

osce

Organization for Security  
and Co-operation in Europe



IOM International Organization for Migration



International Labour Office  
Geneva

*Руководство  
по разработке  
эффективной политики  
в области трудовой  
миграции в странах  
происхождения и  
назначения*



Материалы настоящего издания могут использоваться только в информационных целях. Несмотря на то что ОБСЕ, МОМ и МОТ прилагают усилия к обеспечению точности и полноты содержания данного издания, изложенные здесь мнения, сведения, интерпретации и выводы авторов и исследователей не обязательно отражают официальную позицию ОБСЕ, МОМ, МОТ и входящих в эти организации государств. ОБСЕ, МОМ и МОТ не несут никакой ответственности за убытки, связанные с информацией, содержащейся в этом издании.

ISBN-978-92-9068-296-7

© 2006 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); [www.osce.org](http://www.osce.org)  
Международная организация по миграции (МОМ); [www.iom.int](http://www.iom.int)  
Международная организация труда (МОТ); [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Все права защищены. Данная публикация или ее часть не могут быть воспроизведены, сохранены в информационно-поисковой системе или переданы в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопирование, запись или другие, без предварительного письменного согласия издателей. Все фотографии, использованные в этом издании, охраняются авторским правом и являются собственностью МОМ, МОТ и ОБСЕ.

Office of the Co-ordinator of OSCE  
Economic and Environmental  
Activities / OSCE Secretariat  
Kärntner Ring 5-7  
A-1010 Vienna, Austria  
Tel.: +43 1 514 36 295  
[pm-ceea@osce.org](mailto:pm-ceea@osce.org)

International Organization  
for Migration (IOM)  
17, Route des Morillons  
CH-1211 Geneva 19 - Switzerland  
Tel: +41/22/717 9111  
[info@iom.int](mailto:info@iom.int)

ILO Department of Communication  
and Public Information  
CH-1211 Geneva 22  
Switzerland  
Tel: +4122/799-7912  
[www.ilo.org/communication](http://www.ilo.org/communication)

Дизайн и печать: red hot 'n' cool, Вена  
Художественный редактор: Дамир Крижманич



**Нилим Баруа (глава отделения трудовой миграции, МОМ)**  
**Ричард Чолевински (специалист в области трудовой миграции, МОМ)**

**При участии:**

Нины Линдрус-Кополо (Помощника координатора программ и руководителя проектов ОБСЕ, Бюро координатора ОБСЕ в области экономики и окружающей среды)  
Томаса Ахакосо (бывшего администратора Филиппинского управления по трудоустройству за рубежом)  
Беате Андресс (Целевая программа борьбы с принудительным трудом, МОТ)  
Лизы Коуэн (Отдел миграционной политики, исследований и коммуникаций, МОМ, Женева)  
Люка Демаре (Бюро по деятельности трудящихся (ACTRAV), МОТ)  
Эллен Хансен (Программа «In Focus» по навыкам (IFP/SKILLS), МОТ)  
Урсулы Калке (Департамент социальной безопасности (SECSOC), МОТ)  
Кэтрин Лэндью (Департамент международных трудовых норм (NORMES), МОТ)  
Джун Ли (Отдел трудовой миграции, МОМ, Женева)  
Хосе Луиса Даза Переса (Департамент социального диалога (IFP/Social Dialogue), МОТ)  
Глории Морено Фонтес Чарммартин (Международная программа в области миграции, MIGRANT, МОТ)  
Софи Нонненмахер (Отдел миграционной политики, исследований и коммуникаций, МОМ, Женева)  
Анны Рубцовой (МОМ, Москва)  
Джейсона Шактера (Департамент статистики (STAT), МОТ)  
Эдиты Тэн (почетного профессора, Школа экономики, Филиппинский Университет, Манила)  
Патрика Тэрена (Международная программа в области миграции, MIGRANT, МОТ)  
Галины Витковской (МОМ, Москва)

# Предисловие

Мы рады представить первое международное «Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения», подготовленное совместными усилиями Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/OSCE), Международной организацией по миграции (МОМ/IOM) и Международной организации труда (МОТ/ILO).

Наши организации отмечают, что миграция стала одним из наиболее очевидных и актуальных факторов в обеспечении безопасности, стабильности и экономического развития, национального благосостояния и социальной сплоченности в странах-участницах. Признавая, что для увеличения положительного эффекта трудовой миграции важен всесторонний подход, МОМ и МОТ совместно с ОБСЕ подготовили этот уникальный материал, объединяющий наш опыт и знания в этой области, дополняющие друг друга.

Цель «Руководства» — содействие государствам в их усилиях по развитию новых политических подходов, решений и практических мер по совершенствованию управления трудовой миграцией в странах происхождения и приема мигрантов. Оно было подготовлено преимущественно для использования *ответственными лицами и специалистами-практиками* в регионе ОБСЕ и в странах, охваченных деятельностью МОМ и МОТ. В издании анализируется эффективная политика и практика на примерах из деятельности стран-участниц ОБСЕ, а также

других государств, обладающих значительным опытом в этой области. Около 90 миллионов (или более половины) мигрантов всего мира проживают в регионе ОБСЕ. Большинство из них оставили свою страну в поисках работы, чтобы избежать положения, когда подходящая работа отсутствует, или в результате серьезного ухудшения социальных, экономических и политических условий.

С появлением временной и циркулярной (круговой) и постоянной миграции, которые отражают новую разновидность международной трудовой мобильности, миграционные модели еще больше усложнились. Миграция остается естественным и неизбежным явлением, но путь к упорядоченной трудовой миграции не лишен трудностей. Нарушение прав и эксплуатация, нелегальные передвижения, ксенофобия, дефицит интеграции и разрушение стандартов и стабильности угрожают миграции наряду с торговлей людьми, незаконным ввозом мигрантов и коррупцией.

Миграцией в виде трансграничных или межгосударственных потоков можно эффективно управлять только путем международного сотрудничества. Разработка справедливой и рациональной политики и практики в области трудовой миграции требует диалога между правительствами на всех уровнях, а также вовлечения других основных заинтересованных сторон, а именно социальных партнеров (работодателей и профсоюзов) и организаций гражданского общества.

# еодиссловие

За последние несколько лет расширяющиеся, но не всегда согласованные действия самих государств были дополнены межправительственным диалогом и рекомендациями относительно миграции. Среди важных событий в этом направлении можно отметить: Международный диалог по миграционным вопросам, организованный МОМ, а также Бернскую инициативу и вытекающую из нее Международную программу по управлению миграцией; отчет Глобальной комиссии по международной миграции, послуживший основой для Диалога высокого уровня по вопросам международной миграции и развития в Генеральной Ассамблее ООН в сентябре 2006 года; новую Многостороннюю структуру МОТ по вопросам трудовой миграции, разработанную на 92-й сессии Международной конференции по труду 2004 года.

Европейский союз добился впечатляющих правовых, политических и практических успехов в области миграции, в то время как Совет Европы занимается общим политическим регулированием и налаживанием сотрудничества среди государств-членов.

Страны — участницы ОБСЕ уже долгое время выражают обеспокоенность необходимостью улучшения управления миграционными процессами: миграция и интеграция стали тематическим фокусом деятельности Председательства Словении в ОБСЕ в 2005 году, которая твердо поместила миграцию в программу ОБСЕ по политическим приоритетам, отметив таким образом решающую роль региональных организаций в управлении миграцией в контексте безопасности и стабильности.

На 13-м Экономическом форуме ОБСЕ, проведенном в Праге (Чехия) 23—27 мая 2005 года, было высказано совместное намерение ОБСЕ, МОМ и МОТ выпустить «Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения». Обращаясь непосредственно к правительствам рассматриваемых стран, мы рассчитываем, что «Руководство» также будет полезно для социальных партнеров, прессы, неправительственных организаций и научного сообщества. Более того, мы надеемся, что «Руководство» будет способствовать дальнейшему диалогу и сотрудничеству между государственными властями и другими заинтересованными сторонами, а также стимулировать обмен информацией и распространение успешных стратегий в регионе ОБСЕ и за его пределами.



Марк Перрен де Бришамбо,  
генеральный секретарь ОБСЕ



Брансон Мак-Кинли,  
генеральный директор МОМ



Хуан Сомавиа,  
генеральный директор МОТ

# *Благодарность*

Авторы хотели бы выразить признательность следующим лицам, которые внесли вклад в создание этого «Руководства», участвовали в разработке документов или предоставляли комментарии к более ранним версиям:

Беатрикс Эттингер-Колайн (старшему советнику по гендерным вопросам, Секретариат ОБСЕ);  
Кестутису Бучинскому (главе отдела по свободе миграции/передвижения, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ));  
Анелизе Гомес де Араухо (советник, Отдел по содействию борьбе с торговлей людьми, Секретариат ОБСЕ);  
Андреасу Халбах (главе Миссии МОМ, Вена);  
Блазке Кепич (советнику, Постоянная миссия Республики Словения в ОБСЕ);  
Филипу Ройхлину (Советнику по вопросам экономики и окружающей среды, Бюро координатора ОБСЕ в области экономики и окружающей среды);  
Мишел Клейн Соломон (и. о. директора, Отдел миграционной политики, исследований и коммуникаций, МОМ, Женева);  
Шивон Скенлан (старшему советнику по вопросам борьбы с торговлей людьми, БДИПЧ);  
Кэти Томпсон (сотруднику по гендерным вопросам, Отдел гендерных проблем, Секретариат ОБСЕ);  
Надзее Жукава (сотруднику по вопросам свободы миграции и передвижения, БДИПЧ).

Авторы также выражают благодарность Каролине Макензи и Ливии Ведраско за редактирование «Руководства».

Проект получил финансовую поддержку представительств ОБСЕ в Австрии, Люксембурге, Нидерландах, Словении и Великобритании, а также ОБСЕ, МОМ и МОТ.

Нилим Баруа  
Ричард Чолевински

# Содержание

<i>iv</i>	<i>Предисловие</i>
<i>vi</i>	<i>Благодарность</i>
<i>x</i>	<i>Перечень текстовых окон</i>
<i>xiii</i>	<i>Перечень таблиц и иллюстраций</i>
<b>1</b>	<b><i>Краткое содержание</i></b>
<b>13</b>	<b><i>Введение</i></b>
<b>13</b>	<b>1 Предпосылки</b>
<b>16</b>	<b>2 Почему «Руководство» посвящено именно трудовой миграции?</b>
<b>21</b>	<b>3 Тенденции трудовой миграции и их характеристики</b>
21	3.1 Тенденции трудовой миграции
22	3.2 Движущие силы
23	3.3 Типы потоков
23	3.4 Феминизация трудовой миграции
<b>24</b>	<b>4 Регион ОБСЕ</b>
<b>27</b>	<b>5 Регулирование миграции: необходимость обдуманного политического подхода</b>
<b>29</b>	<b><i>I. Международная правовая основа защиты трудящихся-мигрантов</i></b>
<b>30</b>	<b>I.1 Международные стандарты в области прав человека</b>
<b>32</b>	<b>I.2 Конвенции МОТ и ООН о трудящихся-мигрантах: взаимодополняющий набор стандартов</b>
32	I.2.1 Конвенции МОТ
33	I.2.2 Конвенция ООН о трудящихся-мигрантах (ICRMW)
33	I.2.3 Защита прав нерегулярных мигрантов
<b>34</b>	<b>I.3 Другие документы МОТ, касающиеся трудящихся-мигрантов</b>
<b>36</b>	<b>I.4 Региональные инструменты</b>
<b>41</b>	<b><i>II. Основные вопросы разработки политики в странах происхождения и назначения</i></b>
<b>41</b>	<b>II.1 Страны происхождения</b>
42	II.1.1 Защита и поддержка трудящихся-мигрантов
42	II.1.2 Оптимизация преимуществ организованной трудовой миграции
43	II.1.3 Укрепление институционального потенциала, межведомственное согласование и межгосударственное сотрудничество
<b>43</b>	<b>II.2 Страны назначения</b>
44	II.2.1 Расследование, оценка и прогнозирование нехватки рабочей силы
46	II.2.2 Демографические факторы
47	II.2.3 Права трудящихся мигрантов
47	II.2.4 Управление нерегулярной миграцией
48	II.2.5 Восприятие населения стран проживания
<b>49</b>	<b><i>III. Разработка политики в области защиты трудящихся-мигрантов в странах происхождения</i></b>
<b>49</b>	<b>III.1 Политические стратегии</b>
<b>50</b>	<b>III.2 Регулирование деятельности частных агентств занятости</b>
51	III.2.1 Международные стандарты
52	III.2.2 Регистрация и лицензирование
55	III.2.3 Контроль и регулирование ЧАЗ
56	III.2.4 Взносы и документы, требуемые от потенциальных мигрантов
57	III.2.5 Поощрения и санкции на основе производительности
57	III.2.6 Саморегуляция
58	III.2.7 Участие государственных агентств занятости

59	<b>III.3</b>	<b>Процедуры отъезда</b>
59	III.3.1	Трудовые контракты
60	III.3.2	Разрешение на эмиграцию
61	<b>III.4</b>	<b>Службы поддержки</b>
61	III.4.1	Распространение информации
64	III.4.2	Фонды социального обеспечения мигрантов
67	III.4.3	Правительственная поддержка в странах назначения через атташе по вопросам труда
69	<b>III.5</b>	<b>Межгосударственное сотрудничество</b>
<b>71</b>	<b><i>IV. Разработка политики оптимизации преимуществ организованной трудовой миграции в странах происхождения</i></b>	
71	<b>IV.1</b>	<b>Значение маркетинга</b>
73	IV.1.1	Процесс развития рынка / развитие маркетингового цикла трудовой миграции
78	IV.1.2	Исследование рынка
78	IV.1.3	Роль частного сектора
79	<b>IV.2</b>	<b>Распространение информации</b>
80	<b>IV.3</b>	<b>Двусторонние и региональные трудовые соглашения</b>
80	<b>IV.4</b>	<b>Денежные переводы мигрантов</b>
80	IV.4.1	Роль денежных переводов в национальной экономике
82	IV.4.2	Сбор данных
82	IV.4.3	Услуги по переводу денег
87	IV.4.4	Увеличение влияния денежных переводов на развитие
90	<b>IV.5</b>	<b>Образование, обучение и развитие навыков</b>
91	IV.5.1	Разработка образовательных / обучающих программ
92	<b>IV.6</b>	<b>Эмиграция квалифицированных человеческих ресурсов</b>
<b>93</b>	<b><i>V. Управление трудовой миграцией</i></b>	
94	<b>V.1</b>	<b>Формирование рабочей группы по разработке политических решений</b>
94	V.1.1	Распределение ответственности за реализацию международной программы занятости
95	V.1.2	Ответственные автономные органы
97	<b>V.2</b>	<b>Разработка политики</b>
97	V.2.1	Согласованность с планом развития страны
97	V.2.2	Всесторонний подход
98	V.2.3	Защита трудящихся-мигрантов
98	V.2.4	Справедливость и прозрачность
98	V.2.5	Результативность и эффективность
98	V.2.6	Учет гендерной проблематики
98	V.2.7	Образцы политических решений и мер процедурного характера
100	<b>V.3</b>	<b>Институциональная миссия и стратегия</b>
103	<b>V.4</b>	<b>Мониторинг и оценка деятельности</b>
105	<b>V.5</b>	<b>Сбор данных</b>
105	V.5.1	Термины и определения
107	V.5.2	Источники данных
<b>111</b>	<b><i>VI. Политика по приему иностранной рабочей силы</i></b>	
112	<b>VI.1</b>	<b>Постоянная и временная миграция</b>
113	<b>VI.2</b>	<b>Оценка спроса на иностранную рабочую силу</b>
113	VI.2.1	Квоты и лимиты
116	VI.2.2	Тестирование на рынке труда
117	<b>VI.3</b>	<b>Политика по приему: иммиграция на основе трудоустройства</b>
118	VI.3.1	Канада
121	VI.3.2	Соединенные Штаты
123	VI.3.3	Чехия
125	VI.3.4	Великобритания



127	<b>VI.4 Политика приема: временная трудовая миграция</b>
128	VI.4.1 Система выдачи разрешений на работу: общие характеристики
130	VI.4.2 Критические замечания о системе выдачи разрешений на работу
132	VI.4.3 Формы временной трудовой миграции
142	VI.4.4 Политические вопросы
142	VI.4.5 Создание практически осуществимых программ в области временной трудовой миграции
<b>151</b>	<b><i>VII. Политика после приема: права трудящихся-мигрантов</i></b>
152	<b>VII.1 Регулирование рынка труда</b>
152	VII.1.1 Доступ к трудоустройству
155	VII.1.2 Принудительное изменение работы
155	VII.1.3 Непроизводительная «утечка мозгов» и отсутствие признания дипломов
157	<b>VII.2 Защита при трудоустройстве</b>
158	VII.2.1 Сроки и условия занятости
160	VII.2.2 Профессиональное обучение, языковые курсы и курсы интеграции
160	VII.2.3 Права профсоюзов
164	<b>VII.3 Содействие социальной сплоченности</b>
164	VII.3.1 Решение проблемы дискриминации
166	VII.3.2 Интеграция
169	VII.3.3 Воссоединение семей
171	<b>VII.4 Улучшение социального обеспечения</b>
171	VII.4.1 Здравоохранение
172	VII.4.2 Обеспечение жильем
173	VII.4.3 Образование
174	<b>VII.5 Социальное страхование</b>
175	VII.5.1 Ограничения прав трудящихся-мигрантов на социальное страхование
176	VII.5.2 Стандарты МОТ в области защиты прав трудящихся-мигрантов на социальное страхование
177	VII.5.3 Стандарты социального страхования и незаконные трудящиеся-мигранты
177	VII.5.4 Защита в области социального страхования путем заключения соответствующих соглашений
178	VII.5.5 Односторонние меры по защите прав трудящихся-мигрантов на социальное страхование
<b>183</b>	<b><i>VIII. Меры по предотвращению или сокращению нерегулярной трудовой миграции</i></b>
183	<b>VIII.1 Необходимость предотвращения или сокращения нерегулярной трудовой миграции</b>
185	<b>VIII.2 Кто такие нерегулярные мигранты?</b>
186	<b>VIII.3 Реакция международного сообщества</b>
187	<b>VIII.4 Необходимость комплексного подхода</b>
188	VIII.4.1 Деятельность в странах происхождения
189	VIII.4.2 Пограничный контроль и визовая политика
189	VIII.4.3 Действия против лиц, способствующих нерегулярной миграции: санкции против нелегальной вербовки, незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми, а также работодателей
192	VIII.4.4 Защита
193	VIII.4.5 Регуляризация
197	VIII.4.6 Возвращение
198	VIII.4.7 Открытие большего числа легальных каналов для трудовой миграции
198	VIII.4.8 Межгосударственное сотрудничество

203	<i>IX. Межгосударственное сотрудничество</i>	
203	IX.1. <b>Официальные механизмы</b>	
203	IX.1.1	Двусторонние соглашения о трудовой миграции
211	IX.1.2	Региональная интеграция и региональные соглашения: краткий обзор
212	IX.1.3	Региональная интеграция: Европейский союз
216	IX.1.4	Региональная интеграция: Североамериканское соглашение о свободной торговле
219	IX.1.5	Региональная интеграция: Содружество Независимых Государств
219	IX.1.6	Региональные соглашения и межгосударственное сотрудничество
220	IX.1.7	Глобальные соглашения
224	IX.2. <b>Менее официальные и консультативные механизмы</b>	
224	IX.2.1	Региональные консультативные процессы
227	IX.2.2	Другие неформальные встречи
227	IX.2.3	Глобальные инициативы
231	IX.3 <b>Заключительные замечания</b>	

## 235 *X. Заключение*

### 239 *Приложения*

239	Приложение 1:	Деятельность ОБСЕ, МОТ и МОМ в области трудовой миграции
246	Приложение 2:	Экологическая миграция
247	Приложение 3:	Образец трудового контракта Филиппинского управления зарубежной занятости (РОЕА)
249	Приложение 4:	Межведомственное сотрудничество и взаимодействие в Филиппинах
251	Приложение 5:	Базы данных
253	Приложение 6:	Двустороннее трудовое соглашение между Российской Федерацией и Таджикистаном
225	Приложение 7:	План предотъездной ориентации и языкового обучения, организованного МОМ для трудовых мигрантов в Италию
226	Приложение 8:	Договор между Королевством Испания и Республикой Эквадор о регулировании и контроле миграционных потоков

## 262 *Библиография*

## 279 *Список сокращений*

### *Перечень текстовых окон*

17	Текстовое окно 1:	Заключительный Акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе – Хельсинки, 1975 год
19	Текстовое окно 2:	Решение 13-го Министерского Совета ОБСЕ № 2/05, Миграция
22	Текстовое окно 3:	Трудящиеся-мигранты — женщины и необходимость политики, учитывающей гендерный аспект
25	Текстовое окно 4:	Трудовая миграция в Российской Федерации
35	Текстовое окно I.1:	Принципиальные конвенции МОТ относительно трудящихся-мигрантов
46	Текстовое окно II.1:	Демографический кризис
46	Текстовое окно II.2:	Демографический спад и миграция в Российской Федерации
58	Текстовое окно III.1:	Агентства занятости в Российской Федерации — этапы на пути к саморегуляции
62	Текстовое окно III.2:	Информационный учебный центр для трудящихся-мигрантов в Таджикистане

85	Текстовое окно IV.1:	ООО «Анелик-банк»
89	Текстовое окно IV.2:	Пилотный проект по оценке влияния денежных переводов на развитие
89	Текстовое окно IV.3:	Албания — план действий в отношении денежных переводов
96	Текстовое окно V.1:	Регулирование трудовой миграции – государственная миграционная служба Таджикистана
101	Текстовое окно V.2:	Опыт деятельности РОЕА
114	Текстовое окно VI.1:	Квотирование в Италии и Испании
115	Текстовое окно VI.2:	Квота трудовой миграции в Казахстане
117	Текстовое окно VI.3:	Преференциальный принцип ЕС
117	Текстовое окно VI.4:	Постоянная трудовая миграция Возможности в Германии
122	Текстовое окно VI.5:	Система льготных условий в сфере иммиграции с целью трудоустройства в Соединенных Штатах
125	Текстовое окно VI.6:	Пилотный проект в области постоянной трудовой миграции в Чехии — система баллов и условия занятости
126	Текстовое окно VI.7:	Миграционная система баллов в Великобритании
127	Текстовое окно VI.8:	Программа Великобритании для высококвалифицированных мигрантов
129	Текстовое окно VI.9:	Обычная схема выдачи разрешений на работу в Великобритании
131	Текстовое окно VI.10:	Ирландская система выдачи разрешений на работу как препятствие для доступа трудящихся-мигрантов к механизмам разрешения спорных вопросов
132	Текстовое окно VI.11:	Сезонные трудящиеся-мигранты в Германии
133	Текстовое окно VI.12:	Сезонная занятость в сельском хозяйстве в Европе
134	Текстовое окно VI.13:	Проект для сезонных сельскохозяйственных рабочих: Гватемала-Канада
136	Текстовое окно VI.14:	Схема распределения по секторам в Великобритании (SBS)
137	Текстовое окно VI.15:	Разрешение на работу с целью обучения и стажировки в Великобритании
140	Текстовое окно VI.16:	Канадская «Программа для лиц, осуществляющих уход и проживающих у работодателей»
141	Текстовое окно VI.17:	Циркулярная трудовая миграция и сопутствующее развитие
142	Текстовое окно VI.18:	Программы, касающиеся временных иностранных рабочих (TFWPs), и прежние политические ошибки
144	Текстовое окно VI.19:	Спонсорство согласно новой предлагаемой балльной системе в области миграции в Великобритании
146	Текстовое окно VI.20:	Международные стандарты, связанные с защитой прав временных трудящихся-мигрантов
154	Текстовое окно VII.1:	Международное законодательство и доступ к рынку труда для трудящихся-мигрантов в стране назначения
156	Текстовое окно VII.2:	Признание квалификаций
158	Текстовое окно VII.3:	Международные стандарты защиты трудящихся-мигрантов относительно сроков и условий занятости
162	Текстовое окно VII.4:	Роль профсоюзов
165	Текстовое окно VII.5:	Принцип недискриминации на международном, региональном и национальном уровнях
167	Текстовое окно VII.6:	Общие основные принципы политики интеграции иммигрантов в Европейском союзе
168	Текстовое окно VII.7:	Информационный и ресурсный центр для мигрантов в Португалии
170	Текстовое окно VII.8:	Директива Совета 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семей
175	Текстовое окно VII.9:	Конкретные стандарты МОТ, защищающие права трудящихся-мигрантов на социальное страхование

- 176 Текстовое окно VII.10: Текущая ситуация и некоторые лучшие модели практического опыта в области прав незаконных трудящихся-мигрантов на социальное страхование
- 179 Текстовое окно VII.11: Односторонние меры, принимаемые странами происхождения для защиты прав своих граждан, работающих за границей, в области социального страхования
- 187 Текстовое окно VIII.1: Неформальная экономика в Российской Федерации
- 188 Текстовое окно VIII.2: Деятельность МОТ по предотвращению и сокращению торговли женщинами
- 190 Текстовое окно VIII.3: Разработка структур по регулированию ЧАЗ в Ирландии
- 191 Текстовое окно VIII.4: Лицензирующее агентство Великобритании по найму временной рабочей силы (Gangmaster Licensing Authority, GLA)
- 194 Текстовое окно VIII.5: Последние регуляризационные меры в южноевропейских странах
- 195 Текстовое окно VIII.6: Пилотная регуляризация нелегально нанятых трудящихся-мигрантов, въехавших на территорию Российской Федерации на безвизовой основе (сентябрь-декабрь 2005 года)
- 196 Текстовое окно VIII.7: Регуляризация — право на заслуженную регуляризацию
- 197 Текстовое окно VIII.8: Предложенная директива по общим стандартам и процедурам возвращения нелегальных резидентов
- 199 Текстовое окно VIII.9: Соглашение об упрощении визового режима между ЕС и Российской Федерацией.
- 206 Текстовое окно IX.1: Основные элементы двусторонних трудовых соглашений
- 210 Текстовое окно IX.2: Помощь МОМ в реализации двусторонних мер в сфере трудовой миграции
- 211 Текстовое окно IX.3: Региональная интеграция и свободное передвижение в Южной Америке: Андское сообщество и Южноамериканский общий рынок МЕРКОСУР
- 214 Текстовое окно IX.4: Договор о вступлении в ЕС: переходные меры, касающиеся свободного передвижения трудящихся
- 216 Текстовое окно IX.5: Политический план в области легальной миграции Европейской комиссией
- 222 Текстовое окно IX.6: Инструменты МОТ и международное сотрудничество в сфере трудовой миграции
- 223 Текстовое окно IX.7: Гонконгская конференция на уровне министров ВТО, декабрь 2005 года
- 226 Текстовое окно IX.8: Правительственные консультации по вопросам трудоустройства за рубежом для азиатских стран происхождения: процесс Коломбо
- 228 Текстовое окно IX.9: Международная программа действий по управлению миграцией

### *Перечень таблиц и иллюстраций*

21	Таблица 1: Доля женщин-мигрантов среди общего количества международных мигрантов по регионам, 1960—2000 годы, %
53	Таблица III.1: Стандарты и требования к лицензированию агентств занятости
54	Таблица III.2: Условия лицензирования в Пакистане и на Филиппинах
55	Таблица III.3: Процедура подачи жалобы
56	Таблица III.4: Сборы, взимаемые ЧАЗ с трудящихся-мигрантов в Индии
81	Таблица IV.1: Экономические выгоды и издержки от денежных переводов для принимающей страны
96	Таблица V.1: Законы и резолюции в области трудовой миграции, зарегистрированные Филиппинским конгрессом, 1987—1991 гг.
99	Таблица V.2: Правительственные функции и службы, предоставленные программами зарубежной занятости в некоторых странах – экспортерах труда
103	Таблица V.3: Контроль производственных показателей
74	Иллюстрация IV.1: Матрица процесса развития рынка возглавляемого правительством
100	Иллюстрация V.1: Политика, миссия и стратегия

# Краткое содержание

## Введение

За последние 45 лет число лиц, живущих за пределами страны своего рождения, увеличилось более чем вдвое — с примерно 75 миллионов в 1960 году до почти 191 миллиона в 2005 году. Сейчас почти половина из 191 миллиона мигрантов во всем мире — женщины. По оценкам, число трудящихся-мигрантов превышает 86 миллионов. Принимая во внимание это обстоятельство, а также то, что в будущем международная трудовая миграция скорее всего будет расти, можно сделать вывод, что управление миграционными потоками представляет собой особо важную задачу. Трудовая миграция, или движение людей через границы в поисках работы, заняла верхние строчки политических программ во многих странах происхождения, транзита и назначения. Правительства с обеих сторон миграционного спектра наращивают потенциал по управлению трудовой мобильностью ко взаимной выгоде общества, мигрантов и государства.

«Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения» представляет собой результат рекомендаций, данных Председательством Словении на Экономическом форуме Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в 2005 году по подготовке руководства по разработке политики управления миграционными процессами на основе положительного опыта стран региона ОБСЕ. Кроме того, «Руководство» — это результат работы, предпринятой МОМ и МОТ при подготов-

ке обучающих программ, практических рекомендаций и документов по эффективному управлению трудовой миграцией для стран-участниц. «Руководство» было подготовлено Отделом по трудовой миграции Международной организации по миграции (МОМ) при участии ряда отделов Международной организации труда (МОТ), а также специалистов ОБСЕ и независимых экспертов.

Страны ОБСЕ объединяют ряд регионов, демонстрирующих довольно разные характеристики трудовой миграции. Они включают в себя две традиционные страны иммиграции — Канаду и Соединенные Штаты, в каждой из которых используется система иммиграции на основе трудоустройства. В ОБСЕ также входят все страны Европейского союза (ЕС), в которых применяется типичная система трудовой миграции с режимом свободного передвижения трудящихся. Все государства — члены ЕС, как и участвующие в ОБСЕ государства, находящиеся восточнее ЕС, являются членами Совета Европы. Совет разработал собственный подход к миграции, который включает в себя принятие ряда многосторонних правовых документов, нацеленных на регулирование законного передвижения трудящихся-мигрантов внутри региона и гарантирующих справедливое обращение с ними.

Другой регион, значение которого в сфере трудовой миграции быстро растет — Содружество Независимых Государств (СНГ). Самая крупная страна региона, Российская Федерация, стоит на втором месте после Соединенных Штатов по числу

# Краткое державление

принятых мигрантов; Украина занимает четвертое место — после Германии, а Казахстан — девятое. Более того, государства СНГ входят в десятку стран наибольшего выезда мигрантов во всем мире. Кроме того, политическое значение трудовой миграции на Балканах также возрастает.

Основная цель «Руководства» — помочь государствам, особенно входящим в ОБСЕ, в их усилиях по принятию новых политики и подходов, направленных на совершенствование управления трудовой миграцией и потоками трудовых мигрантов в странах происхождения и назначения. Оно подготовлено преимущественно для лиц, ответственных за принятие решений, а также для специалистов в области трудовой миграции в регионе ОБСЕ и странах, входящих в сферу охвата МОМ и МОТ. «Руководство» содержит анализ эффективной трудовой миграционной политики и практики, основанный на примерах из опыта государств — участников ОБСЕ, а также других стран. Другая важная цель этого издания — подчеркнуть, что для успешного управления трудовой миграцией требуется взвешенный подход к сложному комплексу политических вопросов и решений. Страны, в которых наблюдаются относительные успехи в управлении трудовой миграцией, добились этого потому, что учли прошлые политические ошибки и экспериментировали с новыми подходами.

## ***1. Международная правовая концепция по защите прав трудящихся-мигрантов***

Права и свободы, установленные международными законами о правах человека, которые были разработаны под эгидой ООН, равно применимы к мужчинам и женщинам-мигрантам, как и к любым другим лицам. То же относится и к положениям международного законодательства о труде, разработанного МОТ, в том числе к положениям восьми основных Конвенций МОТ. Озабоченность международного сообщества ситуацией с трудящимися-мигрантами была также отражена во введении специальных положений, касающихся мигрантов, в декларации и планы действий всемирных конференций ООН в течение последнего десятилетия — например, в Дурбанскую декларацию и Программу действий по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью 2001 года, а также в назначении специального докладчика ООН по правам человека в 1997 году.

Первыми специальными международными документами, направленными на решение проблем, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты, стали Конвенция о работниках-мигрантах 1949 года (пересмотренная) (№ 97), Конвенция о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) 1975 года (№ 143), а также сопровождающие их ре-

комендации. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятая в декабре 1990 года, содержит большую часть основных положений из документов МОТ, а в некоторых случаях даже выходит за их пределы. Таким образом, Конвенция ООН и конкретные конвенции МОТ могут рассматриваться как дополнительные.

В основе защиты прав мужчин и женщин, являющихся трудящимися-мигрантами, лежит их потенциальная подверженность дискриминации, эксплуатации и нарушениям прав, особенно при их маргинальном, низком статусе и неадекватном регулировании секторов занятости. Кроме того, для мигрантов, не имеющих разрешения на въезд и/или трудоустройство, актуальна защита их безопасности и здоровья, минимальной заработной платы и других норм, поскольку они часто работают в отраслях, где эти стандарты неприменимы, не учитываются или не используются вообще. Поэтому необходимо, чтобы в дополнение к формулированию соответствующей политики по ограничению нерегулярной миграции и нелегального трудоустройства страны обеспечивали минимальные нормы защиты, включая соблюдение основных прав всех трудящихся-мигрантов *независимо от их статуса*.

Региональные нормы защиты трудящихся-мигрантов также разрабатывались в Европе и Северной Америке. Соответствующие документы Совета Европы касаются основных прав человека, то же относится к более конкретным соглашениям, касающимся мигрантов и трудящихся-мигрантов. Что касается ЕС, то, несмотря на существующие различия в правовых терминах и пособиях, предоставляемых трудящимся-мигрантам, которые приезжают в ЕС из стран — кандидатов на вступление в ЕС и из третьих стран, Устав ЕС о фундаментальных правах 2000 года, хотя он и не имеет обязательной юридической силы, является основной опорной точкой в этой области, поскольку многие его положения применимы ко всем лицам независимо от их национальной принадлежности. Трудящиеся-мигранты пользуются общей защитой по межамериканской системе прав человека, как это указано в Американской декларации прав и обязанностей человека 1948 года и Американской конвенции по

правам человека 1969 года, — оба документа гарантируют свободу от дискриминации. Некоторые важные принципы, применимые к мигрантам и членам их семей, разработаны также на основе прецедентного права Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканского суда по правам человека.

## **II. Вопросы, лежащие в основе политических ответов стран происхождения и назначения**

Политики стран происхождения и приема мигрантов должны уделить самое пристальное внимание целому ряду основополагающих глобальных проблем при разработке соответствующих стратегий. Несмотря на то, что из-за разной динамики трудовой миграции проблемы стран происхождения и назначения, безусловно, отличаются, некоторые из них являются общими для обеих категорий стран. Это касается, например, защиты трудящихся-мигрантов и необходимости межгосударственного взаимодействия, особенно для предотвращения или сокращения нерегулярной миграции. Дифференцирующее и часто дискриминирующее влияние законодательства, политики и программ на разные группы трудящихся-мигрантов — мужчин и женщин также необходимо учитывать, чтобы сделать миграцию взаимовыгодной.

Страны происхождения мигрантов, даже находящиеся на разных стадиях экономического развития, также сталкиваются с общими проблемами. В первую очередь это касается сложностей в оптимизации преимуществ организованной трудовой миграции, особенно в контексте освоения новых рынков (в некоторых случаях), увеличения доли денежных переводов, проходящих по формальным каналам, а также усиления влияния трудовой миграции при одновременном отрицательном эффекте эмиграции квалифицированной рабочей силы. Для решения проблем трудовой миграции этим странам необходимо развивать институциональный потенциал и межведомственное взаимодействие.



Проблемы в сфере приема мигрантов, лежащие в основе политических решений принимающих стран, связаны с определением, оценкой и прогнозом нехватки рабочей силы (как более, так и менее квалифицированной) на государственном уровне в том случае, когда приток трудовых мигрантов в страну увеличивается. Высшие должностные лица принимающих стран должны также провести анализ национального рынка труда, чтобы понять, может ли трудовая миграция хотя бы частично компенсировать неблагоприятные демографические тенденции, в особенности сокращение трудоспособного населения и его последующее воздействие на социальное обеспечение следующих поколений. Также требуется принять меры, препятствующие эксплуатации трудящихся-мигрантов на рабочих местах и в обществе в целом, а также дискриминации и ксенофобии среди местного населения. В этой связи политики и высшие должностные лица также сталкиваются с деликатной и сложной задачей — проводить разъяснительную работу и убеждать местное население в необходимости привлечения и использования иностранной рабочей силы.

### *III. Разработка политики по защите трудящихся-мигрантов в странах происхождения*

Приоритетная задача правительств всех государств происхождения мигрантов — обеспечение благополучия трудящихся-мигрантов, выплаты им достойной заработной платы и соблюдения их прав. У стран происхождения есть два способа достижения этих целей: регулирующие меры и организация сопутствующих сервисов в сфере трудовой миграции. Несмотря на то что идеальной системы регулирования трудовой миграции не существует, страны происхождения могут применять ряд политических стратегий, способных расширить спектр и повысить эффективность механизмов регулирования и сопутствующих сервисов в сфере трудовой миграции. В их числе: регулирование найма рабочей силы, разработка и внедрение минимальных стандартов для трудовых договоров, рас-

пространение информации среди мигрантов, поддержка мигрантов в стране назначения и поощрение межгосударственного взаимодействия.

### *IV. Оптимизация преимуществ организованной трудовой миграции*

Все больше развивающихся стран, а также государств с переходной экономикой стремятся к разработке политики, законодательства и необходимых структур, способствующих трудоустройству за границей своей рабочей силы и поступлению денежных переводов при одновременном предоставлении средств защиты мигрантам.

Несмотря на то что создание рабочих мест на родине является лучшим вариантом, растущее число стран рассматривает трудоустройство за границей как часть национальной стратегии развития, так как это позволяет воспользоваться преимуществами глобального трудоустройства и привлечь потоки денежных переводов мигрантов. Для стран, ищущих способы увеличения трудоустройства за границей, политика трудовой миграции подразумевает, что особое внимание будет уделяться стимулированию и содействию управляемым внешним потокам рабочей силы, которые не должны ограничиваться государственными механизмами регулирования и защиты. Данная глава посвящена политике оптимизации преимуществ организованной трудовой миграции, в том числе ее популяризации и распространению, увеличению прибыли от поступления денежных переводов, повышению квалификации мигрантов, а также смягчению отрицательного влияния эмиграции квалифицированной рабочей силы.

## *V. Управление трудовой миграцией*

Для выполнения политических задач по защите граждан, работающих за рубежом, а также по оптимизации преимуществ трудовой миграции необходимы адекватный институциональный потенциал и межведомственная координация. При этом управление трудовой миграцией должно стать приоритетным направлением общего развития, внешней политики и распределения ресурсов в стране. Управление трудовой миграцией обычно осуществляется с помощью закона или указа об эмиграции. Ответственность за исполнение соответствующих законодательных актов обычно лежит на министерстве труда, однако в некоторых случаях для решения вопросов, связанных с другими странами создается отдельное министерство. В рамках такого министерства в большинстве государств — поставщиков рабочей силы есть бюро зарубежного трудоустройства или аналогичная структура, отвечающая за защиту, социальное обеспечение и поддержку работающих за рубежом.

Успешное управление миграцией требует тесного взаимодействия и координации практически всего кабинета министров, включая министерства труда, иностранных дел и внутренних дел. Связи между этими учреждениями следует упрочить (или установить, если они отсутствуют).

При разработке политики в области трудовой миграции необходимо учитывать международную среду трудовой миграции и стремиться к достижению общих целей по защите, развитию межгосударственного взаимодействия и наращиванию потенциала. Кроме того, всесторонняя политика должна учитывать гендерный аспект и соответствовать национальному плану развития.

Необходим контроль административных структур и оценка их производительности, для чего требуется установить критерии контроля и оценки. Сбор данных о трудовой миграции важен для составления статистических отчетов и предоставления информации, необходимой для принятия политических решений и планирования.

## *VI. Политика приема иностранной рабочей силы*

При разработке политики приема иностранной рабочей силы в дополнение к применению методов оценки нехватки трудовых ресурсов лица, выносящие решения, должны ввести в действие механизмы, определяющие, до какой степени этот дефицит следует компенсировать за счет иностранной рабочей силы и каким образом она будет попадать в нужную отрасль. Далее, им следует решить, отдавать предпочтение временной трудовой миграции — возможности, интерес принимающих стран к которой постоянно растет, или миграционным каналам, ведущим к предоставлению вида на жительство или права на постоянное проживание.

«Руководство» в основном посвящено временной трудовой миграции, так как она преобладает во многих странах и считается наилучшим способом восполнения дефицита рабочей силы в странах назначения. В то же время этот способ не приводит к потере странами происхождения ценных ресурсов (особенно квалифицированных специалистов). Однако с учетом степени дисбаланса по демографическим показателям и уровню жизни иммиграция на основе трудоустройства все более широко распространяется в ряде европейских стран.

Глобализация привела к взрывному росту программ для временных трудящихся-мигрантов во многих развитых странах назначения. Это стало одним из последствий развития «гибких» рынков труда. В связи с возрастанием роли работодателей во временной трудовой миграции, особенно в таких нуждающихся в низкоквалифицированных работниках секторах, как сельское хозяйство, строительство, общественное питание и сфера услуг, количество и сложность этих программ, очевидно, будут увеличиваться по мере того, как политики будут пытаться найти новые пути законного доступа трудящихся-мигрантов в указанные отрасли на краткосрочной основе. Кроме того, вновь появился интерес к концепции временной циркулярной трудовой миграции.

Принципиальная политическая задача при разработке жизнеспособных схем для трудящихся-

мигрантов — обеспечить, чтобы по программам предоставлялись заявленные преимущества, а обращение с трудящимися было справедливым и достойным. Также необходимо уделить внимание обсуждению концепции «временной» трудовой миграции. Важно делать различие между государственной политикой по приему трудящихся-мигрантов на определенный период, четко нацеленную на их возвращение в страну происхождения в конце этого периода, и более открытой схемой трудовой миграции, предусматривающей возможность постоянного проживания.

Многие трудящиеся-мигранты, особенно с квалификацией выше средней, попадают в страну по обычным каналам въезда, которые можно назвать «стандартной системой выдачи разрешений на трудоустройство». Хотя большинство процедур выдачи разрешений на работу предусматривает предварительное временное трудоустройство, их применение может в конце концов привести к свободному доступу трудящихся-мигрантов на рынок труда и предоставлению им права на постоянное проживание. Таким образом, на практике эти процедуры действуют как система иммиграции на основе трудоустройства.

При рассмотрении системы выдачи разрешений на работу возникает ряд важных вопросов, которые влияют на ее практическое функционирование и обращение с трудящимися-мигрантами. Если работодатель обладает чрезмерной властью над трудящимся, это может привести к ситуациям нарушения прав. Более того, излишние бюрократические процедуры снижают эффективность системы выдачи разрешений на работу.

Обычные программы по временной трудовой миграции касаются схем сезонной трудовой занятости и мероприятий по обеспечению трудящимися-мигрантами определенных секторов экономики, в которых наблюдается особенно острый дефицит трудовых ресурсов. Защита трудящихся-мигрантов, тесное и тщательное взаимодействие между заинтересованными сторонами в государствах происхождения и назначения, а также содействие в возвращении на родину — это разные, но взаимосвязанные вопросы, на которые следует обратить

особое внимание для успешной разработки подобных схем. Схемы профессионального обучения также представляют собой источник временной трудовой миграции. Правильно и четко организованные, эти схемы могут приносить личную выгоду участвующим в них трудящимся-мигрантам, так как они могут приобрести нужные навыки и опыт работы в стране назначения. Эти схемы также могут благотворно влиять на страны происхождения, поскольку после получения новых навыков и стажировки трудящиеся-мигранты возвращаются на родину.

Важным элементом растущего миграционного движения, особенно в отношении женщин, является домашняя работа. Несмотря на то что в целом трудовая миграция повышает самооценку женщин и увеличивает их материальную независимость, существует множество женщин-мигрантов без документов на неформальных, незащищенных, теневых и нерегулируемых рынках труда, в том числе на домашней работе, о судьбе которых следует позаботиться. Во многих странах трудовое законодательство не охватывает домашних работников, и условия их труда остаются нерегулируемыми.

Следовательно, для стран назначения очень важно признать высокий уровень спроса на иностранных домашних работников и значение проведения открытой политики. Эффективная политика могла бы на самом деле изменить положение женщин трудящихся-мигрантов. Хотя при рациональном управлении временная трудовая миграция может быть выгодной для всех сторон, вовлеченных в этот процесс (для стран происхождения и назначения, а также для самих трудящихся-мигрантов), существует ряд вопросов, на которые должностные лица и чиновники в принимающих странах должны обратить внимание перед тем, как приступить к разработке программ временной трудовой миграции.

Во-первых, необходимо оценить преимущества этого типа миграции по сравнению с иммиграцией на основе трудоустройства, а также обстоятельства, которые могли бы ее стимулировать. В то же время путем сотрудничества с развивающимися странами следует убедиться, что они не лишатся своих лучших представителей. Во-вторых, хотя концепции временной и циркулярной трудовой

миграции кажутся теоретическими, в свете прошлых политических ошибок в подобных схемах возникает все больше вопросов в связи с разработкой этих программ для успешного применения в будущем. В частности, необходимо решить две проблемы: обеспечить возвращение трудящихся-мигрантов в страну происхождения и справедливое обращение с ними в принимающей стране, учитывая недостаточную безопасность их положения с точки зрения занятости и проживания.

## ***VII. Политика после приема: права трудящихся-мигрантов***

Политика после приема касается ряда взаимосвязанных элементов регулирования рынка труда, обеспечения защиты трудящихся, а также поддержания общественного благосостояния. Принятие важных мер необходимо в пяти направлениях:

- регулирование рынка труда;
- защита трудящихся-мигрантов (и местных жителей) в контексте трудоустройства;
- усиление социальной сплоченности;
- повышение уровня социального обеспечения;
- предоставление социального страхования.

Большая часть этих мер относится к минимальным стандартам согласно международно признанным правам человека и международным правовым структурам в области труда, в которых участвуют страны ОБСЕ. В некоторых случаях меры на уровне национального законодательства, принятые в странах происхождения, также могут оказывать существенное влияние на защиту трудящихся этих стран при трудоустройстве за рубежом.

Регулирование рынка труда связано с доступом к трудоустройству и занятости в принимающей стране: например, трудящемуся-мигранту может предоставляться первое место работы — или второе, если он остался без работы. Нормы по признанию дипломов и сертификатов также могут существенно влиять на профессиональный уровень трудящихся-мигрантов, получающих доступ к трудо-

устройству. Это отражается на степени их материального и социального вклада в экономику принимающей страны, а также на величину их денежных переводов на родину и потенциальной возможности способствовать развитию страны их происхождения.

Несмотря на то что страны сохраняют суверенные права на свою миграционную политику, международным правом установлен ряд принципов, направленных на равноправное обращение с трудящимися-мигрантами и местными жителями применительно к занятости и трудоустройству, в том числе контроль условий трудоустройства, доступа к профессиональному обучению, языковым и интеграционным курсам, обеспечение свободы ассоциаций и защиты от дискриминации. Основные универсальные права человека применимы ко всем мигрантам вне зависимости от их статуса, а обширный набор международных трудовых норм обеспечивает защиту в области обращения и условий работы.

Социальное обеспечение в принимающих странах может быть существенно усилено, если дискриминация по отношению к трудящимся-мигрантам и их семьям будет отслеживаться и устраняться. Более того, соответствующие меры, направленные на поддержку интеграции мигрантов в общество и предоставляющие возможность воссоединения семей, также играют важную роль в предотвращении маргинализации мигрантов и стимулировании социальной сплоченности.

Социальное благополучие трудящихся-мигрантов и их семей улучшается за счет обеспечения им доступа к здравоохранению, жилью и образованию на тех же условиях, что и местным жителям. Эти пункты также включены в число важнейших социальных прав, защита которых установлена международными законами в области прав человека и труда, соблюдение которых поддерживается практически всеми государствами — участниками ОБСЕ.

С особенно острыми проблемами трудящиеся-мигранты сталкиваются в сфере социального страхования, так как право на него обычно связано со сроком занятости, выплаты отчислений или проживания. Трудящиеся-мигранты рискуют потерять

право на социальные пособия в стране происхождения из-за отсутствия там и в то же время могут столкнуться с ограничениями в стране проживания, не получив доступа к национальной системе социального страхования. Следовательно, трудящиеся-мигранты особенно заинтересованы в получении равного с местными трудящимися доступа к привилегиям и пособиям, в сохранении приобретенных прав при выезде из страны (в том числе права на вывоза пособий также в получении преимуществ от объединения прав, приобретенных в разных странах.

## ***VIII. Меры по предотвращению или сокращению нерегулярной трудовой миграции***

Существует целый ряд веских причин, по которым нелегальную трудовую миграцию следует предотвращать или ограничивать, среди них — необходимость обеспечить доверие общества к законной иммиграционной политике, защитить нелегальных трудящихся-мигрантов от эксплуатации и нарушения их прав, а также поддержать хорошие отношения между странами происхождения, транзита и приема мигрантов.

В целом нелегальных мигрантов можно разделить на две группы. В первую входят лица, прибывшие в страну нелегально, иногда при трагических обстоятельствах. Вторая группа состоит из лиц, приехавших законным путем (например, по туристической или студенческой визе) и оставшихся в стране после истечения срока действия визы. Общеизвестно, что большинство нелегальных мигрантов относится ко второй группе.

Озабоченность широко распространенными нарушениями прав, связанных с незаконной миграцией, вызвало со стороны международного сообщества целый ряд действий, направленных на предотвращение этих нарушений путем требования от государств принятия мер по обнаружению, ликвидации и применению санкций по отношению к тай-

ному движению мигрантов в условиях нарушения их прав и нелегальной занятости, включая торговлю рабочей силой, а также по защите прав нелегальных трудящихся-мигрантов, особенно в области основных прав человека и прав, вытекающих из прошлой занятости (невыплаченная заработная плата и т. п.).

Для решения проблемы незаконной трудовой миграции необходим всеобъемлющий, целостный подход. Действия по предотвращению или сокращению нелегальной миграции должны базироваться на четырех руководящих принципах:

1. Изоляционистский подход не приносит успеха; для всех стран, затронутых нерегулярной миграцией, особенно важно укрепление диалога, сотрудничества и партнерства.
2. Необходимо принять комплекс всеобъемлющих и исчерпывающих мер.
3. Контролирующие или ограничительные меры сами по себе неэффективны.
4. Важно применять многосторонний или многосекторный подход, предусматривающий участие не только правительственных структур, но и социальных партнеров и гражданского общества. В частности, проблемы неформального рынка труда нельзя должным образом решить без участия работодателей и профсоюзов.

Ряд разносторонних мер по предотвращению или сокращению нелегальной трудовой миграции можно, таким образом, предусмотреть на всех этапах миграционного процесса, включая: деятельность в странах происхождения; пограничный контроль в сочетании с действенной визовой политикой; меры и санкции против лиц, способствующих нелегальной миграции, в том числе торговцев людьми, похитителей и работодателей-эксплуататоров; меры по защите нелегальных трудящихся-мигрантов; регуляционные или легализационные программы; меры по возвращению мигрантов на родину с акцентом на добровольное возвращение; увеличение количества законных каналов трудовой миграции; межгосударственное сотрудничество.

## IX. Межгосударственное сотрудничество

Диалог и сотрудничество между государствами, вовлеченными в процессы трудовой миграции, особенно важны для того, чтобы сделать международную трудовую миграцию выгодной для всех участвующих сторон (для стран назначения и происхождения, трудящихся-мигрантов, профсоюзов, агентств по трудоустройству, гражданского общества и т. д.). Существуют разные ступени межгосударственного взаимодействия, как формального, так и неформального, в которое государства вовлечены на двустороннем, региональном и глобальном уровнях.

Формальные механизмы межгосударственного взаимодействия в основном связаны с договорными обязательствами государств по сотрудничеству в сфере трудовой миграции. Соответствующие соглашения могут иметь форму договоров, касающихся только конкретного вопроса, как в случае с двусторонними трудовыми соглашениями, или более широких договоренностей, таких как отдельные региональные и международные конвенции по защите прав трудящихся-мигрантов, которые включают положения о межгосударственном взаимодействии. Государства также входят во влиятельные формальные объединения по международной торговле, связанные с движением лиц как поставщиков услуг.

Двусторонние соглашения по трудовой миграции (ДСТМ) служат для формализации обязательств каждой стороны, чтобы обеспечить согласование миграции с установленными принципами и процедурами. В ДСТМ могут быть предусмотрены процедуры регулирования всего миграционного процесса в целом, от въезда до возвращения, к обоюдной выгоде стран назначения и происхождения мигрантов. Для стран происхождения, в частности, предусматривается, что их гражданам предоставляются работа и необходимая защита в стране назначения.

Основные задачи ДСТМ можно разделить на: экономические, направленные на устранение вре-

менного дефицита на местном рынке труда, например, в сельском хозяйстве, и в то же время позволяющие мигранту и стране происхождения получить выгоду от его растущих доходов; политические, направленные на упрощение добрососедских отношений или укрепление сотрудничества по управлению нерегулярной миграцией; развивающие, целью которых является, например, предотвращение беспорядочного международного найма рабочей силы в таких областях, как медицинские услуги, что непосредственно влияет на развитие более бедных стран.

Несмотря на то что с ДСТМ связаны и некоторые проблемы, при отсутствии глобального режима международной трудовой миграции они остаются важным механизмом межгосударственного взаимодействия по защите трудящихся-мигрантов, приведению спроса на труд в соответствие с предложением, управлению нелегальной миграцией и регулированию вербовки. В странах, где ДСТМ работают как механизм временного трудоустройства иностранных рабочих, они в основном направлены на определенные сектора с существенным дефицитом рабочей силы: устанавливается квота или лимит, организуется найм, привлекаются работодатели, кроме того, существует циркуляция рабочей силы. Более того, привлечение работодателей и их организаций к соблюдению ДСТМ приводит к значительному повышению их эффективности.

Региональное сотрудничество по управлению трудовой миграцией можно разделить на формальные механизмы региональной интеграции, в том числе свободное распространение инициатив в области труда и государственные обязательства по сотрудничеству в рамках региональных соглашений, и менее формальные механизмы, такие как региональные консультативные процессы и другие неформальные мероприятия.

Трудовой миграции в большей или меньшей степени содействуют региональные интеграционные процессы, обыкновенно вызываемые такими экономическими факторами, как установление договоренностей о свободных торговых отношениях между странами региона для оптимизации потенциала рынков и экономических возможностей. Как

правило, подобные договоренности содержат положения об упрощении передвижения граждан стран-участниц с целью трудоустройства и проживания. Подобные договоренности могут варьировать от режима с повышенной свободой передвижения, применимого ко всем категориям граждан, в том числе и к трудящимся, как это сделано в ЕС, до более ограниченных положений, распространяющихся на передвижение представителей бизнеса, экспертов, других высококвалифицированных специалистов и поставщиков услуг, как это установлено в Североамериканском соглашении о свободе торговли. В СНГ также стремятся к региональной интеграции на разных уровнях, хотя ее результаты пока неоднозначны.

На глобальном уровне в настоящее время нет мирового международного миграционного режима. Адмиссия людей в другие страны с целью трудоустройства в основном регулируется государственной политикой и национальными законами. В то же время на глобальном уровне развит ряд механизмов на основе международных соглашений о правах человека и труде, а также международных торговых соглашений, таких как Генеральное соглашение о торговле услугами 1994 года, в котором содержатся общеприменимые стандарты мобильности трудящихся в контексте торговли услугами. Эти стандарты, приведенные в разделе IV, позволяют физическим лицам пересекать международные границы с целью предоставления услуг, хотя на данный момент практическое применение этих стандартов ограничено узкой категорией мигрантов. В ходе недавних торговых переговоров ВТО, однако, делегации развивающихся и наименее развитых стран требовали для своих граждан большего доступа к рынкам труда развитых государств.

Достижение формальных договоренностей в целях двусторонних трудовых соглашениях, региональные интеграционные механизмы, а также региональные и международные конвенции важны для упрощения регулярной трудовой миграции и защиты трудящихся-мигрантов. Когда же достижение этих соглашений затруднено, эффективным средством межгосударственного сотрудничества могут стать другие аналогичные решения.

К этим решениям относятся не имеющие юридической силы консультативные процессы, объединенные комиссии по труду и рабочие группы. Региональные консультативные процессы (РКП) — это пример не имеющих юридических полномочий коллективных органов, объединяющих чиновников государств происхождения и приема, отвечающих за миграцию, для совместного обсуждения миграционных проблем. Все РКП обладают двумя основными общими характеристиками. Это неформальные объединения, и все результаты их работы, даже достигнутые совместно, не являются обязательными к исполнению. Хотя эффективность подобных процессов зависит от интересов участвующих сторон, ключевым моментом успешной работы РКП является исходное признание обоюдной заинтересованности в управлении миграционными потоками вне зависимости от национального опыта и интересов. Несмотря на то что немногие РКП концентрируются исключительно на трудовой миграции, эта тема становится все более важной в нынешней повестке дня. Другие форматы не имеющих юридической силы консультаций между странами происхождения и приема мигрантов — объединенные комиссии по труду, «круглые столы» и исследовательские комитеты или рабочие группы.

На глобальном уровне Бернская инициатива является государственным консультативным процессом, цель которого состоит в совершенствовании управления миграцией на национальном, региональном и глобальном уровнях путем упрочения сотрудничества между государствами. Этот процесс поддерживает правительства в обсуждении их политических приоритетов и определении долгосрочных миграционных интересов с целью управления миграцией. Важнейшим результатом Бернской инициативы стала разработка Международной программы по управлению миграцией (МПУМ) — не имеющего юридической силы документа и обширной политической концепции по управлению миграционными процессами на международном уровне. В МПУМ содержится ряд общих рекомендаций и эффективных способов разработки запланированного, сбалансированного и всестороннего подхода к управлению миграцией, включая трудовую миграцию и соблюдение прав человека в отношении мигрантов.

В июне 2004 года на 92-й сессии Международной конференции по труду проводилась глобальная дискуссия о трудящихся-мигрантах, посвященная «интегрированному подходу». На конференции была принята резолюция о справедливом обращении с трудящимися-мигрантами в мировой экономике, обязывающая МОТ и входящие в нее страны при сотрудничестве с другими международными организациями в этой области к исполнению плана действий в сфере трудовой миграции. Основным элементом этого плана является развитие не имеющей юридической силы многосторонней концепции для подхода к миграции на основе прав человека, учитывающей потребности рынка труда. В этой концепции, принятой на трехсторонней встрече экспертов в ноябре 2005 года и представленной на рассмотрение в Административный совет МОТ в марте 2006 года, подчеркивается значение международного сотрудничества в области трудовой миграции. Концепция включает четыре основных темы: достойная работа для всех трудящихся; управление и регулирование трудовой миграции; содействие соблюдению прав мигрантов и их защите; трудовая миграция и развитие. Поскольку концепция не имеет юридической силы, акцент в тексте сделан на принципах и рекомендациях, которые помогут государствам-участникам в формировании и выполнении основополагающих мер, касающихся трудовой миграции.

Межгосударственное сотрудничество жизненно необходимо для создания упорядоченной и управляемой системы трудовой миграции. При отсутствии общепринятой международной системы трудовой миграции (т. е. такого расширения Генерального соглашения о торговле услугами, которое включало бы более широкие категории поставщиков услуг) и более широкого распространения ратификации международных стандартов в области прав человека и труда, защищающих трудящихся-мигрантов, необходимость развертывания и развития международного, регионального и двустороннего сотрудничества как формальными, так и неформальными средствами, а также на основе существующих наиболее успешных практик особенно актуальна.

## *Х. Выводы*

В «Руководстве» сделана попытка указать политикам стран происхождения и назначения направление путем предоставления информации об эффективных стратегиях и практических подходах, которые разработаны в странах, имеющих значительный опыт в этой области, с учетом местных условий.

И страны происхождения, и страны назначения сталкиваются как с общими, так и со специфическими проблемами при формулировании политики в области трудовой миграции. Первоочередная задача стран происхождения — убедиться, насколько это возможно, в защищенности и благополучии своих трудящихся-мигрантов, особенно тех, кто наиболее уязвим по отношению к нарушению прав (таких как женщины, занимающиеся бытовой домашней работой). Другим не менее важным вопросом для стран происхождения является оптимизация преимуществ, получаемых от организованной трудовой миграции. Эти политические цели могут быть достигнуты только при наличии соответствующих институциональных способностей и межведомственного взаимодействия, а также межгосударственного сотрудничества.

С точки зрения стран назначения изучение и оценки недавних политических решений в области трудовой миграции на национальном уровне показывают, что, принимая во внимание демографических и социальный дисбаланс в большинстве европейских стран, серьезное внимание следует уделить различным формам иммиграции на основе постоянного трудоустройства. В то же время, существенное большинство трудящихся-мигрантов, работающих в европейских странах на законных основаниях, подпадает под действие схем временной трудовой миграции, иногда упрощенных двусторонними трудовыми договоренностями. Политики сталкиваются с трудностями при воплощении в жизнь этих программ с одновременной защитой интересов местной рабочей силы (как граждан, так и законно проживающих в стране мигрантов) и предоставлением достаточной защиты трудящимся-мигрантам.



Однако, учитывая транснациональную природу трудовой миграции, создание политической концепции только на национальном уровне, независимо от ее новизны и тщательности разработки недостаточно для решения поставленных задач. Соответственно такая концепция должна основываться на двусторонних, региональных и многосторонних механизмах с использованием как формального, так и неформального сотрудничества, которые будут формировать и дополнять меры, принимаемые на национальном уровне. С этой точки зрения важно подчеркнуть роль международной правовой среды.

Правительства, объединения работодателей и трудящихся, парламентарии, общественные организации во всех странах, участвующих в ОБСЕ, МОТ и МОМ, играют основополагающую роль в обеспечении регулируемого и эффективного подхода к международной трудовой миграции. Подобный подход — лучший способ гарантировать, что трудовая миграция станет настоящим инструментом для развития, региональной интеграции и достижения социального обеспечения в странах происхождения и назначения, а также для самих мигрантов.

# Введение

Из приблизительно 191 миллиона мигрантов во всем мире более 86 миллионов являются трудовыми мигрантами. Это число будет гораздо выше, если принять во внимание сопутствующих иждивенцев. С учетом этих цифр и ожидаемого роста международной трудовой миграции в будущем управление миграционными потоками играет решающую роль. Трудовая миграция, или передвижение людей через границы в поисках работы, заняла верхние строчки политических программ во многих странах происхождения, транзита и приема мигрантов. Правительства в разных секторах миграционного спектра наращивают регулирующий потенциал для управления трудовой мобильностью ко взаимной выгоде общества, мигрантов и государства. В то же время по своей природе миграция в поисках работы является трансграничным или транснациональным явлением и потому не может рассматриваться и регулироваться исключительно на национальном уровне. Развитие эффективной, справедливой и долговременной политики и практики требует сотрудничества всех государств, вовлеченных в процесс (т. е. стран происхождения, транзита и назначения), и на всех уровнях правительственных организаций и других заинтересованных сторон, в частности, социальных партнеров (работодателей и профсоюзов), а также организаций гражданского общества.

В наступающие десятилетия международная трудовая миграция является неизбежной, хотя и необходимой реальностью для большинства государств, включая страны-участницы Международной организации по миграции (МОМ), Международной организации труда (МОТ), а также госу-

дарства, входящие в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)<sup>1</sup>. Государства, которые можно разделить на страны происхождения и назначения, или страны-доноры и принимающие страны, сталкиваются как с общими, так и со специфическими проблемами и вопросами при разработке миграционной политики. При этом следует учитывать, что миграция — процесс динамический, и нынешние страны происхождения завтра могут превратиться в страны назначения<sup>2</sup>. В качестве яркого примера изменения миграционной динамики можно привести опыт стран Центральной и Южной Европы. Более того, до некоторой степени многие страны одновременно являются странами происхождения и назначения.

Принимая во внимание, что мобильность людей в поисках трудоустройства широко распространена в нашем глобализирующемся мире и со временем будет только расти, всестороннее, эффективное и справедливое управление трудовой миграцией необходимо, чтобы максимально увеличить ее положительное влияние и свести к минимуму отрицательные эффекты в странах происхождения и назначения, а также для самих трудящихся-мигрантов и членов их семей<sup>3</sup>.

## Предпосылки

Мигранты вообще и трудящиеся-мигранты в частности активно участвуют в развитии как принимающих стран, так и стран происхождения. Они направляют свои навыки, труд, знания и инициати-

# еоденние

ву на пользу стран проживания. Они также вносят серьезный вклад в улучшение человеческих ресурсов и развитие экономики стран происхождения путем пересылки денежных переводов и привнесения новых профессиональных знаний. Трудовая миграция стала основным способом, позволяющим индустриальным странам решать возникающие проблемы в экономике и на рынке труда в условиях глобальной экономики. Миграция сегодня служит инструментом регулирования профессионального, возрастного и отраслевого состава национального и регионального рынков труда. Она является ответом на быстро меняющиеся потребности в профессиональных навыках и персонале вследствие технологического прогресса, изменений в условиях рынка, а также промышленной трансформации. Странам со стареющим населением миграция предоставляет возможность пополнить недостающие резервы рабочей силы, привлечь молодых рабочих и повысить динамизм, потенциал и мобильность рабочей силы.

Появляется все больше свидетельств того, что как мужчины, так и женщины-мигранты вносят существенный вклад в экономическое и социальное развитие стран проживания и происхождения. Согласно многочисленным исследованиям мигранты выполняют те работы, которые не пользуются спросом среди местного населения, а их присутствие, активность и инициатива приводят к созданию дополнительных рабочих мест. Вклад мигрантов в системы социального страхования помогает удерживать в равновесии национальные счета в целом ряде стран, даже несмотря на то, что многие мигранты не получают никакой выгоды от своих

вкладов. Работая за низкое или не соответствующее нормам вознаграждение, трудящиеся-мигранты обеспечивают низкие цены на сельскохозяйственную продукцию, услуги, строительные работы и, например, медицинский уход, несмотря на то что они часто недовольны уровнем зарплаты и условиями труда в странах проживания (ILO, 2004a).

Научные, социальные, культурные и спортивные достижения мигрантов давно вошли в историю многих стран иммиграции.

По оценкам, объем официальных денежных переводов в развивающиеся страны в 2005 году составил свыше 160 миллиардов долларов США. В результате денежные переводы мигрантов составляют второй по объему международный поток средств после нефти и сильно превышают текущий уровень международной помощи развивающимся странам. Вопреки распространенной точке зрения, что деньги, переведенные мигрантами на родину (обычно это развивающиеся страны), тратятся в основном на бытовые нужды, большая часть этих средств, несомненно, вкладывается в улучшение жилищных условий и питания, заботу о здоровье и повышение уровня образования членов семей мигрантов. Очевидно, что эти расходы оказывают значительное положительное влияние на улучшение человеческого капитала, который является базовым компонентом развития, а также имеют множественный эффект в развертывании локальных проектов в строительстве, пищевой промышленности, здравоохранении и сфере образования.

Приоритетной задачей сегодня является сниже-

ние стоимости денежных переводов, чтобы максимально возможный объем средств поступал от работника его семье и сообществу, а не расходовался на финансовых посредников в форме стоимости расходов на пересылку и сборов, часто составляющих до 20% общей суммы и даже больше.

Условия жизни и труда трудящихся-мигрантов, а также степень их интеграции определяют уровни и степень того экономического и социального вклада, который они могут внести в социальное и экономическое благополучие стран проживания. В частности, условия жизни трудящихся-мигрантов непосредственно влияют и на их способность отправлять домой часть своих заработков, и на возможность приобретения новых навыков и знаний, которые могут быть им полезны после возвращения на родину или при постоянном проживании в другом месте. Таким образом, от этих условий прямо зависят уровень и характер вклада мигрантов в социальное обеспечение, формирование человеческих ресурсов и развитие, особенно для стран их происхождения. Например, заработки, недополученные мигрантами в условиях эксплуатации, или вознаграждение, которое они не успели получить из-за депортации, являются экономическими ресурсами, которые не просто украдены у конкретных трудящихся, но фактически отобраны у стран происхождения мигрантов, куда переводится существенная часть этих средств.

Хотя защита прав всех мигрантов сама по себе является необходимой с правовой, политической и этической точек зрения вне зависимости от экономических, финансовых и прочих соображений, защита трудящихся-мигрантов, кампании против дискриминации, за равенство обращения и содействие интеграции — несомненно важные меры по обеспечению действительно положительного и значимого воздействия миграции на экономическое и социальное развитие как стран проживания, так и стран происхождения мигрантов.

Трудовую миграцию, при которой люди могут подвергаться эксплуатации и не получить адекватной защиты, нельзя регулировать лишь рыночными механизмами. Чтобы миграция была выгодной как странам происхождения и проживания, так и

самим мигрантам, необходимы продуманные политика и практика государств, а также других заинтересованных сторон.

В последние годы международный диалог и консультации по вопросам миграции все более фиксируются на определении общих подходов и способов сотрудничества между странами, направленного на регулирование этого явления, которое по своей природе требует международного взаимодействия. Десять лет назад делегаты около 160 стран одобрили общую всестороннюю программу в рамках миграционного раздела Плана действий, принятого на Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР) в Каире в 1994 году (UNFPA, 1994). В 2001 году Всемирная конференция по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью приняла Дурбанскую декларацию и Программу действий, определенные элементы которых касались обращения с иностранцами и их интеграции (UN, 2002).

За последние несколько лет в рамках региональных миграционных диалогов в Африке, Америке, а также в Кавказском и Центральноазиатском регионах продолжились обсуждение и разработка общих подходов. На глобальном уровне Бернская инициатива, для которой МОМ предоставила секретариат, привела к появлению Международной программы по управлению миграцией (Swiss Federal Office for Migration 2005a; IOM 2005d). В этой программе содержится целый ряд понятий и эффективных практических подходов для разработки регулируемого, сбалансированного и всестороннего подхода к управлению миграцией, в том числе и трудовой.

Другим важным шагом стало принятие Выводов и Плана действий относительно трудящихся-мигрантов на Международной конференции по труду в Женеве в 2004 году. В Выводах устанавливается основанный на соблюдении прав подход к регулированию трудовой миграции в контексте общих вопросов рынка труда и трудоустройства. Они были единогласно приняты представителями правительств на уровне министерств и лидерами профсоюзов и федераций работодателей в 177 странах — членах МОТ. Согласно Плану действий была

последовательно разработана не имеющая юридической силы Многосторонняя политическая структура по вопросам трудовой миграции на основе правового подхода, учитывающая вопросы рынка труда и суверенитета государств (ILO, 2005a). Более подробно эти разработки представлены в главе IX настоящего «Руководства», которая посвящена межгосударственному сотрудничеству.

Миграционные стратегии и практики могут быть эффективными только если они основаны на устойчивом фундаменте правовых норм и, следовательно, опираются на силу закона. Исходя из этого, они должны соответствовать минимальным стандартам, принятым всеми странами — участницами ОБСЕ, а также членами МОМ и МОТ на уровне международного соблюдения прав человека и международного трудового права. Многие из этих стандартов воспроизведены и на региональном уровне. Кроме того, существуют определенные международные стандарты, связанные с защитой трудящихся-мигрантов и членов их семей. Две конвенции МОТ в области миграции — Конвенция 1949 года о работниках-мигрантах (№ 97) и Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (№ 143), а также Международная конвенция 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (ICRMW) предоставляют широкие правовые рамки для разработки миграционной политики и практики по вопросу обращения с трудящимися-мигрантами. В совокупности эти три документа представляют собой «международную хартию» по защите трудящихся-мигрантов и являются нормативной концепцией, которая включает большинство вопросов, касающихся обращения с ними и межгосударственного сотрудничества. Один или несколько документов в настоящее время ратифицированы в 76 странах, включая значительно число государств-участников ОБСЕ и стран — членов МОТ и МОМ. Данная международная правовая концепция рассмотрена в главе I.

В то же время политика в области трудовой миграции будет надежной и действенной в той степени, в какой она учитывает интересы, проблемы и опыт большинства сторон, непосредственно участвующих в процессе. Это многочисленные министерства и агентства в правительственных структу-

рах, отвечающие за трудовую миграцию, включая, конечно, министерства труда. При проведении консультаций и принятии политических решений необходимо также принимать во внимание другие заинтересованные стороны: объединения работодателей и агентства по трудоустройству, организации трудящихся, представляющие интересы как мигрантов, так и местной рабочей силы, гражданские общественные структуры, и, конечно, самих мигрантов.

Миграционная политика и практика должны служить ответом на определенные и обоснованные потребности, которые также учитывают нужды национального рынка труда. Подобная система должна быть основана на регулярных оценках рынка труда, которые служат для определения имеющегося и только появляющегося спроса на рабочую силу, как высоко-, так и низкоквалифицированную, и реагирования на этот спрос. При разработке политики и практических рекомендаций следует обращать внимание на такие вопросы, как повышение информированности, надзор за наймом, управление приемом мигрантов, обучение чиновников государственных служб и сотрудников правоохранительных органов, признание равнозначности образования, предоставление услуг соцобеспечения и здравоохранения, проверка условий труда, восстановление в правах и реабилитация жертв торговли людьми, а также на многие другие области.

## ***Почему «Руководство» посвящено именно трудовой миграции?***

Трудовая миграция, или движение людей через границы в поисках работы, заняла верхние строчки политических программ во многих странах происхождения, транзита и приема мигрантов. Правительства в обеих частях миграционного спектра наращивают свой регуляторный потенциал, чтобы управлять трудовой мобильностью к общей выгоде общества, мигрантов и государства. Все больше стран обращается в МОМ, МОТ и аналогичные организации, чтобы получить поддержку специали-

тов для разработки эффективной политики в области трудовой миграции. Растущее число развивающихся стран и государств с переходной экономикой стремятся к созданию благоприятных условий для трудоустройства своей рабочей силы за границей, что создаст потоки денежных переводов, и одновременно прилагают усилия к тому, чтобы защитить своих граждан за рубежом. Некоторые страны

со средним уровнем дохода также являются принимающими и стремятся усовершенствовать управление притоком рабочей силы. Многие государства с высоким уровнем дохода, несмотря на наличие долгосрочной миграционной политики, должны вносить в нее постоянные коррективы, чтобы удовлетворять потребности рынка труда, привлекать квалифицированных мигрантов, способствовать

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО 1

### Заключительный Акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе – Хельсинки, 1975 год

#### Экономические и социальные аспекты мигрирующей рабочей силы

Государства-участники... считают, что проблемы, возникающие в двустороннем плане в связи с миграцией рабочих в Европе, а также между государствами-участниками, должны рассматриваться непосредственно заинтересованными сторонами с тем, чтобы решать эти проблемы в их обоюдных интересах, в свете стремления каждого заинтересованного государства учитывать должным образом потребности, вызываемые его социально-экономическим положением, принимая во внимание обязанность каждого государства действовать в соответствии с двусторонними и многосторонними соглашениями, стороной которых оно является, и имея в виду следующие цели:...

- обеспечивать, путем сотрудничества между принимающей страной и страной происхождения, создание условий, в которых могло бы происходить упорядоченное перемещение рабочих, ограждая при этом их личное и социальное благосостояние, и организовывать в соответствующих случаях набор и элементарную языковую и профессиональную подготовку рабочих-мигрантов;
- обеспечивать равноправие между рабочими-мигрантами и гражданами принимающих стран в том, что касается условий найма и труда, а также социального обеспечения, и следить за тем, чтобы для рабочих-мигрантов создавались удовлетворительные условия жизни, особенно в отношении жилья;
- следить, насколько это возможно, за тем, чтобы рабочие-мигранты пользовались теми же возможностями, что и граждане принимающей страны, в отношении получения подходящей работы в случае безработицы;
- относиться благожелательно к тому, чтобы рабочие-мигранты получали профессиональную подготовку и, насколько это возможно, бесплатно обучались языку принимающей страны по месту работы;
- обеспечить детям рабочих-мигрантов, проживающих в принимающей стране, доступ к обычному для этой страны образованию на тех же условиях, что и для детей этой страны, и позволить, кроме того, преподавание родного языка, национальной культуры, истории и географии;
- иметь в виду, что рабочие-мигранты, особенно получившие квалификацию, возвращаясь в свою страну по прошествии некоторого времени, могут способствовать восполнению нехватки квалифицированной рабочей силы в стране происхождения;
- облегчать, насколько это возможно, воссоединение семей рабочих-мигрантов;
- относиться благожелательно к усилиям стран происхождения по привлечению сбережений рабочих-мигрантов с тем, чтобы в рамках их экономического развития расширить соответствующие возможности для занятости, способствуя тем самым реинтеграции этих рабочих по их возвращении.

сокращению незаконной миграции и препятствовать «утечке мозгов».

Тема миграции была включена в программу ОБСЕ в 1975 году, с принятием Заключительного акта конференции в Хельсинки (1975 год), в котором свобода передвижения стала одним из основных положений<sup>4</sup> и который был посвящен непосредственно международной миграции трудящихся (текстовое окно 1).

Благодаря последним тенденциям в области трудовой миграции в регионе ОБСЕ, ряд государств — членов этой организации приняли значительное число мигрантов, зачастую при отсутствии политики и правовой среды для их защиты. За последние несколько лет вопросам, связанным с соблюдением прав мигрантов и трудящихся-мигрантов в частности, было уделено особое внимание ОБСЕ. Было принято несколько важных обязательств, призванных упростить движение людей через границы, а также на территории самих стран. Также существуют конкретные положения, касающиеся обращения с трудящимися-мигрантами<sup>5</sup>.

В 2005 году в ОБСЕ было продемонстрировано беспрецедентное внимание к проблемам миграции, поскольку Председательство Словении ОБСЕ выбрало миграцию и интеграцию в качестве приоритетной темы года. Более того, было принято решение в полной мере использовать уникальную трехстороннюю природу мандата ОБСЕ, чтобы подойти к этой сложной теме с позиций политики и безопасности, экономики и охраны окружающей среды, а также человеческого измерения.

Председательство Словении также внесло тему управления (трудовой) миграцией в Измерение ОБСЕ в области экономики и окружающей среды (см. приложение 2). Демографические условия в регионе ОБСЕ и соседних странах создали основу для дискуссий о миграции во время подготовительного процесса, а также на 13-м Экономическом форуме ОБСЕ «Демографические тенденции, миграция и интеграция лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам: обеспечение безопасности и устойчивого развития в регионе ОБСЕ», прошедшем в Праге 23-27 мая 2005 года (OSCE, 2005a). Во время

этого обсуждения стало очевидно, что миграция будет все более актуальной проблемой для государств — участников ОБСЕ и что необходимо вводить в действие эффективные механизмы, которые улучшат управление миграцией (включая развитие законодательства и политики, учреждений и структур, стимулирование диалога и сотрудничества на национальном, региональном и международном уровнях, наращивание потенциала, обучение персонала и повышенное внимание устойчивому развитию).

Управление трудовой миграцией досконально обсуждалось на Экономическом форуме. На Форуме и в процессе подготовки к нему были выявлены связи между миграцией и такими факторами, как экономическое развитие с помощью денежных переводов и переноса навыков, экология, безопасность и стабильность, права человека, организованная преступность, в том числе торговля людьми и похищение людей, человеческий капитал и «утечка мозгов» — и это лишь несколько примеров.

Следовательно, работа по миграции четко определена в Программе политических приоритетов ОБСЕ, повторенной на 13-м Министерском совете ОБСЕ в Любляне в декабре 2005 года, на котором было принято Решение № 2/05 по миграции. В этом документе были подтверждены предыдущие обязательства ОБСЕ, связанные с миграцией, в частности, касающиеся трудящихся-мигрантов. Важно, что в Решении указывается: «отмечая далее, что явление миграции становится по своему характеру более разноплановым и сложным и в силу этого требует всестороннего рассмотрения и, соответственно, межизмеренческого подхода на национальном, региональном и международном уровнях... всем государствам следует принять на национальном уровне эффективные нормы по регулированию миграции» (OSCE, 2005b). В этом Решении также содержится призыв к ОБСЕ внести свой вклад путем «облегчения диалога и сотрудничества между государствами-участниками, включая страны происхождения, транзита и назначения в регионе ОБСЕ» и «оказания государствам-участникам по их просьбе помощи в разработке эффективной политики в области миграции и в выполнении их соответствующих обязательств, принятых в ОБСЕ» (OSCE, 2005b) (см. текстовое окно 2).

## Решение 13-го Министерского Совета ОБСЕ № 2/05, Миграция

### Совет министров,

вновь подтверждая обязательства, касающиеся миграции, и в частности рабочих-мигрантов, а также другие обязательства в этой области, в особенности те, которые зафиксированы в хельсинкском Заключительном акте (1975 год), Мадридском документе (1983 год), венском Итоговом документе (1989 год), Копенгагенском документе (1990 год), Парижской хартии для новой Европы (1990 год), Московском документе (1991 год), Хельсинкском документе (1992 год), Будапештском документе (1994 год) и в документах, принятых Советом министров в Маастрихте (2003 год) и Софии (2004 год),

отмечая растущее значение миграции, а также сопряженные с нею как вызовы, так и благоприятные возможности для государств-участников,

отмечая далее, что явление миграции становится по своему характеру более разноплановым и сложным и в силу этого требует всестороннего рассмотрения и, соответственно, межизмеренческого подхода на национальном, региональном и международном уровнях,

отмечая, что всем государствам следует принять на национальном уровне эффективные нормы по регулированию миграции,

подчеркивая, что миграция — это, по существу, трансграничная проблема, требующая сотрудничества между государствами,

признавая, что миграция является важным социально-экономическим и гуманитарным фактором не только для стран происхождения, но и для принимающих стран,

признавая также, что успешная политика интеграции, предполагающая, в частности, уважение культурного и религиозного многообразия и поощрение и защиту прав человека и основных свобод, является фактором укрепления стабильности и общественного согласия в наших странах,

будучи преисполнен решимости бороться с незаконной миграцией и преодолевать ее первопричины,

учитывая многообразие подходов государств — участни-

ков ОБСЕ к проблемам миграции и обращаясь к их опыту и примерам наилучшей практики,

принимая во внимание предпринятые ОБСЕ в 2005 году инициативы и усилия по решению проблемы миграции и интеграции, и в частности проведение семинара по человеческому измерению, посвященного миграции и интеграции, 13-й встречи Экономического форума ОБСЕ и семинара 2005 года по Средиземноморью,

приветствуя существующее сотрудничество между ОБСЕ, и в частности Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Бюро Координатора деятельности ОБСЕ в области экономики и окружающей среды (БКДЭОС), и соответствующими международными организациями и институтами,

считая, что ОБСЕ в рамках ее всеобъемлющего подхода к безопасности могла бы вносить свой вклад, в частности, путем:

- плотного взаимодействия и налаживания более тесных партнерских связей с международными организациями, предметно занимающимися проблемой миграции,
- облегчения диалога и сотрудничества между государствами-участниками, включая страны происхождения, транзита и назначения в регионе ОБСЕ, а также партнерами ОБСЕ по сотрудничеству и ее средиземноморскими партнерами по сотрудничеству,
- оказания государствам-участникам по их просьбе помощи в разработке эффективной политики в области миграции и в выполнении их соответствующих обязательств, принятых в ОБСЕ,
- побуждения государств-участников к рассмотрению вопроса о присоединении к соответствующим международным документам,

порукает Постоянному совету продолжить работу, начатую в 2005 году, и представить доклад четырнадцатой встрече Совета министров;

порукает Генеральному секретарю, а также соответствующим институтам и структурам ОБСЕ продолжить свою работу по проблемам миграции во всех трех измерениях.

Источник: ОБСЕ (МС. Дек. /2/05).



Разработка «Руководства по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения» является, с одной стороны, непосредственным продолжением рекомендации по подготовке руководства по разработке политики управления миграцией на основе успешного опыта региона ОБСЕ и других стран, сделанной Председательством Словении на Экономическом форуме. Эта идея получила широкую поддержку на Форуме и на последующих встречах Подкомитета Постоянного совета по экономике и окружающей среде.

Кроме того, «Руководство» является результатом работы, предпринятой МОМ и МОТ при подготовке обучающих программ, практических рекомендаций и документов по эффективному управлению трудовой миграцией для стран-участников. Оно было подготовлено Отделом по трудовой миграции Международной организацией по миграции при участии МОТ и ОБСЕ, а также независимых экспертов.

МОМ, как и МОТ, обладает значительным опытом в области миграции. Образованная в 1951 году, МОМ является основной межправительственной организацией в области миграции. В своей деятельности МОМ исходит из того, что гуманная и упорядоченная миграция отвечает интересам мигрантов и общества в целом. Задачи МОМ в области трудовой миграции — оказание поддержки в разработке стратегий и программ, которые могут по отдельности и совокупно принести пользу мигрантам, правительствам и обществам. Деятельность МОМ в области трудовой миграции значительно активизировалась в последние годы, в том числе благодаря развертыванию нескольких программ в области трудовой миграции в большинстве регионов мира. Эти программы охватывают широкий круг вопросов: повышение государственного потенциала, поддержку трудящихся-мигрантов перед отъездом и предоставление им информации, упрощение заключения и выполнения двусторонних соглашений по трудовой миграции, повышение влияния денежных переводов на развитие, стимулирование межгосударственного диалога и сотрудничества в области трудовой миграции. Долгосрочной задачей МОТ является защита лиц в рабочей среде,

в том числе тех, кто находится за пределами собственных стран (например, трудящихся-мигрантов), а также обеспечение достойной работы для всех людей. Ее уникальная тройственная структура, признанная роль в установлении международных трудовых стандартов, направленных на защиту трудящихся-мигрантов, и контроля над их соблюдением, а также опыт в стимулировании продуктивного трудоустройства позволяет ей играть заметную роль в сфере международной трудовой миграции. Деятельность этих трех организаций в области трудовой миграции рассматривается в приложении 1 настоящего «Руководства». Разработчики «Руководства» из этих трех международных организаций, участвующие в данном проекте, а также внешние эксперты перечислены в разделе «Благодарность».

Целью «Руководства» является помощь государствам, особенно относящимся к региону ОБСЕ, в их усилиях по разработке новых политических решений и подходов, направленных на более эффективное управление трудовой миграцией и потоками трудовой миграции в странах происхождения и назначения. Оно подготовлено преимущественно для использования лицами, принимающими решения, и специалистами-практиками в области трудовой миграции в регионе ОБСЕ, а также в странах, охваченных МОМ и МОТ, и содержит анализ эффективных вариантов политики и практики в области трудовой миграции, основанных на примерах государств — участников ОБСЕ и других стран, особенно азиатских, которые обладают значительным опытом в этой области и разработали много новых стратегий и эффективных практик.

«Руководство» преследует двоякую цель:

- предоставить актуальную и полезную информацию о политике в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения, а также данные о новейших достижениях;
- помочь политикам стран ОБСЕ в разработке или пересмотре политики их стран путем описания примеров успешных и эффективных стратегий и подходов.

Оно также будет полезно должностным лицам государств, не входящих в ОБСЕ, и социальным партнерам, средствам массовой информации, не-

правительственным организациям, научным сообществам и широкой аудитории, так как предоставляет точную и достоверную информацию о стратегиях и практиках в области трудовой миграции.

После выпуска «Руководства» будут организованы два специализированных региональных и/или национальных семинара, которые позволят лицам, принимающим решения, и специалистам-практикам из заинтересованных стран более подробно обсудить отдельные темы, затронутые в «Руководстве». Задача состоит в том, чтобы помочь участникам этих семинаров не только ознакомиться с эффективными практиками, используемыми в других странах, но и обсудить, какие именно стратегии, представленные в «Руководстве», могут быть приняты или разработаны для решения конкретных задач управления миграцией. Кроме того, семинары могут помочь в определении основных шагов, которые следует предпринять правительствам соответствующих стран при рассмотрении потребностей трудовой миграции.

«Руководство» и последующие семинары также предназначены для помощи в создании основы для

будущего диалога и сотрудничества между государственными властями и другими заинтересованными сторонами, а также для упрощения обмена информацией об эффективной (а также неэффективной) политике и практике управления трудовой миграцией между государствами региона ОБСЕ.

## *Тенденции трудовой миграции и их характеристики*

### **Тенденции трудовой миграции**

На протяжении последних 45 лет число людей, проживающих за пределами страны своего рождения, увеличилось более чем вдвое, от приблизительно 75 миллионов в 1960 году до почти 191 миллиона в 2005 году (UN, 2006а: 1). В современном мире один из 35 человек — мигрант. По оценкам, эта тенденция роста международной миграции и абсолютного числа мигрантов сохранится в ближайшие десятилетия. Однако следует помнить, что за тот же

ТАБЛИЦА 1

### **Доля женщин-мигрантов среди общего количества международных мигрантов по регионам, 1960—2000 годы, %**

<b>Регион</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>
Во всем мире	46,6	47,2	47,4	47,9	48,8
Более развитые страны	47,9	48,2	49,4	50,8	50,9
Менее развитые страны	45,7	46,3	45,5	44,7	45,7
Европа	48,5	48,0	48,5	51,7	52,4
Северная Америка	49,8	51,1	52,6	51,0	51,0
Океания	44,4	46,5	47,9	49,1	50,5
Северная Африка	49,5	47,7	45,8	44,9	42,8
Африка к югу от Сахары	40,6	42,1	43,8	46,0	47,2
Южная Азия	46,3	46,9	45,9	44,4	44,4
Восточная и Юго-Восточная Азия	46,1	47,6	47,0	48,5	50,1
Западная Азия	45,2	46,6	47,2	47,9	48,3
Страны Карибского бассейна	45,3	46,1	46,5	47,7	48,9
Латинская Америка	44,7	46,9	48,4	50,2	50,5

Источник: Zlotnik (2002).

ТЕКСТОВОЕ ОКНО 3

### Трудящиеся-мигранты — женщины и необходимость политики, учитывающей гендерный аспект

«Времена меняются, и сегодня все больше женщин мигрируют не вместе с супругом, а в поисках работы в тех местах, где их труд может быть лучше оплачен, чем в стране их происхождения».

«..Многие женщины-мигранты более уязвимы в отношении нарушения их прав, поскольку работают в таких гендерно-сегрегированных секторах экономики, как домашняя работа, сфера развлечений и сексуальная индустрия, которые не защищены трудовым законодательством или политическими мерами. Многие женщины занимаются неквалифицированной работой с ограниченной возможностью повышения по службе, у них низкая зарплата, длинный рабочий день, низкие или нулевые гарантии работы и права на социальное обеспечение. Часто они не осведомлены о своих правах и обязанностях и не решаются подавать официальные жалобы на своих работодателей или других лиц, продолжая страдать от сексуальных домогательств и насилия. <...>

Несмотря на эти трудности и ограничения, миграция может способствовать эмансипации женщин-мигрантов и поддерживать ее. Она предоставляет новые возможности и финансовую независимость за рубежом, а также более высокий статус в семье и обществе на родине. <...> Трудящиеся-мигранты — женщины вносят огромный вклад в иностранный доход стран происхождения путем пересылки денежных переводов....Женщины... [также] развили эффективные

неформальные торговые связи между странами происхождения и проживания. Женщины-мигранты становятся агентами экономических изменений».

«Факторы, ведущие к миграции женщин, и факторы, обуславливающие ее последствия, отличаются от причин, связанных с миграцией мужчин. Стратегии и нормативные акты по регулированию иммиграции и эмиграции часто не учитывают гендерный аспект, но при этом не являются нейтральными в гендерном отношении. В стратегиях и нормативных актах часто отражается и усиливается существующее социальное, экономическое и культурное неравенство между мужчинами и женщинами... Общепринятое мнение/ ошибочное представление о том, что “мужчины переезжают, а женщин переправляют” может привести к дополнительным ошибкам в миграционной политике.

Гендерные вопросы должны учитываться не только в эмиграционной и иммиграционной политике. Это также касается более широкого круга экономических и социальных стратегий и правовых положений, которые устанавливают или усиливают гендерное неравенство или дискриминацию в стране».

Источники: ИОМ (2003с: 7, Текстовое окно 1.1), ИО (2003с— буклет 1: Почему следует обратить внимание на международную миграцию женщин трудящихся-мигрантов, с. 11, 13 и 50).

период численность человечества также выросла в два раза, поэтому доля мигрантов в населении по-прежнему составляет около 3% (ИОМ, 2003b). Число трудящихся-мигрантов оценивается в 86 миллионов (ИО, 2004а: 7, параграф 9), и, несмотря на увеличение, в 1998 году трудящиеся-мигранты составляли не более 4,2% общего количества рабочей силы развитых стран (ИО, 2004а: 5, параграф 17).

Несмотря на то что большинство международных мигрантов происходит из развивающихся

стран, это не просто движение «с юга на север» или «с востока на запад». Около половины учтенных мигрантов перемещаются из одной развивающейся страны в другую (ИО, 2004а: 15, параграф 18). Потоки внутри регионов также значительны.

### Движущие силы

В основе международной трудовой миграции лежат три ключевых фактора;

- «притягивающее» действие демографических

изменений и потребностей рынка труда в странах с высоким доходом;

- «выталкивающее» действие разницы в заработной плате и давление кризиса в менее развитых странах;
- установившиеся межстрановые сети, основанные на семейных, культурных и исторических связях.

С точки зрения мигрантов миграция часто является стратегией выживания, поскольку большинство миграционных передвижений совершаются по экономическим причинам. Миграция является результатом решений, принимаемых отдельными людьми и семьями, которые ищут лучших условий при существующих возможностях и ограничениях.

## Типы потоков

Большая доля трудовой миграции является нелегальной. Это отрицательное свойство данного феномена, а также меры по предупреждению или сокращению нерегулярной трудовой миграции обсуждаются в настоящем «Руководстве» (см. главу VIII). Рынок труда нуждается как в высококвалифицированных, так и в низкоквалифицированных работниках. В то время как в странах назначения сегодня существует конкуренция за профессиональных специалистов, многие принимающие страны стали осторожнее относиться к приему трудящихся с более низкой квалификацией. Тем не менее в некоторых странах часто наблюдается острый дефицит рабочей силы в секторах, нуждающихся в низкоквалифицированных работниках, поскольку эти работы не пользуются популярностью среди граждан, а, следовательно, для обеспечения этих секторов рабочей силой правительства разрабатывают программы по привлечению временных рабочих. Примеры таких программ и механизмы их работы приводятся в настоящем «Руководстве» (см. раздел VI.4).

## Феминизация трудовой миграции

Сегодня почти половину из 191 миллиона мигрантов во всем мире составляют женщины (UN, 2006: 3) (Таблица 1). Хотя женщины всегда мигрировали в качестве жен и членов семьи, они все чаще

начинают мигрировать самостоятельно. Женщины-мигранты занимаются как квалифицированным, так и неквалифицированным трудом в странах назначения, хотя в обоих случаях они обычно выполняют работу с гендерной спецификой или трудятся в тех секторах, где женщины преобладают. В качестве квалифицированных мигрантов женщины часто работают в культурно-бытовой сфере и в сфере обслуживания — в качестве учителей, социальных работников и медсестер. В качестве низкоквалифицированных мигрантов они в основном заняты на домашней работе в сфере ухода, а также «досуга», в швейной промышленности и, в меньшей степени, в сельском хозяйстве (Piper and Satherthwaite, 2006). В ряде европейских стран (особенно во Франции, Италии и Испании), в странах Персидского залива и в некоторых государствах Ближнего Востока (например, в Иордании и Ливане) сектор домашних услуг остается основной категорией занятости для женщин-мигрантов (Piper and Satherthwaite, 2006).

Тем не менее при обсуждении трудовой миграции в гендерной перспективе женщин слишком часто представляют в качестве жертв торговли людьми и других эксплуататорских практик. Это происходит в основном потому, что многие женщины-мигранты работают в таких гендерно-сегрегированных секторах экономики, как домашние услуги, а также вследствие того, что женщины гораздо больше подвержены дискриминации на гендерной основе, чем их коллеги-мужчины. В такой ситуации они часто испытывают «двойную» дискриминацию — и как женщины, и как мигранты. Несмотря на широкое распространение нарушений прав и эксплуатации, миграция женщин также приносит многочисленные преимущества им самим и их семьям, а также способствует развитию стран их происхождения. Следовательно, женщины-мигранты постепенно становятся важными действующими лицами экономических трансформаций, происходящих у них на родине. Поэтому важно, чтобы политики уделяли больше внимания роли, которую женщины играют в трудовой миграции, и специфическим проблемам, связанным с их миграцией. Им также следует обеспечить более широкое включение гендерных аспектов в соответствующие стратегии, разрабатываемые в странах происхождения и назначения.

## Регион ОБСЕ

Страны региона ОБСЕ включают ряд территорий, обладающих самыми разными миграционными характеристиками. Во-первых, в регионе ОБСЕ находятся две традиционные страны иммиграции, Канада и Соединенные Штаты, которые принимают иммигрантов на постоянное место жительства, в том числе тех, кто прибывает по причинам, связанным с трудоустройством. Тем не менее в этих странах также приняты и продолжают все более активно использоваться программы по временной трудовой миграции, большей частью сосредоточенные на низкоквалифицированном труде.

Во-вторых, ОБСЕ включает весь Европейский союз с его наиболее типичной схемой трудовой миграции, основанной на режиме свободного передвижения. Такой режим действует с конца 60-х годов и поддерживается развитым социальным обеспечением. Расширение ЕС до 25 стран-участниц в мае 2004 года привело к соответствующему увеличению географического пространства, на котором происходит свободное передвижение рабочей силы, хотя лишь несколько государств, давно участвующих в Организации, открыли свои рынки труда для трудящихся из новых государств-членов. В результате такой расширенный режим, возможно, не будет действовать в полном объеме до мая 2011 года из-за переходных договоренностей, установленных на период приема новых членов (см. раздел IX.1.3.2).

ЕС также служит основным регионом назначения для трудящихся-мигрантов, прибывающих из-за пределов ЕС (из третьих стран). Сегодня отдельные государства — члены ЕС, каждое в рамках собственных границ, применяют собственные стратегии по приему мигрантов, ряд которых рассмотрен в настоящем «Руководстве». Действительно, в ЕС наблюдаются значительные отличия в политике, проводимой на национальном уровне государствами — членами ЕС на севере и юге Европы. В частности, это касается Италии и Испании, совсем недавно получивших опыт в области трудовой миграции, в том числе за счет значительных нелегальных потоков вследствие принятия многочисленных регуляционных программ. Тем не менее с момента

вступления в силу Амстердамского соглашения 1999 года, дополняющего Соглашение ЕС, Европейский союз получил полномочия для разработки общей политики по приему граждан третьих стран и обращению с ними. Это также касается лиц, приехавших с целью трудоустройства или самозанятости. В этой связи в декабре 2005 года Европейская комиссия предложила политический план по легальной миграции, который лег в основу общих политических решений, принимаемых ЕС в этой области в течение следующих четырех лет (см. текстовое окно IX.5) (EU, 2005h).

В-третьих, все государства — участники ЕС, а также страны — члены ОБСЕ на востоке ЕС входят в Совет Европы, который разработал собственный подход к миграции, включающий принятие ряда многосторонних нормативных документов, направленных на регулирование легального движения трудящихся-мигрантов внутри региона и обеспечение справедливого обращения с ними, а также недавно принятую Конвенцию о мерах против торговли людьми (EU, 2005a). Совет Европы также является автором Европейской конвенции о правах человека, обсуждаемой в разделе I.4, которая применима к 46 государствам-участникам,<sup>6</sup> из которых также являются членами ОБСЕ. Эта Конвенция защищает всех лиц, находящихся в пределах ЕС, независимо от их гражданства.

Четвертым регионом, быстро приобретающим значение в области трудовой миграции, является Содружество Независимых Государств (СНГ). Самая крупная страна региона, Российская Федерация, стоит на втором месте после Соединенных Штатов по количеству принятых мигрантов; Украина занимает четвертое место (после Германии), а Казахстан — девятое<sup>7</sup>. Государства СНГ входят в первую десятку стран происхождения мигрантов в мире. Эмиграция из стран СНГ в основном идет в другие страны Содружества (80%), в том числе в Российскую Федерацию — основную страну назначения, в Казахстан и на Украину. Исследования показывают, что число незаконных трудовых мигрантов в России можно оценить в 3,0—5,5 миллиона, притом что число трудящихся-мигрантов, имеющих все необходимые документы, составило в 2005 году только 300 000 (см. текстовое окно 4). По оцен-

## Трудовая миграция в Российской Федерации

Российская Федерация стала одной из основных стран приема мигрантов. Трудовая миграция в Россию, в основном из стран СНГ и Восточной Азии, несомненно, является наиболее существенным и динамичным миграционным потоком в регионе. По данным Федеральной миграционной службы России, занятость легальных иностранных рабочих в национальной экономике за последние 15 лет увеличилась. Число разрешений на работу, выданных иностранным гражданам, возросло со 129 000 в 1994 году до 460 000 в 2004 году и 670 000 в 2005-м. Несмотря на этот рост, регулярные трудовые мигранты составляют только 0,5% экономически активного населения страны. Число трудящихся-мигрантов, въезжающих в страну в обход официальных каналов, а также общее число нелегальных трудовых мигрантов оценивается в 3,0—5,5 миллиона человек, что составляет от 5 до 7% трудоспособного населения России. Эта цифра сравнима с долей легально занятых трудящихся-мигрантов в Ирландии (5,6%), Франции (6,2%) и Швеции (4,6%).

Сегодня развитие трудовой миграции в Российской Федерации зависит от многочисленных факторов, связанных как с миграционным давлением со стороны соседних более бедных стран, так и с избытком рабочей силы (в первую очередь в странах СНГ) и спросом на иностранный труд в России. Основной причиной роста трудовой миграции в регионе является неблагоприятная экономическая ситуация, которая затронула почти все страны СНГ и привела к значительному снижению уровня жизни большей части населения, бедности, безработице, а также сокращению экономических возможностей и перспектив в странах происхождения.

В качестве второй причины можно назвать растущую дифференциацию экономического развития и уровня жизни в различных странах и отдельных регионах. Несмотря на внутренние социально-экономические проблемы, в настоящее время уровень экономического развития, заработной платы и возможностей для эффективного трудоустройства в России гораздо выше, чем в большинстве стран СНГ. Средняя заработная плата в России в 10 раз и более

превышает этот показатель во многих государствах СНГ. Все эти факторы наряду с сохраняющейся культурной и исторической общностью России и стран СНГ свидетельствуют о неизбежности широкомасштабной трудовой миграции в Россию.

Помимо демографических факторов (которые обсуждаются в разделе II.2.2) потребность российской экономики в трудящихся-мигрантах определяется еще несколькими факторами. Во-первых, для роста национальной экономики, запланированного правительством, не хватает рабочей силы. Несмотря на то что в конце 2005 года в России было 5,7 миллиона безработных (7,7% экономически активного населения), этот уровень безработицы является структурным и сильно различается в разных регионах. В некоторых регионах существует дефицит рабочей силы, и он имеет тенденцию к росту. А, например, в Москве, где приток мигрантов весьма значителен, на конец 2005 года на 32 000 зарегистрированных безработных приходилось 160 000 объявленных вакансий. В достаточно большом количестве на эти рабочие места требовались как опытные или квалифицированные специалисты (например, водители грузовиков), так и неквалифицированные рабочие — в сферу услуг, городское хозяйство и на тому подобные работы, не пользующиеся популярностью у москвичей. Следовательно, для заполнения этих вакансий требуются приезжие из других районов страны или мигранты из других стран, в первую очередь из государств СНГ.

Российский рынок труда структурируется также, как рынки многих принимающих стран. Основные сектора экономики, которые особенно нуждаются в иностранной рабочей силе, — строительство, торговля, общественное питание, транспорт, городское хозяйство, промышленность, сезонная занятость в сельском хозяйстве, домашняя работа, досуг, а также индустрия развлечений. Сегментация рынка труда растет и постепенно становится структурным элементом экономики России и ее регионов. Сегодня экономика многих российских регионов не может функционировать без притока иностранных рабочих.

ТЕКСТОВОЕ ОКНО 4

### Трудовая миграция в Российской Федерации (продолжение)

В России практически не проводились исследования, позволяющих определить экономический эффект трудовой миграции или оценить вклад мигрантов в российскую экономику. Тем не менее не подлежит сомнению, что:

- иностранные рабочие производят некоторую часть ВВП;
- они позволяют многим российским компаниям, особенно малым и средним предприятиям, сохранять конкурентоспособность благодаря низкой стоимости иностранной рабочей силы;
- они повышают доступность товаров и услуг для сравнительно бедной части населения России.

Стабильность «миграционного элемента» в российской экономике подтверждается фактом формирования определенного сегмента рынка труда, полностью сосредоточенного на иностранных рабочих. Такие сектора занятости создают и поддерживают спрос на новых мигрантов, а следовательно, в ближайшем будущем зависимость российской экономики от притока иностранной рабочей силы только повысится.

Нехватка квалифицированного труда представляет серьезную проблему для России. В России еще не разработан механизм привлечения высококвалифи-

цированных кадров — ни специалистов по производственным процессам, ни научной интеллигенции. Эта проблема остается серьезным вызовом миграционной политике в ближайшем будущем. Одним из таких механизмов могло бы стать создание благоприятных миграционных условий для приема иностранных студентов высших и профессиональных учебных заведений с целью их последующего трудоустройства в России.

Россия представляет собой крупнейший принимающий центр в евроазиатской системе миграций, включая страны СНГ. В каждом третьем домохозяйстве Таджикистана и Молдавии есть трудящийся-мигрант, работающий в Российской Федерации. Мигранты, иждивенцы которых остались на родине, отправляют им в среднем по 100 долларов США в месяц. Эти деньги уходят на питание, медицинское обслуживание и образование (т. е. на цели развития страны). Примерно для четверти семей этот доход — единственное средство существования. Таким образом, миграция является мощным фактором, поддерживающим социальную стабильность в регионе.

Источник: МОМ, Москва (март 2006 года).

кам, около 2 миллионов рабочих без документов прибыли из Центральной Азии, в том числе примерно 600 000 из Таджикистана, что составляет порядка 10% населения этой страны, и до 500 000 из Киргизии. Многие из этих мигрантов заполняют пустующую нишу на российском рынке труда, выполняя работы, которыми не хотят заниматься россияне. В то же время трудовая миграция и денежные переводы, отправляемые семьям мигрантов, приобретают значение стратегии выживания и становятся своеобразной сетью финансовой безопасности. Объем денежных переводов оценивается в 4—7% ВВП Армении, Грузии и Таджикистана и более чем в 20% ВВП Молдавии. Трудовые мигранты в России часто работают в неформальном секторе, где отсутствие правовой защиты и недостаточная информированность о правах трудящихся делают

их уязвимыми в отношении эксплуатации и нарушений прав со стороны вербовщиков, работодателей и чиновников (см. текстовое окно VIII.1). Права трудящихся-мигрантов нарушаются в результате проявлений расизма и ксенофобии.

Трудовая миграция на Балканах также занимает первые строчки политических программ. В начале 1990-х годов Албания стала приобретать значение в качестве страны, отправляющей трудящихся-мигрантов в соседние страны региона, такие как Греция и Италия. Однако после распада бывшей Югославии и последовавших за этим конфликтов трудовая миграция больше не становилась предметом серьезных обсуждений в большинстве этих стран. Однако поскольку конфликты уже урегулированы, в этом регионе при поддержке ЕС запущено не-

сколько инициатив по управлению миграцией. Албанское правительство разработало миграционную политику при поддержке МОМ. В феврале 2006 года МОМ и РИМУБ (MARRI) (Региональная инициатива по вопросам миграции, убежища и беженцев) при финансовой поддержке правительства Великобритании организовали региональный семинар, посвященный трудовой миграции в Восточных Балканах. В нем участвовали высокопоставленные должностные лица из министерств труда и внутренних дел, а также независимые эксперты в области трудовой миграции<sup>8</sup>. Это была одна из первых региональных встреч такого рода, на которой были определены основные вопросы и проблемы, связанные с трудовой миграцией и представляющие интерес для политиков региона, а также принят целый ряд решений по различным вопросам.

## *Регулирование миграции: необходимость обдуманного политического подхода*

Государства регулируют миграцию, чтобы привлекать миграционные притоки и управлять ими, а также, в некоторых случаях, стимулировать и регулировать отток мигрантов. Трудной задачей является также управление миграцией, которое было бы выгодно как странам происхождения, так и странам назначения, а также самим мигрантам и их семьям. Этой цели невозможно достичь без установления четкого политического подхода, который при этом должен быть достаточно гибким, чтобы соответствовать меняющимся условиям феномена трудовой миграции.

Важная задача настоящего «Руководства» — сделать упор на то, что успешное управление трудовой миграцией требует обдуманного подхода к рассмотрению большого ряда политических вопросов и проблем. В следующих разделах «Руководства» рассмотрены характеристики такого подхода и современные политические решения, которые представляются эффективными, а также обсуждаются менее успешные стратегии. Страны, достигшие от-

носительного успеха в управлении трудовой миграцией, добились этого благодаря тому, что были готовы признать политические ошибки прошлого и применить новые подходы.

У стран происхождения и назначения есть как общие так и отличительные проблемы и приоритеты в формулировании политики в области трудовой миграции, пусть и с несколько различными акцентами. В главе II «Руководства» рассматриваются факторы, лежащие в основе политических решений. Главы с III по VII посвящены национальным политическим решениям в странах происхождения и назначения.

Однако, если принять во внимание транснациональную природу трудовой миграции, политическая концепция, разработанная исключительно на национальном уровне, будет недостаточна для решения всех поставленных вопросов независимо от степени ее подробности и новизны. Следовательно, такая концепция должна быть основана на двусторонних, региональных и многосторонних механизмах, действующих на уровне как формального, так и неформального сотрудничества, которые будут формировать и дополнять национальные подходы.

С этой точки зрения важно подчеркнуть роль международных правовых рамок, обеспечиваемых международными законами о правах человека и о труде (глава I), поскольку они представляют собой модель развития национальных законодательных структур для защиты прав трудящихся-мигрантов, которые обсуждаются в главе VI.

Кроме того, в главе IX о межгосударственном сотрудничестве рассматриваются двусторонние договоренности, регулирующие трудовую миграцию, в основном на временной основе, между странами происхождения и назначения (раздел IX.1.1); региональные интеграционные механизмы и региональные соглашения (разделы IX.1.2-IX.1.6); соглашения на глобальном уровне (раздел IX.1.7); а также создание объединений на всех уровнях (глобальном, региональном и двустороннем), в рамках которых представители правительств и другие заинтересованные стороны могли бы проконсультироваться и обменяться информацией, опытом и све-



дениями об удачных стратегиях в области трудовой миграции (раздел IX.2). В этой главе «Руководства» также обсуждается важный вопрос, связанный с глобальным регулированием мобильности трудящихся в контексте предоставления услуг.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 В ОБСЕ участвуют 55 государств: Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Белоруссия, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Ватикан, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Кипр, Киргизия, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, бывшая югославская республика Македония, Мальта, Молдавия, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Сербия и Черногория, Словакия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Таджикистан, Туркмения, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония. За исключением Андорры, Ватикана, Лихтенштейна, Монако и Узбекистана (по состоянию на декабрь 2005 года) эти страны являются также членами МОМ или странами-наблюдателями (к последним принадлежат Российская Федерация, Сан-Марино, Испания, бывшая югославская республика Македония и Туркмения). Аналогично все перечисленные страны, кроме Андорры, Ватикана, Лихтенштейна и Монако, являются членами МОТ (по состоянию на 10 ноября 2005 года).
- 2 Термины «страны происхождения» и «страны назначения» применяются в «Руководстве» наряду с терминами «страны выезда» и «страны проживания» или «отправляющие» и «принимающие страны», хотя более употребительны первые два термина.
- 3 В рамках «Руководства» термины «трудящийся-мигрант», «иностраный рабочий» и «трудовой мигрант» взаимозаменяемы.
- 4 «Государства-участники... ставят своей целью способствовать упрощению, более свободному передвижению и контактам — как индивидуальным, так и коллективным, как на частном, так и на официальном уровнях — между лицами, учреждениями и организациями участвующих стран» (Сотрудничество по гуманитарным и другим вопросам, раздел I (Контакты между людьми, Декларативная часть 5), (OSCE, 1975).
- 5 По просьбе ряда государств — членов ОБСЕ на Совещании по человеческому измерению в 2003 году была проведена специальная сессия, посвященная проблеме защиты прав трудящихся-мигрантов. Более того, вопрос терпимости и недискриминации по отношению к трудящимся-мигрантам стал темой специальной сессии на Конференции ОБСЕ по толерантности и борьбе против расизма, ксенофобии и дискриминации, которая проходила в Брюсселе 13—14 сентября 2004 года. Дополнительный акцент на правах мигрантов был сделан на Министерском совете в Маастрихте в декабре 2003 года. Согласно решению Министерского совета ОБСЕ в Маастрихте № 4/03 о толерантности и отсутствии дискриминации (параграф 11) ОБСЕ была призвана активизировать свою деятельность, направленную на «борьбу с дискриминацией по отношению к трудящимся-мигрантам... [и] упрощение интеграции трудящихся-мигрантов в общества, в которых они проживают на законных основаниях».
- 6 Единственными государствами — членами ОБСЕ, не входящими в Совет Европы, среди европейских стран являются Белоруссия и Ватикан, среди республик Центральной Азии — Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан, а также Канада и Соединенные Штаты.
- 7 Данные по странам СНГ из обсуждения готовящегося отчета Всемирного банка по трудовой миграции в Европе и Центральной Азии, Женева, октябрь 2005 года (World Bank, 2005).
- 8 Трудовая миграция для интеграции и развития в Западных Балканах, Загреб, 22 февраля 2006 г.

# I. Международная правовая основа защиты трудящихся- мигрантов

Защита прав трудящихся, работающих за пределами их стран происхождения, становится предметом растущего беспокойства во всей системе ООН. Существует широкий спектр международных документов, содержащих параметры регулирования международной миграции, стандарты прав человека и трудового права.

Права и свободы, установленные Всеобщей декларацией прав человека, равно применимы как к мигрантам, так и к любым другим лицам, что подтверждают положения документов о правах человека, которые были впоследствии разработаны ООН. Защита прав человека применительно к трудящимся-мигрантам — мужчинам и женщинам, содействие обеспечению им равных возможностей и обращения также устанавливаются в Преамбуле к Уставу Международной организации труда (МОТ) 1919 года и в Филадельфийской декларации 1944 года. Особое внимание уделено трудящимся-мигрантам в Декларации МОТ о фундаментальных принципах и правах на работу и Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реализации (1998 год).

Помимо принятия конкретных международных стандартов, которые защищают права трудящихся-мигрантов, а также формируют основу недавно созданной Многосторонней структуры МОТ по вопросам трудовой миграции (ILO, 2005), которая обсуждается в разделе IX.2.5.2, забота о трудящихся-мигрантах выражается во включении специальных положений, касающихся мигрантов, в соответствующие декларации, планы и программы действий на

Всемирных конференциях ООН 1, проведенных в последнее десятилетие, а также в учреждении в 1997 году поста специального докладчика ООН по правам мигрантов<sup>2</sup>.

Хотя в данной главе обсуждается международная правовая основа защиты трудящихся-мигрантов, важно подчеркнуть, что с мобильностью рабочих также связаны и другие области международного права. В качестве одной из основных можно назвать стандарты, регулирующие международную торговлю, в частности, предоставление услуг согласно Генеральному соглашению о торговле услугами, раздел 4 которого касается движения «физических лиц» через границу с указанной целью. Как показано ниже, международные документы, защищающие трудящихся-мигрантов, обычно не нарушают суверенных прав государств в области регулирования приема трудящихся-мигрантов на своей территории, однако раздел 4 Генерального соглашения о торговле услугами потенциально может оказать существенное влияние на временный въезд трудящихся в рамках предоставления услуг. Действительно, это могло бы произойти, если бы нынешние узкие рамки, установленные в разделе 4 Генерального соглашения и применимые в основном к руководящему административному персоналу и переводу сотрудников внутри компаний, были распространены на более обширные группы людей. Раздел 4 Генерального соглашения о торговле услугами обсуждается в разделе IX.1.7.2 главы IX о межгосударственном сотрудничестве.



## ***I.1 Международные стандарты в области прав человека***

Эти стандарты определены в Международном билле о правах, который содержит не имеющую юридической силы Всеобщую декларацию прав человека (впрочем, общепризнано, что большинство ее положений составляют международное обычное право) и две общие конвенции о правах человека, Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR)<sup>3</sup>. Следует подчеркнуть, что эти документы защищают всех людей независимо от их гражданства и правового статуса<sup>4</sup>. Следовательно, трудящиеся-мигранты, не являющиеся гражданами страны, обычно имеют право на соблюдение тех же прав человека, что и граждане этой страны. Несмотря на то что Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (ICRMW) (1990 год) (см. раздел I.2.2) является единственным документом ООН, непосредственно относящимся к трудящимся-мигрантам (Cholewinski, 1997: гл. 4), существует также несколько других документов ООН, имеющих большое потенциальное значение в области защиты мигрантов от дискриминации и эксплуатации по другим основаниям, не связанным с отсутствием гражданства. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ICERD) (1965 год), которая в настоящее время является одной из наиболее широко ратифицированных конвенций ООН о правах человека, обя-

зывает участвующие в ней государства запретить дискриминацию по признаку расовой принадлежности, цвета кожи, наследственной, национальной или этнической принадлежности по отношению ко всем людям, находящимся в пределах юрисдикции государства, а также ввести санкции за действия, основанные на подобной дискриминации. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) (1979 год) объединяет положения существующих документов ООН, касающихся дискриминации по половому признаку, и применяется как к гражданам, так и к негражданам. Среди других документов в области прав человека, имеющих отношение к трудящимся-мигрантам, можно назвать Международную конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT) (1984 год) и Международную конвенцию о правах ребенка (CRC) (1989 год).

Важно помнить о целом ряде основных или фундаментальных прав, которые часто нарушаются в отношении трудящихся-мигрантов. Эти права установлены в общих международных документах в области прав человека, а также защищены большинством национальных конституций. Очевидно, что эти права включают право на свободу от рабства, принудительного труда, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Без всякого сомнения, условия жизни и труда многих трудящихся-мигрантов в некоторых регионах мира напоминают ситуации, описанные в перечисленных вариантах нарушения прав. Такое обращение часто очевидно в отношении трудящих-

ся-мигрантов, которые были проданы или подвергались эксплуатации, находятся в долговой кабале, не имея возможности избежать принудительной работы до выплаты долга работодателю, агенту или вербовщику, а также в других противоправных ситуациях. Женщины-мигранты, вследствие гендерно-специфичной работы или занятости в тех секторах, где преобладает женский труд, особенно уязвимы в таких противоправных ситуациях. Рабство и принудительный или обязательный труд в отношении трудящихся-мигрантов запрещен международными стандартами в области прав человека, конкретными международными документами против рабства и близких к рабству явлений, а также стандартами МОТ (см. разделы I.2.1 и I.3).

Прежде составлявшие только небольшую долю от объема тайной миграции торговля трудом и незаконный ввоз были сильно затронуты меняющейся природой международной миграции, и «если [они] не будут взяты под контроль, [они] могут стать одной из доминирующих форм противоправной миграции в ближайшем будущем» (ILO, 1999: параграф 289). Признавая, что такие меры требуют всестороннего международного подхода, Генеральная Ассамблея ООН в 2000 году приняла Протокол ООН о предотвращении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и соответствующих мерах наказания (Протокол о торговле людьми) и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (Протокол о ввозе), дополняющие Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (UN, 2000b)<sup>5</sup>. Широкий спектр мер, требующихся для предотвращения или сокращения нерегулярной миграции, в том числе ее наиболее противоправных форм, рассматривается в главе VIII.

Все трудящиеся-мигранты и их семьи независимо от правового статуса также имеют право на свободу от необоснованного ареста или задержания, которое защищено международными стандартами в области прав человека против лишения свободы, например содержащимися в ICCPR (ст. 9). Многие мигранты, в том числе имеющие разрешение на работу, часто подвергаются задержаниям и притеснениям со стороны пограничных чиновников и полиции в странах назначения<sup>6</sup>.

Особенно важны для трудящихся-мигрантов свобода передвижения внутри страны и право покинуть страну<sup>7</sup>. К сожалению, нередко работодатели, агенты по трудоустройству и даже правительственные чиновники некоторых стран конфискуют у трудящихся-мигрантов паспорта, чтобы гарантировать, что они не уедут до завершения работы. В то время как указанные права могут на законных основаниях ограничиваться по целому ряду достаточных оснований, таких как защита национальной безопасности и общественного порядка, при условии, что принимаемые меры соответствуют поставленной цели, конфискация паспорта для гарантии завершения трудящимся-мигрантом работы не может являться законной целью государства<sup>8</sup>.

Кроме того, следует особенно внимательно контролировать обеспечение трудящихся-мигрантов и их семей эффективной защитой от насилия, угроз и принуждения, ксенофобии и дискриминации, в том числе со стороны должностных лиц, отдельных граждан или организаций (в частности, работодателей), а также со стороны населения в целом (см. раздел II.2.5). С этой точки зрения важным является право на равный с гражданами доступ к судам (в том числе к трудовым судам или органам правосудия)<sup>9</sup>, чтобы трудящиеся-мигранты могли требовать в суде удовлетворения за нарушение их прав в стране трудоустройства. Следовало бы упростить соблюдение этого права и включить в него предоставление бесплатной правовой поддержки, особенно мигрантам, не имеющим средств.

Наконец, некоторое, хотя и не главное значение для защиты трудящихся-мигрантов имеют международные стандарты, касающиеся беженцев, которые в основном сформулированы в Женевской конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколе к ней 1967 года (UN, 1951, 1967). Во-первых, мигранты, ставшие жертвами торговли людьми с целью трудовой эксплуатации, также могут подать ходатайство о предоставлении убежища на основании их преследования негосударственными структурами (ст. 1 (A)(2)). Во-вторых, в Женевской конвенции содержится ряд положений, касающихся доступа к трудоустройству, которые применимы к беженцам, законно находящимся на территории договаривающихся сторон (ст. 17).

## ***I.2 Конвенции МОТ и ООН о трудящихся-мигрантах: взаимодополняющий набор стандартов***

### **I.2.1 Конвенции МОТ**

Первыми международными документами, содержащими более подробные решения проблем трудящихся-мигрантов, стали Конвенция 1949 года о работниках-мигрантах (пересмотренная) (№ 97) и Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (№ 143), а также сопутствующие им рекомендации<sup>10</sup>. 45 государств ратифицировали Конвенцию № 97 и 19 — Конвенцию № 143<sup>11</sup>. Поскольку миграция часто влияет и на мигрантов, и на членов их семей, документы МОТ, касающиеся трудящихся-мигрантов, предоставляют гарантии и возможности для поддержки трудящихся-мигрантов и их семей на всех этапах миграционного процесса. Следует уточнить, что Конвенции МОТ не затрагивают суверенного права государств-участников допускать или запрещать въезд иностранных граждан на их территорию, а также право каждого государства самому определять, каким способом организовать или запретить въезд трудящихся-мигрантов. Положения этих документов не зависят от принципа обратимости, а их действие также распространяется на беженцев и перемещенных лиц, если они являются трудящимися, работающими за пределами своих стран.

Несмотря на то что документы МОТ, касающиеся трудящихся-мигрантов, не затрагивают всю связанную с ними деятельность (например, в них не рассматриваются вопросы разработки и установления национальной политики в области трудовой миграции), принципы, закрепленные в этих документах, предоставляют важную основу, демонстрирующую, как должны быть построены базовые компоненты всесторонней политики в области трудовой миграции, защиты трудящихся-мигрантов, а также мер по упрощению и контролю миграционного передвижения. Точнее, они призывают к мерам, направленным на регулирование условий, в

которых происходит миграция в поисках работы, на борьбу с нерегулярной миграцией и торговлей трудом, а также к мерам по выявлению нелегальной занятости мигрантов с целью предотвращения и искоренения нарушения прав. Они также содержат положения о сотрудничестве между государствами, включающем организации работодателей и трудящихся.

Кроме того, эти документы призывают к осуществлению мер, связанных с предоставлением бесплатных услуг по поддержке мигрантов и информационному обеспечению, с шагами по предотвращению ложной пропаганды, а также с переводом заработков. В них определены параметры найма и условия контрактов, участие мигрантов в профессиональном обучении и продвижении по службе, рассмотрены вопросы воссоединения семей, а также содержатся призывы против незаконного увольнения или высылки. Они содержат специальные положения о доступе к социальным и медицинским услугам и приемлемому жилью. Последний, но существенный пункт — эти документы призывают к принятию политических мер, которые поощряют и гарантируют равенство обращения и возможностей для законных мигрантов и граждан в плане трудоустройства и занятости (применительно к доступности трудоустройства)<sup>12</sup>, вознаграждения, социального обеспечения, права на вступление в профсоюзы, культурных прав и индивидуальных свобод, налогов на заработную плату и доступа к суду.

Следует отметить, что конвенции № 97 и 143 предусматривают ряд исключений в отношении категорий мигрантов, к которым они применимы. Это касается моряков (к которым относится целый ряд конкретных конвенций), приграничных трудящихся, представителей свободных профессий и артистов, въезжающих на короткий срок, а также тех, кто занимается самостоятельной предпринимательской деятельностью. Конвенция № 143 также не распространяется на стажеров и командированных. Тем не менее указанные исключения из этой Конвенции относятся только к части II, которая касается равенства возможностей законных мигрантов и граждан. Они не исключаются из тех категорий трудящихся-мигрантов, которым предоставля-

ется базовый уровень защиты, связанный с соблюдением основных прав человека, в части I Конвенции № 143.

## I.2.2 Конвенция ООН о трудящихся-мигрантах (ICRMW)

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Конвенция ООН о трудящихся-мигрантах, ICRMW)<sup>13</sup> была принята в декабре 1990 года. В настоящее время она принята 34 государствами, но не ратифицирована ни одной из основных стран трудоустройства. В то же время ее приняли некоторые значимые страны происхождения, например, Мексика и Филиппины<sup>14</sup>. Конвенция ООН включает большинство основных положений конвенций МОТ и в некоторых случаях выходит за их пределы. Эта Конвенция ООН и конвенции МОТ № 97 и 143 могут, таким образом, рассматриваться как дополняющие друг друга.

Хотя долгосрочной целью Конвенции ООН является сокращение и искоренение нерегулярной миграции, она в то же время способствует соблюдению прав и защите лиц, мигрирующих в поисках работы, в том числе находящихся в нерегулярной ситуации. В число других важных аспектов Конвенции входит тот факт, что ратифицировавшие ее государства не имеют права исключить ни одну категорию трудящихся-мигрантов из сферы ее применения (ст. 88), «неделимость» документа, а также то обстоятельство, что она включает все типы трудящихся-мигрантов, в том числе те, к которым неприменимы существующие документы МОТ<sup>15</sup>. В Конвенции также дается широкое определение понятия «семья», учитывающее современные взгляды на ее состав (ст. 4 и 44(2)). По сравнению с конкретными документами МОТ, в Конвенции ООН более широко сформулирован принцип равенства обращения с трудящимися-мигрантами (независимо от статуса) и гражданами, помимо судов и органов правосудия, в области оплаты труда и других условий труда, а также в области доступа трудящихся-мигрантов к неотложной медицинской помощи и образования детей трудящихся-мигрантов (ст. 18(1), 25, 28 и 30, соответственно). Она также устанавливает расширенные права трудящихся-

мигрантов на перевод заработков и сбережений (ст. 32 и 47); кроме того, трудящиеся-мигранты получают преимущество за счет более определенного уровня защиты в случае высылки (ст. 22).

В области права на возмещение пособий по социальному обеспечению, однако, документы МОТ (включая конкретные конвенции о социальном обеспечении) более четко определяют права трудящихся-мигрантов (разделы I.2.3, VII.5.2 и VIII.4.4). Что касается дополнительных прав, которые могут быть полезны мигрантам, имеющим документы, и членам их семей (ICRMW, часть IV), конвенции МОТ и ООН во многом похожи за исключением того, что конвенции МОТ более четко определяют право трудящихся-мигрантов на создание профсоюзов и на равный доступ к образованию, жилью, профессиональному обучению и системе социального обеспечения. Наконец, ICRMW предоставляет трудящимся-мигрантам возможность подавать индивидуальные жалобы (ст. 77), но не акцентирует внимания на вовлечении в организации трудящихся и работодателей, как это сделано в документах МОТ.

## I.2.3 Защита прав нерегулярных мигрантов

В основе защиты прав трудящихся-мигрантов — мужчин и женщин лежит их потенциальная уязвимость по отношению к дискриминации, эксплуатации и унижению, особенно при низком маргинальном статусе и в недостаточно регулируемых секторах занятости. Кроме того, мигранты, не имеющие разрешения на въезд и/или трудоустройство, имеют крайне ограниченный доступ к защите их безопасности и здоровья, минимальной зарплате и другим стандартам, поскольку они чаще всего заняты в секторах, где эти стандарты неприменимы или не учитываются. Следовательно, необходимо, чтобы страны обеспечивали некоторые минимальные стандарты защиты, в том числе соблюдение основных прав человека, для всех трудящихся-мигрантов, *независимо от их статуса*. ICRMW и Конвенция МОТ № 143 содержат положения, направленные на обеспечение базового уровня защиты для всех трудящихся-мигрантов, даже если они иммигрировали, работают нелегально или если их по-

ложение не может быть легализовано. Согласно Конвенции № 143 (ст. 1 и 9(1)), в это понятие входят основные права человека, меры по защите трудящихся-мигрантов, потерявших работу, и некоторые права, вытекающие из предыдущей занятости и касающиеся вознаграждения, социального обеспечения и соответствующих пособий (глава VIII). ICRMW распространяется на трудящихся-мигрантов, въехавших в страну проживания или живущих там без регистрации (и членов их семей), предоставляя им права, которые раньше предоставлялись только лицам, мигрирующим в регулярном режиме в поисках работы, и выходя за пределы, установленные в Конвенции № 143.

В дополнение к мерам по защите прав трудящихся-мигрантов последние документы МОТ в области трудящихся-мигрантов и Конвенция ООН (часть VI) сосредоточены на усилиях по сокращению нерегулярной миграции и нелегального трудоустройства и необходимости формулирования соответствующих миграционных стратегий для достижения этой цели, введению санкций по приведению в действие постановлений в этой области, обмену информацией, предоставлению информации трудящимся-мигрантам; и упрощению предоставления услуг консульских служб.

### **1.3 Другие документы МОТ, касающиеся трудящихся-мигрантов**

Кроме конкретных стандартов МОТ, защищающих права трудящихся-мигрантов, к ним применимы и другие важные документы МОТ. Применение многих положений в более широко ратифицированных основных конвенциях МОТ, так же как и в менее широко ратифицированных конвенциях, не ограничивается гражданами или мигрантами с легальным статусом проживания и трудоустройства<sup>16</sup>. Эти стандарты важно учитывать в рекомендациях по разработке всесторонней политики в области трудовой миграции. Также стоит заметить, что если документы МОТ в соответствующей области не указывают на что-либо иное, все конвенции и реко-

мендации, принятые Международной конференцией труда к настоящему времени, касаются как граждан, так и неграждан, хотя одновременно подерживают суверенное право государств регулировать доступ на свою территорию или на национальный рынок труда.

Некоторые принципы и права в сфере труда, вытекающие из документов МОТ, а также выраженные и разработанные в восьми конвенциях МОТ<sup>17</sup>, считаются международным сообществом и МОТ фундаментальными в области защиты прав всех трудящихся, в том числе трудящихся-мигрантов. Они касаются свободы ассоциации и права на коллективные переговоры (см. раздел VII.2.3), свободы от принудительного и детского труда, недискриминации в области трудоустройства и занятости (см. ниже раздел VII.2.1). Более того, вследствие принятия Декларации МОТ 1998 года о фундаментальных принципах и правах в сфере труда,

все государства — члены МОТ, даже не ратифицировавшие данные конвенции, вследствие самого факта их членства в организации обязаны уважать, стимулировать и добросовестно реализовывать в соответствии с конституцией принципы, касающиеся фундаментальных прав, которые декларируются в этих конвенциях (ILO, 1998: параграф 2).

Права трудящихся-мигрантов относятся не только к фундаментальным правам, которые устанавливаются в восьми основных конвенциях МОТ. Международные трудовые стандарты в области социального обеспечения, охраны материнства, политики занятости, регулирования деятельности частных и государственных агентств занятости, безопасности и гигиены труда, условий труда, охраны заработной платы и инспекции труда, а также стандарты, распространяющиеся на сектора, в которых занято большое количество трудящихся-мигрантов, рассматриваются МОТ как не менее важные инструменты обеспечения достойной работы для всех трудящихся-мигрантов (см. текстовое окно I.1). В первую очередь это относится к документам МОТ, устанавливающим равенство между трудящимися-мигрантами и гражданами в сфере социального обеспечения, которые обсуждаются в разделе VII.5<sup>18</sup>.

## Принципиальные конвенции МОТ относительно трудящихся-мигрантов

- Конвенция 1949 года о работниках-мигрантах (пересмотренная) (№ 97)  
Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (№ 143)
- Конвенция 1930 года о принудительном труде (№ 29)  
Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (№ 105)  
Конвенция 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (№ 87)  
Конвенция 1949 года о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров (№ 98)  
Конвенция 1951 года о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд (№ 100)  
Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (№ 111)  
Конвенция 1973 года о минимальном возрасте для приема на работу (№ 138)  
Конвенция 1999 года о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (№ 182)
- Конвенция 1925 года о равноправии граждан страны и иностранцев в области возмещения трудящихся при несчастных случаях (№ 19)  
Конвенция 1962 года о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения (№ 118)  
Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102)  
Конвенция 1982 года об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения (№ 157)  
Конвенция 1949 года об охране заработной платы (№ 95)  
Конвенция 1964 года о политике в области занятости (№ 122)  
Конвенция 1948 года об организации службы занятости (№ 88)  
Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (№ 181)
- Конвенция 1947 года об инспекции труда в промышленности и торговле (№ 81)  
Конвенция 1949 года о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти (№ 94)  
Конвенция 1958 года об условиях труда на плантациях (№ 110)  
Конвенция 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма (№ 121)  
Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129)  
Конвенция 1977 года о занятости и условиях труда и жизни сестринского персонала (№ 149)  
Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда в производственной среде (№ 155)  
Конвенция 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве (№ 167)  
Конвенция 1991 года об условиях труда в гостиницах, ресторанах и аналогичных заведениях (№ 172)  
Конвенция 1995 года о безопасности и гигиене труда на шахтах (№ 176)  
Конвенция 2000 года об охране материнства (№ 183)  
Конвенция 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (№ 184)

Принимая во внимание рост частных агентств по трудоустройству, занимающихся вербовкой трудящихся-мигрантов, Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (№ 181) стала одним из наиболее значимых стандартов МОТ, применимых к тру-

дящимся-мигрантам (см. разделы III.2.1 и VI.4.5.2). Государства, ратифицировавшие Конвенцию № 181, обязаны принять меры по должной защите и предотвращению нарушения прав трудящихся-мигрантов, завербованных или ввезенных на их территорию час-



тными агентствами занятости. Эти меры должны включать законы или положения, предусматривающие наказания, включающие закрытие частных агентств занятости, занимающихся мошенничеством и нарушением прав (ст. 8(1)). Кроме того, Конвенция 1949 года об охране заработной платы (№ 95) уделяет особое внимание установлению заработной платы до истечения срока действия контракта и запрещает «всякие отчисления из заработной платы с целью путем прямого или косвенного вознаграждения обеспечить себе получение или сохранение работы». Следовательно, любые отчисления из заработной платы для оплаты услуг платных агентств с целью получения или сохранения работы противоречат Конвенции<sup>19</sup>.

## 1.4 Региональные инструменты

При определении основных стандартов в области трудовой миграции и защиты трудящихся-мигрантов в странах ОБСЕ стоит обратить внимание на ряд региональных стандартов, разработанных в Европе и Северной Америке. В то же время следует отметить, что в тех регионах, где региональные документы в области миграции носят более ограничительный характер по сравнению с соответствующими стандартами ООН или МОТ, особенно там, где эти стандарты ратифицированы государством, они не должны рассматриваться в качестве замены международных стандартов, установленных в этой сфере.

Документы Совета Европы в области трудовой миграции включают общие права человека, а также более конкретные соглашения, касающиеся мигрантов и трудящихся-мигрантов. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ECHR) (Council of Europe, 1950) имеет наиболее широкое применение, так как распространяется на всех лиц, находящихся под юрисдикцией государств-участников (ст. 1), включая трудящихся-мигрантов независимо от их правового статуса. Хотя в ECHR нет конкретных положений о трудящихся-мигрантах, мигранты получают возмещения от

Европейского суда по правам человека согласно прецедентному праву по защите их прав в области семейной жизни и принципа недискриминации (ст. 8 и 14 соответственно) см. текстовое окно VII.5). Европейская социальная хартия (1961) и Дополнительный протокол к ней (1988), а также пересмотренная Европейская социальная хартия (Council of Europe, 1996) содержат ряд положений, касающихся лиц, живущих и работающих в странах, гражданами которых они не являются. В числе этих положений — право на получение оплачиваемой работы на территории другой договаривающейся стороны, предоставление информации трудящимся-мигрантам, упрощение миграционного процесса, равенство обращения с гражданами и негражданами в области занятости, право на воссоединение семей, гарантии против высылки и т. д. (ст. 18 и 19). Тем не менее эти инструменты относятся только к мигрантам, являющимся гражданами государств — членов Совета Европы, а их применение зависит от принципа обратимости, хотя формальное положение мигрантов было недавно изменено Европейской комиссией по социальным правам, которая контролирует применение Хартии и пересмотренной Хартии, а также управляет Протоколом о коллективных жалобах (Council of Europe, 1995)<sup>20</sup>. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (Council of Europe, 1977) включает положения, касающиеся основных аспектов правового статуса трудящихся-мигрантов, прибывших из договаривающихся государств, особенно в сферах найма, медицинского осмотра и профессиональных тестов, поездок, разрешений на проживание и работу, воссоединения семей, жилья, условий труда, перевода сбережений, социального обеспечения, социального и медицинского обслуживания, истечения срока действия трудового контракта, увольнения и восстановления на работе, а также подготовки к возвращению в страну происхождения. Однако к настоящему времени эту конвенцию ратифицировали только восемь государств — участников Совета Европы<sup>21</sup>.

Относительно структуры ЕС, как это рассматривается ниже, в разделе IX.1.3, существуют различия в области прав и льгот, предоставляемых трудящимся-мигрантам из государств — членов ЕС, из стран, готовящихся вступить в Союз, и из треть-

их стран. Договор об учреждении Европейского сообщества (Договор о ЕС) предусматривает свободу передвижения для трудящихся-мигрантов из государств — членов ЕС (хотя временные меры, в свою очередь, ограничивают эту свободу для граждан государств, недавно вступивших в ЕС — см. текстовое окно IX.4), и запрещает любую дискриминацию таких трудящихся по национальному признаку в области занятости, вознаграждения и других условий труда и занятости, включая социальное обеспечение (ст. 12 и 39)<sup>22</sup>. Договор о ЕС также предлагает Совету министров принять меры, необходимые для обеспечения равноправного обращения и равных возможностей для мужчин и женщин в борьбе с дискриминацией, основанной среди прочего на расовой принадлежности, этническом происхождении, религии или вере и сексуальной ориентации<sup>23</sup>. Он предоставляет трудящимся-мигрантам из государств — членов ЕС целый набор социальных прав, которому нет аналогов в других странах. Более того, Совету также предлагается принять меры в области убежища, иммиграции и защиты прав граждан третьих стран, хотя меры, на данный момент принятые в области легальной миграции, предоставляют гражданам третьих стран меньше прав, чем гражданам ЕС<sup>24</sup>.

Несмотря на отсутствие юридической силы, Устав ЕС о фундаментальных правах, принятый в 2000 году (EU, 2000d), является основной отправной точкой в этой области, поскольку большинство его положений применимы ко всем лицам независимо от их национальной принадлежности. Впервые в истории ЕС в одном тексте содержится полный набор гражданских, политических, экономических и социальных прав граждан ЕС, а также всех проживающих в ЕС лиц.

Несмотря на то, что в Межамериканской системе по защите прав человека не содержится отдельных документов относительно трудящихся-мигрантов, они пользуются общей защитой, предоставляемой Организацией американских государств (OAS), которая приняла Американскую декларацию прав и обязанностей человека 1948 года (OAS, 1948) и Американскую конвенцию 1969 года о правах человека (Пакт Сан-Хосе) (OAS, 1969). Оба документа гарантируют свободу от дискриминации. Некоторые принципы, применимые к мигрантам и их семьям, также разработаны на основе прецедентного права Межамериканской комиссии по правам человека (IACHR) и Межамериканского суда по правам человека<sup>25</sup>. В свете огромного значения, которое миграция приобрела за последнее десятилетие, IACHR решила уделить особое внимание ситуации трудящихся-мигрантов и членов их семей на обоих американских континентах. Генеральная ассамблея OAS приняла несколько резолюций и организовала встречи глав государств. В 1997 году IACHR был назначен специальный докладчик по вопросам трудящихся-мигрантов и их семей<sup>26</sup>.

Североамериканское соглашение о свободе торговли (NAFTA) в ограниченной степени касается миграционных вопросов в Североамериканском соглашении о трудовом сотрудничестве (NAALC), а сам текст NAFTA допускает въезд некоторого числа (квоты) инвесторов, высококвалифицированного персонала и сотрудников международных корпораций из государств, подписавших соглашение. NAFTA рассматривается в разделе IX.1.4.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Наиболее обширные положения в области защиты прав трудящихся-мигрантов, в том числе жертв торговли людьми и незаконных мигрантов, содержатся в Дурбанской декларации и Программе действий по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, которые были приняты в 2001 году (UN, 2002).
2. Дополнительную информацию о работе специального докладчика см. на веб-сайте <http://www.ohchr.org/english/issues/migration/rapporteur/index.htm>.
3. Как ICCPR, так и ICESCR ратифицированы практически всеми странами ОБСЕ за исключением Андорры (подписала, но не ратифицировала ICCPR; ICESCR), Ватикана (ICCPR; ICESCR) и Соединенных Штатов (подписали, но не ратифицировали ICESCR).
4. Универсальность всеобщих инструментов в области прав человека относительно субъекта права подчеркивается специальным докладчиком по правам неграждан (Weissbrodt, 2003: 2).
5. Целью Протокола о торговле людьми является (а) предупреждение торговли людьми и борьба с ней при особом внимании женщинам и детям; (б) защита и помощь жертвам торговли людьми; (в) поощрение сотрудничества между государствами в достижении этих целей (ст. 2). Целью Протокола против незаконного ввоза мигрантов является предупреждение незаконного ввоза мигрантов и борьба с ним, поощрение сотрудничества между государствами-участниками с этой целью, а также обеспечение защиты прав незаконно ввезенных мигрантов (ст. 2). Тем не менее в строгом смысле слова данные протоколы не являются документами в области прав человека, поскольку они приняты в контексте уголовного права.
6. См. также ст. 16(1) ICRMW, которая предоставляет право на свободу и безопасность, и ст. 16(4), специально запрещающую незаконный арест или задержание.
7. Например, ICCPR, ст. 12(1) и (2). Право покинуть страну также защищено ICRMW (ст. 8(1)).
8. Конфискация паспортов прямо запрещена ICRWC (ст. 21). Более того, страны происхождения, обеспокоенные «утечкой мозгов» квалифицированных кадров, не имеют права устанавливать ограничения для предотвращения выезда этих лиц из страны. Они должны искать другие средства, чтобы стимулировать своих граждан остаться в стране, или поддерживать «циркуляцию мозгов».
9. Например, ICRMW ст. 18(1).
10. Рекомендации МОТ №86 и №151.
11. Следующие 19 стран ОБСЕ ратифицировали хотя бы один из этих документов: Албания (K97), Армения (K97/K143), Бельгия (K97), Босния и Герцеговина (K97/K143), Великобритания (K97), Германия (K97), Испания (K97), Италия (K97/K143), Кипр (K97/K143), бывшая югославская республика Македония (K97/K143), Молдавия (K97), Нидерланды (K97), Норвегия (K97/K143), Португалия (K97/K143), Сан-Марино (K143), Сербия и Черногория (K97), Словения (K97), Франция (K97) и Швеция (K143).
12. Конвенция № 143, ст. 14(а), однако, допускает некоторые ограничения в области равного доступа к трудоустройству (Текстовое окно VII.1). Относительно доступа к трудоустройству и защиты против увольнения см. также ILO (1999: параграфы 381—401 и 577—597).
13. ICRMW была принята Генеральной Ассамблеей ООН (резолюция 45/158) 18 декабря 1990 года и вступила в силу 1 июля 2003 года.
14. Конвенцию ратифицировали пять стран ОБСЕ (Азербайджан, Босния и Герцеговина, Киргизия, Таджикистан и Турция). Стоит напомнить, что трудовая миграция остается динамичным явлением и страны происхождения могут в будущем превратиться в страны назначения: например, Мексика сейчас является принимающей страной для трудящихся-мигрантов из таких центральноамериканских стран, как Гватемала.
15. Следует отметить, что, несмотря на важность и полезность деятельности приграничных рабочих, моряков и самозанятых мигрантов, они не указаны отдельно в существенных положениях ICRMW.
16. При рассмотрении применимости документов МОТ ко всем трудящимся-мигрантам, как временным, так и постоянным, в легальной или нелегальной ситуации, следует делать различие между сферой и применением. Например, хотя конвенции могут прямо не исключать нерегулярных трудящихся из сферы своего применения, практическая реализация некоторых положений по отношению к этим трудящимся может оказаться затруднительной. Особенно это касается таких областей как социальное обеспечение или защита материнства, где права на получение пособий могут зависеть от завершения квалификационного периода (на основе периода занятости или проживания) или от отчислений, сделанных заинтересованными рабочими. Нелегальные трудящиеся в силу их статуса часто находятся не в том положении, чтобы участвовать в схемах соцобеспечения за счет взносов работников.

## ПРИМЕЧАНИЯ

17. Конвенция 1930 года о принудительном труде (№ 29) и Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (№ 105), Конвенция 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (№ 87) и Конвенция 1949 года о применении права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров (№ 98), Конвенция 1951 года о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд (№ 100) и Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (№ 111), Конвенция 1973 года о минимальном возрасте для приема на работу (№ 138) и Конвенция 1999 года о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (№ 182).
18. Подробный обзор документов МОТ в области социального обеспечения см. Humblet and Silva (2002: 41—45).
19. См. ILO (2003a: параграф 267); более подробное объяснение применения ст. 9 Конвенции № 95 см. также в параграфах 268—271.
20. Этот Протокол позволяет отдельным профсоюзам и неправительственным организациям подавать жалобы против договаривающихся сторон, принимающих процедуру по Протоколу. В случае Франции (Международная федерация по правам человека (FIDH) против Франции, принято в сентябре 2004 года) Комиссия обнаружила нарушение ст. 17 Хартии, касающейся защиты и поддержки детей и молодежи в области национальных мер, ограничивающих доступ детей нелегальных мигрантов к услугам здравоохранения. Комиссия нашла затруднительным применение ограничительных рамок Хартии к ситуации, в которой в основополагающем праве получения медицинской помощи было отказано такой особенно уязвимой группе лиц, как дети. Комиссия пояснила, что применение ограничений в правах следовало ограничить для сохранения сущности права и достижения основной цели Хартии. В данном случае ограничение касалось человеческого достоинства и оказывало отрицательное влияние на детей, которые подвергались риску из-за отсутствия медицинской помощи. Учитывая, что медицинская помощь является необходимым условием сохранения человеческого достоинства, законодательства или практики, отказывающие в этом праве иностранным гражданам на территории государства-участника, даже если эти лица присутствуют там незаконно, не могут быть одобрены по условиям Хартии. См. Council of Europe (1996: параграфы 29—32).
21. Италия, Испания, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Турция, Франция и Швеция. Конвенцию подписали Бельгия, Германия, Греция, Люксембург, Молдавия и Украина.
22. См. также распоряжение Совета 1612/68/ЕЕС (EU, 1968), в большинстве случаев действующее с позиций равенства обращения относительно доступа к занятости, условий труда, социальных и налоговых преимуществ, прав профсоюзов, профессионального обучения и образования.
23. См. соответственно директивы Совета 76/207/ЕЕС (EU, 1976) и 2000/43/ЕС (EU, 2000a), которые вводят в действие ст. 13 Договора о ЕС.



# II. Основные вопросы разработки политики в странах происхождения и назначения

При разработке политики высшие должностные лица стран происхождения и назначения должны уделять более пристальное внимание ряду основополагающих общих проблем при формировании соответствующих политических концепций. Этот раздел освещает некоторые из этих вопросов, которые также отражают сложность явления трудовой миграции. Хотя эти вопросы неизбежно отличаются из-за разных динамических изменений трудовой миграции в странах происхождения и назначения, некоторые из них схожи для обеих категорий стран, это в том числе относится к защите трудящихся-мигрантов и необходимости межгосударственного сотрудничества, особенно в области предотвращения или сокращения нелегальной миграции.

Дифференциальное и зачастую дискриминационное влияние законодательства, политики и программ на различные группы трудящихся-мигрантов — мужчин и женщин также должно учитываться для обеспечения взаимовыгодной пользы от миграции (ILO, 2003b: 1).

## II.1 Страны происхождения

К странам происхождения относятся как страны, где миграция находится на переходном этапе,

который характеризуется одновременным притоком и оттоком рабочей силы, и государства с установившимся оттоком трудовых ресурсов, а также страны, пришедшие к организованной трудовой миграции относительно недавно. В любом случае, будучи странами происхождения, все они сталкиваются с некоторыми схожими проблемами:

- Трудности, связанные с защитой трудящихся-мигрантов от эксплуататорской вербовки и практик занятости и обеспечением необходимой помощи трудящимся-мигрантам перед отъездом, после приезда и по месту пребывания.
- Проблемы оптимизации преимуществ организованной трудовой миграции, особенно в развитии новых рынков и увеличении потоков денежных переводов по официальным каналам, а также в усилении их влияния на развитие страны. В то же время — смягчение неблагоприятного влияния эмиграции квалифицированных трудовых ресурсов.
- Формирование институционального потенциала и межведомственного взаимодействия для решения проблем в области трудовой миграции.
- Усиление сотрудничества со странами назначения ввиду защиты трудящихся-мигрантов, предоставления доступа к рынкам труда и предупреждения нелегальной миграции.



Сталкиваясь с этими миграционными проблемами, страны могут реагировать на них с помощью целого ряда стратегий, структур и процедур, нацеленных на защиту своих трудящихся-мигрантов и упорядочение миграции.

### II.1.1 Защита и поддержка трудящихся-мигрантов

В связи с тем что из-за структурных факторов (таких как бедность, безработица и большие различия в уровне заработной платы между странами происхождения и назначения) предложение рабочей силы в секторах, где требуются низкоквалифицированные работники, намного превышает спрос и число трудящихся, желающих работать за границей (чтобы получить средства к существованию и добиться значительно лучшего уровня жизни), гораздо больше числа рабочих мест, права трудящихся-мигрантов могут быть нарушены в процессе найма, переезда и устройства на работу за границей. Обычная проблема, с которой сталкиваются многие трудящиеся-мигранты по всему миру, — высокая стоимость миграции, являющаяся результатом завышенных (и по большей части нелегальных) посреднических сборов. Кроме того, возникают проблемы в стране занятости: чаще всего трудящиеся-мигранты и страны их происхождения сообщают о замене или нарушении условий контракта, невыплате, неполной или несвоевременной

выплате установленной заработной платы, невыполнении обязательств по возмещению расходов на обратный авиаперелет и сексуальных домогательствах работодателей по отношению к трудящимся-мигрантам — женщинам (ИОМ, 2003b). Среди других проблем — плохие условия труда, почти полное отсутствие социальных гарантий, запрещение свободы объединения в профсоюзы и несоблюдение прав трудящихся, дискриминация и ксенофобия, а также социальная маргинализация.

Эти явления снижают потенциальные преимущества миграции для всех ее участников и серьезно ослабляют ее влияние на развитие стран. Трудящиеся-мигранты могут реализовать свой потенциал и внести наибольший вклад при наличии достойных условий труда и соблюдении их основных прав, в том числе в области труда. Все страны происхождения должны иметь соответствующую политику, законодательство и механизмы, обеспечивающие защиту и поддержку своих граждан от нарушения их прав в процессе трудовой миграции.

### II.1.2 Оптимизация преимуществ организованной трудовой миграции

Растущее число развивающихся стран и государств с переходной экономикой стремится к разработке политики, законодательства и структур для стимулирования зарубежной занятости части

своей рабочей силы и генерирования потоков денежных переводов при одновременной защите своих мигрантов. Несмотря на то что наилучшим вариантом является создание рабочих мест на родине, все в большем числе стран зарубежная занятость рассматривается как часть национальной стратегии развития, так как это позволяет воспользоваться выгодами глобальной занятости и участия в международном обмене.

Для стран, стремящихся повысить уровень трудоустройства своих граждан за рубежом, политика в области трудовой миграции подразумевает особое внимание к поощрению и управлению внешними потоками рабочей силы, которые не должны ограничиваться государственными механизмами регулирования и защиты.

Принимая во внимание свободу передвижения и право граждан искать работу за границей, страны происхождения хотят удержать свои высококвалифицированные трудовые ресурсы, в которых были вложены инвестиции. Для этого могут быть приняты определенные шаги.

Наконец, страны происхождения заинтересованы в уменьшении нерегулярной миграции (в то же время способствуя увеличению легальных путей трудовой миграции). Права нерегулярных мигрантов также чаще нарушаются.

### **II.1.3 Укрепление институционального потенциала, межведомственное согласование и межгосударственное сотрудничество**

Политические задачи в области защиты граждан во время работы за границей и оптимизации преимуществ трудовой миграции в сфере развития могут быть достигнуты только при наличии в плане действий двух важных элементов.

Во-первых, для достижения своих политических целей страны должны обеспечить минимально необходимые институциональный потенциал и межведомственное согласование. Это делает трудовую миграцию приоритетом в рамках общего развития, внешней политики и распределения ресурсов.

Во-вторых, необходимо межгосударственное сотрудничество. Несмотря на все усилия, предпринимаемые странами происхождения для защиты своих трудящихся-мигрантов, они продолжают сталкиваться с многочисленными проблемами в странах назначения, особенно такие уязвимые группы, как домашние работницы, женщины, работающие в индустрии развлечений, и низкоквалифицированные рабочие. Государство может защитить своих трудящихся-мигрантов без активного сотрудничества со странами назначения только в ограниченной мере. Кроме защиты и гарантий социального благосостояния трудящихся-мигрантов межгосударственное сотрудничество необходимо для расширения организованной трудовой миграции и ограничения нелегального передвижения.

## **II.2 Страны назначения**

Проблемы, лежащие в основе разработки политических мер в странах назначения ОБСЕ в отношении приема трудящихся-мигрантов, связаны с:

- исследованием, оценкой и прогнозированием нехватки рабочей силы на национальном уровне в отношении как высококвалифицированных, так и менее квалифицированных трудящихся;
- анализом национального рынка труда, позволяющим определить, способна ли трудовая миграция частично или полностью преодолеть неблагоприятные демографические тенденции, особенно сокращение численности работающего населения, и оценкой ее последующего влияния на доступность социальных гарантий для будущих поколений;
- защитой национальной рабочей силы в случае приема большего числа трудящихся-мигрантов;
- мерами, которые должны приниматься, чтобы избежать эксплуатации трудящихся-мигрантов на рабочих местах и в обществе в целом;
- мерами по предотвращению или сокращению нерегулярной трудовой миграции, которые необходимы для правомерности и эффективности утвержденной законом политики приема.



Допуск иностранных граждан в страну часто ведет к увеличению необоснованной тревоги и росту социального напряжения, особенно в менее стабильной экономической обстановке, что может проявляться в расовой дискриминации и ксенофобии среди местного населения. Политические деятели и законодатели сталкиваются с щепетильной и трудной задачей убеждения и информирования граждан относительно необходимости иностранной трудовой силы.

### II.2.1 Расследование, оценка и прогнозирование нехватки рабочей силы<sup>1</sup>

Независимо от типа системы трудовой миграции, применяющейся в конкретной стране, смыслом ее существования является решение проблемы существующей нехватки рабочей силы. Следовательно, отправной точкой любого сравнительного анализа миграционных систем должно являться выяснение того, как выявляется, оценивается и прогнозируется нехватка рабочей силы, так как существующие размер, значение и продолжительность ее нехватки мотивируют власти к принятию системы трудовой миграции. В этом разделе рассматриваются некоторые источники данных, на основе которых вычисляется дефицит рабочей силы в ряде стран, а также пути поиска таких источников.

В общем, нехватку рабочей силы трудно прогнозировать; например, потребности европейского рынка труда сейчас оцениваются несколькими способами. Вполне возможно, что дефицит существует в одном из секторов экономики или даже в конкретных сферах занятости при высоком общем уровне безработицы. Тем не менее при анализе напряженности рынка труда нужно сознавать, что традиционные источники информации имеют ограничения. Так, *отчеты и обзоры работодателей* следует рассматривать с осторожностью, поскольку в них акцент делается на трудностях найма кадров и далеко не всегда уделяется достаточное внимание нехватке рабочей силы как таковой. С другой стороны, *исследования отдельных секторов* и сфер занятости дают гораздо более точную оценку текущей ситуации, но они ограничены с точки зрения прогнозирования экономического подъема или спада и связанного с этим спроса на рабочую силу.

Поэтому кроме отчетов работодателей и исследований отдельных секторов рынка в этом разделе также рассматриваются уровни занятости или безработицы в отдельных секторах рынка и макроэкономические исследования, проводимые рядом европейских стран.

Хотя некоторые работодатели в частном секторе могут иметь определенное мнение по этому вопросу, они часто руководствуются довольно ограниченными оценочными данными относительно рынка труда или вакансий, и нередко выражают взгляды, отражающие их текущие деловые интересы. Более того, сталкиваясь с дефицитом квалифицированных работников, предприниматели зачастую сами принимают корректирующие меры, регулируя производство или меняя минимальные требования при приеме на работу. Следовательно, они могут не сообщить о нехватке рабочей силы в их отрасли. Поэтому не стоит целиком полагаться на данные работодателей, а следует оценивать дефицит предложения труда, сравнивая существующий уровень занятости с уровнем структурной безработицы, так как консерватизм рынка труда может сам по себе быть основной причиной сохраняющейся безработицы в сочетании с инфляцией заработной платы<sup>2</sup>.

К сожалению, информация о структурной безработице не всегда легкодоступна. Другим надежным показателем является анализ уровня безработицы по отношению к числу вакансий в определенной области деятельности. Например, Франция публикует коэффициент занятости ищущих работу, который определяется как отношение их числа в определенной области к общему числу ищущих работу и уже работающих в этой области. Этот коэффициент, разработанный для получения детализированной оценки напряженности различных рынков труда, показывает, например, что дефицит вырос в строительных и машиностроительных областях французского рынка труда (France, 2001).

Сходный метод используется в Соединенных Штатах. Американское бюро трудовой статистики публикует данные Программы исследования вакансий и текучести кадров (JOLTS), предоставляющей данные о нехватке рабочей силы на национальном уровне. Программа JOLTS собирает ин-

формацию о доступности незанятых вакансий, которая является важным критерием напряженности рынков труда и одновременно индикатором более общих показателей безработицы.

Так как проблемы, связанные со старением работающего населения, принимают угрожающие размеры (см. раздел II.2.2), некоторые европейские страны приняли решение о проведении *исследований на макроуровне*, чтобы выявить текущую нехватку рабочей силы. Эти исследования оценивают уровень невостребованной рабочей силы среди безработных и неработающих местных жителей и иммигрантов, а также уровень долгосрочной потребности в трудящихся-мигрантах. Результаты этих исследовательских проектов в общих чертах заключаются в том, что на самом деле иммиграция может иметь благотворный долгосрочный эффект. Более того, такие исследования склонны отдавать приоритет усилиям по мобилизации местного предложения труда и интеграции иностранцев в рынок труда. В Германии подобное исследование привело к принятию совершенно нового закона об иммиграции (Süssmuth, 2001). Некоторые его положения включают регулируемый механизм отбора мигрантов, направленный на поощрение человеческого капитала, а также механизмы для привлечения высококвалифицированных трудящихся.

С другой стороны, исследования, проведенные вне Германии, в основном не были сосредоточены на необходимости содействия выборочной миграции при помощи принятия новых законов, хотя скоро это произойдет в Великобритании, где правительство уже объявило о новой миграционной системе баллов (см. текстовое окно VI.7). Тем не менее такие исследования все еще часто основаны на той идее, что иммиграция может уменьшить напряженность на рынке труда. Например, британское Министерство внутренних дел использует существующие исследования и данные, чтобы оценить текущий и будущий уровни нехватки рабочей силы и в конечном счете определить уровень спроса на рынке и потребность в определенных профессиональных навыках (Department for Education and Employment, 2001). Более того, наличие в Великобритании напряженности на рынке труда было документально доказано до принятия и реализации ре-

шения об упрощении иммиграции лиц с определенным набором профессиональных навыков.

Несмотря на то что такие макроэкономические исследования могут помочь удостовериться в общем положительном эффекте миграции или установить, как последствия старения и ожидаемого эффекта от увеличения доли рабочей силы в численности данной возрастной группы и снижения пенсионного возраста скажутся на предложении труда, они все еще не способны определить, какое число мигрантов может и должно быть привлечено в страну, чтобы удовлетворить потребности рынка труда. Более того, макроэкономические исследования обычно не могут предсказать, как долго продлится подобный дефицит труда.

Ответы на эти вопросы лучше всего искать, анализируя *развитие отдельных секторов рынка труда или изменения на рынке отдельных сфер занятости*. В рамках подобных исследований часто предпринимаются попытки выяснить серьезность текущего напряжения на рынке труда и предсказать изменение ситуации в ближайшем будущем. Примерами таких исследований являются различные работы в области нехватки рабочей силы в секторе информационных технологий (ИТ) (UK, 2004; Rollason, 2003: 136—137). Тем не менее такие исследования обычно не могут дать оценку необходимости трудовой миграции и не затрагивают вопросы миграционной политики.

Однако прогнозы уровней занятости как правило намного более подробны, чем в макроэкономических исследованиях, и имеют большое значение при оценке тенденций на рынке труда. Эти виды прогнозов можно разделить на две большие группы. Первая объединяет многочисленные исследования, планирующие рост занятости на два, пять или десять лет вперед, но не дающие никаких показателей относительно нехватки рабочей силы. Примером такого исследования может служить «Руководство по прогнозированию занятости», ежегодно публикуемое статистическим управлением Министерства труда США (US, 2006). Вторая категория прогнозов охватывает отчеты, консультирующие и информирующие выпускников колледжей о перспективах на рынке труда. При хорошем исполне-

нии такие исследования чрезвычайно полезны при попытке прогнозировать напряженность на рынке труда.

## II.2.2 Демографические факторы<sup>3</sup>

Демографический кризис, особенно в европейских странах, и вытекающая из него возможная потребность в существенном притоке труда мигрантов, включая основанную на трудоустройстве иммиграцию на постоянное место жительства в эти страны, для пополнения населения и поддержания текущего уровня рабочей силы с целью обеспечения продолжения экономического роста и поддержки систем пенсионного и социального страхования были убедительно подтверждены недавними отчетами Глобальной комиссии по международной миграции (GCIM: 2005:13—14) и МОТ (Текстовое окно II.1).

Несмотря на ожидаемое обострение напряженности на рынках труда европейских стран ОБСЕ вследствие демографических изменений, в частности, сокращения работающего населения, увеличившаяся миграция является только одним из ин-

### ТЕКСТОВОЕ ОКНО II.1

#### Демографический кризис

Существует контраст между стареющим населением более развитых стран и более молодым населением развивающихся стран. Хотя процесс старения населения в той или иной степени идет почти везде, в Европе и Японии он развивается гораздо активнее, так как смертность там превышает рождаемость. При существующей динамике в интервале между 2000 и 2050 годами, например, население Италии должно уменьшиться на 22%, а Эстонии и Латвии — на 52 и 44% соответственно. Низкая рождаемость и увеличивающаяся продолжительность жизни означают, что в промежутке от 2000 до 2050 года доля населения старше 65 лет в Европе повысится с 15 до 28%, а в Японии — с 17 до 36%.

Источник: ILO (2004: 14, параграф 48).

### ТЕКСТОВОЕ ОКНО II.2

#### Демографический спад и миграция в Российской Федерации

Россия заинтересована в притоке мигрантов по ряду внутренних причин. Во-первых, существуют демографические причины, а именно резкое снижение численности населения, особенно в трудоспособном возрасте. В 2005 году население России уменьшилось на 615 500 человек. При сохранении текущего темпа миграции к 2050 году население России может сократиться до 100 миллионов человек, а количество трудоспособных лиц — до 47,7 миллиона. Число людей, возраст которых превышает 60 лет, увеличится от 20% в 2005 до 26% в 2025 году.

В 2005 году миграция возместила только 12% естественной убыли населения, чего явно недостаточно для стабильного развития страны. В связи с этим очевидно, что Россия не сможет компенсировать естественную убыль населения только с помощью миграции, поскольку для этого было бы необходимо привлекать ежегодно около 800 000 мигрантов, что невозможно осуществить, а кроме того, это могло бы подорвать социальное, этническое и культурное единство российского общества. Таким образом, иммиграция остается главным российским демографическим ресурсом, и его эффективность напрямую зависит от применения разумной политики в отношении приема и интеграции мигрантов в общество.

Источник: МОМ Москвы (март 2006).

трументов, применение которого политики должны учитывать при подготовке к сокращению работающего населения. Проводимая ими политика может включать увеличение общей доли рабочей силы в данной демографической группе, особенно среди женщин и законно постоянно проживающих мигрантов, а также повышение возраста выхода на пенсию. Среди этих вариантов у роста миграции есть прямое преимущество в виде позитивного влияния на возраст и состав населения, так как экономические мигранты в основном относятся к молодым возрастным группам. Несмотря на это, миг-

рациональная политика может играть только ограниченную роль в корректировке европейских демографических изменений, дополняя другие политические меры.

Более того, миграционная политика всегда была предметом многочисленных практических и политических ограничений (OECD, 1991). Действительно, при попытках использовать миграционную политику для борьбы с сокращением количества работающего населения в европейских странах ОБСЕ важно принимать во внимание невозможность (как практическую, так и политическую) высоких уровней иммиграции, которые могли бы оказать значительное влияние на возрастную структуру европейского стареющего населения (UN, 2000a). По оценкам, например, уровень иммиграции должен почти утроиться с 237 000 до 677 000, чтобы поддержать население Франции, Германии, Италии и Великобритании на уровне 1995 года, и еще больший приток мигрантов (до 1,1 миллиона в год) потребовался бы, чтобы удержать на уровне 1995 года соотношение работающих и иждивенцев <sup>4</sup>.

Несомненно, потенциальная необходимость в большом числе мигрантов для преодоления негативных демографических тенденций также признается и в Российской Федерации, где значительное сокращение населения, особенно трудоспособного возраста, привело к призывам принять более открытую и разумную миграционную политику (см. текстовое окно II.2). Несмотря на эти ограничения на широкомасштабный приток, ясно, что иммиграция является только частью решения по преодолению демографического кризиса.

### II.2.3 Права трудящихся мигрантов

Как указывалось выше, защита прав трудящихся-мигрантов заслуживает пристального внимания политиков стран происхождения и назначения. Вместе с тем ясно, что защита прав трудящихся-мигрантов в стране трудоустройства начинается в стране происхождения. Чем тщательнее трудящиеся-мигранты подготовлены к работе за границей, тем выше вероятность того, что они смогут получить соответствующую защиту в стране назначения и будут осведомлены о своих правах. Как довольно

подробно говорилось в главе I, эти права защищены региональными и международными законами в области прав человека и международным трудовым правом, но они также должны быть защищены и реализованы на практике национальным законодательством, включая законодательство в области труда (глава VII).

### II.2.4 Управление нерегулярной миграцией

Политические деятели часто утверждают, что предотвращение или сокращение нерегулярной миграции необходимо для правомерности и эффективности законной политики приема, а также для того, чтобы убедить широкие слои населения принять эту политику. Как подробно рассматривается в главе VIII, нерегулярная миграция нежелательна по следующим причинам:

- эксплуататорские и опасные условия труда, в которых работают незаконные мигранты, не имеющие доступа к необходимой социально-правовой защите;
- сохранение неофициального рынка труда;
- возможное негативное влияние на законопослушных местных трудящихся, которое выражается в ухудшении условий труда и снижении заработной платы;
- потеря государством налоговых поступлений;
- вопросы безопасности, связанные с тайным въездом и существующими сетями торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов, которые упрощают въезд незаконных мигрантов в страну и их трудоустройство;
- возможное негативное влияние на отношения между странами происхождения и назначения в случаях, касающихся большого количества незаконных трудящихся-мигрантов.

Поэтому необходимо точное равновесие между принятием мер для предотвращения и сокращения нерегулярной миграции, включая внутренние меры по отношению к неформальным рынкам труда в странах назначения, и созданием дополнительных легальных каналов для приема трудящихся-мигрантов в отдельные секторы занятости, где возможно достоверное определение спроса на рабочую силу. Все в большей мере политика сосредото-

чивается на удовлетворении этого спроса с помощью временных трудящихся-мигрантов, хотя в некоторых странах ОБСЕ также существует возможность постоянной трудовой миграции, особенно для высококвалифицированных работников. Эти вопросы обсуждаются в главе VI.

### II.2.5 Восприятие населения стран проживания

Даже когда установлено, что экономика действительно нуждается в трудящихся-мигрантах, перед политиками стоит непростая задача убеждения и просвещения местного населения, особенно в странах, где трудовая миграция является сравнительно новым явлением. Следовательно, смена направления миграционной политики на законный прием трудящихся-мигрантов и регуляризацию незаконных мигрантов, уже проживающих в стране, ставит новые задачи в социально-культурной сфере. По данным МОМ, основанным на социологических опросах, приблизительно половина населения России обеспокоена присутствием мигрантов и приблизительно четверть жителей страны относится к мигрантам негативно.

С учетом увеличения культурной дистанции между мигрантами, въезжающими в страну, и населением России (например, увеличения числа мигрантов из небольших городов и деревень, снижения уровня образования мигрантов; увеличения числа мигрантов, плохо говорящих по-русски и почти не знакомых с русской культурой) отношение местного населения к мигрантам, очевидно, ухудшается. Следовательно, помимо обеспечения интеграционных услуг для мигрантов (см. раздел VII.3.2), требуются параллельные программы для развития толерантности к мигрантам среди местного населения.<sup>5</sup>

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Этот раздел заимствован из Lee (2004: 25—28).
- 2 Изучение обзоров вакансий постоянной работы показывает, что нехватка рабочей силы не обязательно является циклическим явлением, а может быть результатом совокупности различных факторов и не реагирует на короткие экономические циклы. В Европе недавние данные в области рынка труда свидетельствуют о том, что нехватка рабочей силы не только становится все более острой с годами, но и сохраняется даже после начала экономического спада в 2002 году. Это особенно актуально для сектора услуг, который часто упоминается как сфера, в которой европейским фирмам трудно найти рабочих (OECD, 2003).
- 3 Этот раздел частично заимствован из Lee (2004: 27).
- 4 ЦО (2004: 14—15, параграф 49), цитируется по UN (2003). Коэффициент иждивенцев — это отношение числа пожилых людей (старше 65 лет) к числу людей в экономически активном возрасте (обычно между 16 и 65 годами) в населении страны.
- 5 Информация предоставлена МОМ Москва (март 2006).

# III. Разработка политики в области защиты трудящихся- мигрантов в странах происхождения

Данная глава посвящена разработке политики для обеспечения защиты и благополучия трудящихся-мигрантов. У стран происхождения есть две основные политические возможности добиться этой цели: регуляторные меры и предоставление поддержки. В следующей главе рассматриваются стратегии в области оптимизации преимуществ организованной трудовой миграции, включая ее поощрение и распространение, повышение развивающего значения денежных переводов, развитие навыков и смягчение воздействия эмиграции квалифицированных человеческих ресурсов.

## III.1 Политические стратегии

Приоритетным вопросом для правительств всех стран происхождения является обеспечение благополучия трудящихся-мигрантов, а также гарантия получения ими достойной заработной платы и основных выплат. Идеальной системы регулирования трудовой миграции не существует. Тем не менее в странах происхождения существует ряд политических стратегий, которые могут расширить сферу применения и увеличить эффективность их регуляторных механизмов и служб поддержки. В их числе можно назвать:

➤ проведение предварительных семинаров по

трудоустройству (ПСТ) и более активных информационных кампаний, предоставляющих желающим сведения, достаточные для принятия решений;

- обеспечение, особенно с помощью формирования общественных организаций, того, чтобы мнение трудящихся-мигрантов было услышано и принято во внимание при разработке политики;
- рационализация и упрощение правил и процедур, направленных на защиту трудящихся и предотвращение превращения регуляторных структур в тяжеловесные образования, непреднамеренно поощряющие нерегулярную миграцию;
- тщательный правительственный контроль и мониторинг вербовочной работы, осуществляемой зарубежными агентствами занятости, с целью сведения к минимуму противозаконной деятельности и нарушений прав по отношению к желающим найти работу за рубежом;
- в дополнение к аннулированию лицензий агентств, введение уголовной ответственности для серьезных нарушителей;
- тщательный надзор за вербовкой и перемещением категорий мигрантов, особенно страдающих от мошенничества и нарушений прав, например, женщин, работающих по дому, и низкоквалифицированных рабочих;
- повышение уровня квалификации трудящихся-



ся, чтобы улучшить их возможности в отношении трудоустройства и способствовать их применению за границей, принимая во внимание соображения, связанные с «утечкой мозгов»;

- внедрение более строгих мер для обеспечения исполнения трудового контракта на рабочем месте, в частности, путем двусторонних договоренностей и соглашений с правительствами принимающих стран;
- учреждение таких форм поддержки, как служба помощи перед отъездом и благотворительные фонды;
- межгосударственное сотрудничество между странами происхождения и назначения.

Политика в области трудовой миграции должна включать меры по предотвращению нарушений прав и поощрению обеспечения достойной и продуктивной работы для мигрантов — женщин и мужчин в условиях свободы, равенства, безопасности и сохранения человеческого достоинства. В подобной политике следует учитывать сходства и различия в миграционном опыте разных категорий женщин и мужчин и стремиться к ликвидации всех форм дискриминации и гендерного неравенства, а также искоренению других видов незащищенности, нарушений прав и их последствий. При разработке подобной политики, законодательства и программ необходимо также учитывать, что женщины-мигранты часто находятся в

незаконных ситуациях, работают в нерегулируемых секторах экономики, являются жертвами торговли людьми или незаконного ввоза мигрантов и подвергаются многим формам насилия и нарушения прав <sup>1</sup>.

## III.2 Регулирование деятельности частных агентств занятости

Большинство трудящихся-мигрантов не обладают достаточной информацией о возможностях трудоустройства, особенно если они впервые покинули свою страну в поисках работы за рубежом. Аналогичным образом работодатели в принимающих странах ищут эффективные способы заполнения вакансий с помощью трудящихся-мигрантов и нуждаются в информации о подходящих кандидатах. Во все более глобализующемся мире, где открываются новые пути миграции и растет разнообразие миграционных потоков, частные вербовщики играют важную роль в достижении баланса спроса и предложения.

Изменения миграционной индустрии предоставляют большие возможности широкому спектру частных вербовщиков от небольших специализированных частных агентств занятости до междуна-

родных компаний. Помимо этих легально действующих структур существует параллельный мир полуправильных или полностью криминальных вербовщиков, часто связанных с сетями по торговле людьми или незаконному ввозу мигрантов. Согласно исследованиям ограничение легальных миграционных каналов приводит к масштабной зависимости трудящихся-мигрантов от незаконных вербовщиков или их собственных социальных сетей. Таким образом, правительства должны поощрять легальную миграцию, регулирование рынка частных агентств занятости, защиту трудящихся-мигрантов от нарушения прав и искоренение недобросовестной конкуренции на рынке вербовки.

Поскольку вербовщикам не составляет труда работать под прикрытием или «в тени», важно сочетать регуляторные меры с рекламными кампаниями, чтобы обеспечить соблюдение закона. Существует множество подходов к регулированию и контролю активности вербовщиков, одновременно обеспечивающих защиту трудящихся-мигрантов от нарушения прав. Выбор того или иного подхода должен основываться на анализе индустрии найма, основных типов деятельности в этой области и возможных проблем. Границы применения законодательства могут отличаться в зависимости от типа частного агентства занятости (ЧАЗ), однако законодатели не должны оставлять правовой статус ЧАЗ неопределенным. В следующем разделе дается обзор регуляторных подходов начиная с краткого введения в международные стандарты.

### III.2.1 Международные стандарты

Существует несколько международных документов, обязывающих государства защищать трудящихся-мигрантов от нарушения прав во время найма и содержащих указания в области правовых стандартов. Последние и наиболее подробные положения можно найти в Конвенции МОТ о частных агентствах занятости № 181 (1997) и Рекомендации МОТ № 188. Этот документ заменил Конвенцию МОТ о платных бюро по найму № 96 (1949), которая остается в силе в немногих ратифицировавших ее государствах. Кроме того, существуют Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а так-

же Конвенции МОТ о трудящихся-мигрантах, которые касаются регулирования найма при миграции.

Конвенция МОТ № 181 признает потенциально положительную роль ЧАЗ на национальном и международном рынках труда. Государства, ратифицировавшие Конвенцию, должны определить правовой статус ЧАЗ и условия управления их деятельностью путем консультаций с организациями трудящихся и работодателей (ст. 3). Полное определение ЧАЗ представлено в ст. 1:

«любое физическое или юридическое лицо, лицензированное или нет, независимое от государственных органов, которое предоставляет одну или более из следующих услуг на рынке труда:

- услуги, направленные на выравнивание предложений рабочих мест и спроса на них, причем частное агентство занятости не становится стороной в трудовых отношениях, могущих при этом возникать;
- услуги, состоящие в найме работников с целью предоставления их в распоряжение третьей стороны;
- другие услуги, связанные с поиском работы, определяемые компетентным органом после консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и трудящихся, такие как предоставление информации по этой теме, но не имеющие целью выравнивание конкретных предложений рабочих мест и спроса на них».

Под это определение подходят два типа трудовых отношений, непосредственно касающихся положения трудящихся-мигрантов на рынке. Первый вид услуг, самый обычный и часто используемый ЧАЗ в странах происхождения, заключается в фактическом наборе рабочих для конкретных предприятий. Второй вид услуг относится к временным агентствам занятости или другим типам поставщиков рабочей силы, которые часто трудоустраивают мигрантов в принимающих странах и организуют их наем работодателями. Эти агентства подпадают под третью часть определения. в трехстороннюю систему трудовых отношений. Кроме того, существуют агентства, предлагающие такие специальные услуги, как профессиональное обучение или ярмарки вакансий, что подпадает под третью часть определения.



Законодатели могут также запретить некоторым категориям агентств оперировать на рынке. Это может иметь отношение к тем категориям рабочих, которые ранее подвергались нарушению прав или которым лучше обращаться в государственное агентство занятости (ГАЗ) (ст. 2). Некоторые положения Конвенции касаются защиты трудящихся, завербованных и трудоустроенных ЧАЗ. Они включают гарантию соблюдения основных прав человека в отношении трудящихся, а также содержат специальные меры в области защиты трудящихся-мигрантов (ст. 4, 5, 8, 9, 11 и 12).

Рекомендация № 188 призывает государства бороться с недобросовестной рекламой, в том числе с рекламными объявлениями о несуществующих вакансиях, что особенно актуально в области миграции. Также ЧАЗ следует предотвращать вербовку рабочих на вакансии, связанные с недопустимыми опасностями или рисками. Другие положения Конвенции № 181 и Рекомендации № 188 связаны с поощрением сотрудничества между частными и государственными агентствами занятости (ЧАЗ и ГАЗ).

До разработки специальной политики по отношению к ЧАЗ правительствам необходимо создать соответствующую институциональную структуру для контроля и обеспечения соблюдения национального законодательства. В большинстве стран за эти задачи отвечает специальный департамент министерства труда. Иногда может быть целесообразно создать отдельное учреждение, работающее в сотрудничестве с несколькими соответствующими министерствами, социальными партнерами и другими общественными организациями. В любом случае у такого учреждения должны быть четкие полномочия и достаточно ресурсов для осуществления контрольной деятельности.

### III.2.2 Регистрация и лицензирование

Чаще всего для регулирования деятельности ЧАЗ используются такие подходы как регистрация и лицензирование. При регистрационной системе агентство должно быть на платной основе зарегистрировано в торговой палате или другой соответствующей структуре. После этого зарегистрированное агентство подвергается регулярным проверкам

со стороны налоговых органов или трудовых инспекторов, также как и любые другие компании. Однако, учитывая неустойчивость вербовочного бизнеса, многие страны предпочитают систему лицензирования.

При правильной реализации лицензирование помогает достичь прозрачности рынка и выявить нелегальную деятельность. Поскольку она представляет собой дополнительную угрозу бизнесу, важно применять двусторонний подход: вознаграждения для законопослушных агентств и санкции против использующих нелегальные методы. В ответственной за эту область государственной структуре должен вестись доступный для всеобщего просмотра реестр лицензированных агентств. В дополнение к такому реестру может быть составлен «черный список» агентств, нарушивших закон. Кроме того, важно, чтобы законодатели четко установили ответственность ЧАЗ и частных компаний в случае нарушения законов о труде и других законодательных положений. Более того, от ЧАЗ необходимо требовать соблюдения законов о труде и о равных возможностях, что, несомненно, должно помочь в определении ответственности ЧАЗ и частных компаний с точки зрения защиты трудящихся.

Некоторые правительства разработали модель заключения трудовых контрактов, охватывающую минимум трудовых стандартов — описание работы, вознаграждение, время работы и выходные, доплата, компенсация за производственные травмы, неотложная медицинская помощь, а также основные процедуры по урегулированию споров. Необходимо обязать ЧАЗ использовать подобные контракты в качестве отправной точки и сохранять записи обо всех заключенных контрактах.

Регулирование деятельности ЧАЗ должно также включать системы предоставления отчетности и системы защиты данных содержащих персональную информацию о клиентах и соискателях. Спорным вопросом, особенно с точки зрения найма на работу за границей, является сбор взносов с соискателей. В Конвенции МОТ № 181 сказано, что ЧАЗ «не взыскивают с работников прямо или косвенно, полностью или частично никакие гонорары или другие сборы» (ст. 7). Однако если это происходит

ТАБЛИЦА III.1

### Стандарты и требования к лицензированию агентств занятости

Стандарт	Цель	Подтверждения
<i>Правосубъектность</i>	Сертифицировать бизнес для законной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Устав Корпорации для корпораций.</li> <li>• Договор об Учреждении Товарищества для товариществ.</li> <li>• Свидетельство о единоличном праве собственности для единоличных владельцев</li> </ul>
<i>Корпоративная принадлежность</i>	Показать, что он может существовать как отдельное предприятие	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Свидетельство о наличии банковского вклада, утверждающее наличие минимального оплаченного капитала, утвержденного законом.</li> <li>• Декларация подоходного налога от учредителей в течение 2 лет.</li> <li>• Подоходный налог на корпорации, уплачиваемый агентством, стремящимся к повторному лицензированию.</li> <li>• Отсутствие привлечения учредителей или владельцев к любой уголовной ответственности, которая может вызвать сомнения в законности деятельности предприятия</li> </ul>
<i>Платежеспособность</i>	Предоставить денежные средства для международных операций и возможность смягчить последствия возможной несостоятельности рынка	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Свидетельство о соглашении с надежным банком о покрытии определенной суммы для удовлетворения законных судебных исков, являющихся следствием найма или нарушений контракта.</li> <li>• Облигация с гарантией от аккредитованных банков как гарантия, что агентство не прекратит платежи по своим облигациям нанятым претендентам</li> </ul>
<i>Маркетинговые возможности</i>	Показать способность искать или выявлять возможности трудоустройства за рубежом	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правильно оформленная специальная доверенность, удостоверенная посольством, или сотрудниками консульства, или атташе по вопросам труда, касающаяся существования работника в стране приема.</li> <li>• Правильно оформленная специальная доверенность, удостоверенная посольством, или сотрудниками консульства, или атташе по вопросам труда, касающаяся существования рабочего проекта в стране приема.</li> <li>• Правомочный производственный заказ с установленным количеством трудящихся</li> </ul>
<i>Возможности найма персонала</i>	Гарантировать умение агентства рассматривать, оценивать и выявлять квалифицированных претендентов, удовлетворяющих вакансиям	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Список нанимаемых сотрудников;</li> <li>• Их индивидуальные резюме;</li> <li>• Подтверждения научной подготовки, желательного с ученой степенью по психологии или управлению персоналом, или любой аналогичный опыт в интервьюировании и приеме экзаменов</li> </ul>
<i>Управленческие способности</i>	Гарантировать управленческие способности и достаточное оснащение или благоприятные условия для непрерывной работы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Список руководящих кадров и персонала.</li> <li>• Их индивидуальные резюме.</li> <li>• Копия контрактов или документы о собственности на здания или офисные площади, а также адрес офиса.</li> <li>• Заверение, данное под присягой, в том, что агентство будет нанимать только претендентов, годных по медицинским показаниям</li> </ul>

Источник: ИОМ (2005b).

ТАБЛИЦА III.2

### Условия лицензирования в Пакистане и на Филиппинах

Условия	Пакистан	Филиппины
Гражданство	Да	Да
Заявочная пошлина	16 долларов США	200 долларов США
Регистрация	Компания	Компания (с 40 000 долларов США оплаченного капитала)
Справка о благонадежности	Положительная характеристика	Отсутствие судимостей
Возмещаемый взнос	5 000 долларов США	20 000 долларов США
Другое	Лицензионный сбор – доллар США 500	Облигация с гарантией – 2 000 долларов США
Срок действия лицензии	3 года	4 года

Источник: Mughal and Padilla (2005).

Примечание: Исходно суммы определены в национальных валютах и были переведены в доллары США авторами.

«в интересах соответствующих работников и после консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и трудящихся», для некоторых категорий трудящихся или типов услуг, предоставляемых ЧАЗ, могут быть сделаны исключения. Интерпретация исключений, установленная национальными законами относительно Конвенции № 181, рассматривается Комитетом экспертов МОТ по применению стандартов и норм. На самом деле сбор взносов разрешен большинством национальных законодательств. Проблема состоит не столько в самом сборе взносов, сколько в том, чтобы избежать взимания избыточных сумм.

Условия выдачи лицензий могут сильно варьироваться, но обычно включают следующие вопросы:

- **Лицензионный взнос.** Взнос должен быть адекватным и отражать деловую среду ЧАЗ в соответствующей стране. Чтобы снизить входные барьеры для небольших ЧАЗ, законодатели могут перейти на взносы, соразмерные размеру предприятия.
- **Финансовые возможности претендента.** Они могут включать доказательства наличия определенного начального капитала и/или банковского вклада, являющегося защитной мерой против нарушения контрактов или гарантией от потерь и повреждений, за которые ЧАЗ должно нести ответственность.
- **Личные и профессиональные качества персо-**

**нала.** К ним относятся такие показатели, как возраст, национальность, надежность (например, отсутствие судимости), профессиональная подготовка и другие качества претендента и персонала, нанимаемого агентством.

- **Способности претендента к управлению и маркетингу.** Претендент и персонал должны обладать способностями к управлению и маркетингу, необходимыми для выполнения действий при устройстве на работу и получения контрактов с работодателями. Это особенно необходимо при наборе работников для трудоустройства за границей.
- **Срок действия лицензии и повторная заявка.** Большая часть лицензий действительна в течение ограниченного периода, что требует от ЧАЗ повторного утверждения или запроса о продлении срока действия их лицензии.
- **Границы и применимость лицензии.** Лицензия может быть привязана к одному определенному владельцу, местоположению агентства или виду деятельности.

Законы страны должны требовать, чтобы корпоративная и юридическая принадлежность агентств по найму проверялась и подлежала тщательному исследованию и мониторингу деятельности. Сведения о корпоративной и юридической принадлежности содержатся в лицензии, требующей определенных стандартов относительно ЧАЗ:

- правосубъектность;

- корпоративная принадлежность;
- платежеспособность;
- маркетинговые возможности;
- возможности найма персонала;
- управленческие способности.

Подробный пример стандартов, которые могут потребоваться, приведен в таблице III.1.

Филиппины и Пакистан — две страны с активным частным сектором в области найма. В 2003 году на Филиппинах было 1327 лицензированных агентств по найму. Таблица III.2 демонстрирует условия лицензирования в Пакистане и на Филиппинах.

### III.2.3 Контроль и регулирование ЧАЗ

Перед внесением нового законодательства о ЧАЗ правительства должны разработать механизм контроля и приведения в исполнение механизмов регулирования, который гарантирует, что все рыночные субъекты удовлетворяют требованиям. Лицензионные сборы должны быть частью этого механизма. Контроль и соблюдение законов могут обеспечи-

ваться лицензирующими органами или постоянными группами трудовой инспекции, а также полицией в случае преступной деятельности. Чтобы действовать эффективно, правоохранительные органы должны иметь четкие показатели и стандарты, согласно которым может быть оценена эффективность ЧАЗ, также как и других видов агентств. Для этой цели могут использоваться условия и показатели, оговоренные в лицензии, а также кодекс поведения и соответствующие трудовые и иммиграционные законы. Сотрудники правоохранительных органов также должны знать об этих нормах.

Контроль может включать деятельность до лицензирования, а также оперативную инспекцию сразу после выдачи лицензии. Инспекторы проверяют документы, предоставленные на постоянной основе, как часть требований к ЧАЗ по отчетности. Они также могут собирать улики во время внезапных инспекций, которые обычно проводятся после жалоб или сообщений о подозрительной деятельности. Контролирующий орган может использовать разнообразные источники, чтобы перепроверить информацию, предоставленную ЧАЗ, например, объявления в СМИ, доклады от профсоюзов или неправи-

ТАБЛИЦА III.3

#### Процедура подачи жалобы

##### Уровень 1. Частные агентства по найму

В случае нарушения прав при трудоустройстве за границей мигрант в первую очередь должен связаться с ЧАЗ, нанявшим его. Затем ЧАЗ должно попытаться разрешить спор между работодателем и трудящимся мирным путем и с помощью добровольного соглашения

##### Уровень 2. Ответственные государственные органы

Если на уровне 1 произошла неудача, компетентные организации должны обеспечить справедливую и эффективную помощь третьей стороны с помощью мирового соглашения, третейского суда и посредничества. Организации должны связаться со своими аналогами в стране приема. Если справедливость жалобы доказана, ответственные органы должны аннулировать или временно приостановить лицензии или удовлетворить требования о возврате денег

##### Уровень 3. Судебное решение

Несмотря на длительность и дороговизну, это лучший способ борьбы с серьезными нарушениями прав человека во время процесса найма, в том числе с торговлей людьми. Жалобы на криминальные по своему характеру действия, требующие назначения наказания, такого как штраф и тюремное заключение, подпадают под юрисдикцию судов

тельственных организаций, а также проверку работодателей через посольства.

Деятельность по контролю должна быть связана с механизмом жалоб для трудящихся, точнее говоря, трудящихся-мигрантов. Трудящиеся, которые были обмануты или эксплуатировались во время найма, должны иметь возможность подать жалобу и получить компенсацию. Рассмотрение дела с помощью обычного судебного разбирательства может быть дорогостоящим и трудным для трудящихся-мигрантов. Дополнительно рекомендуется создать административную процедуру подачи жалоб, которая также будет способствовать органам правопорядка в поиске работодателей-преступников (см. пример в таблице III.3).

Если контролирующие органы находят достаточное доказательство противозаконной деятельности и если предостережения не ведут к изменениям в работе, должны применяться административные или уголовные санкции. Они могут включать утрату депозита и официального гарантийного фонда, штрафы, отзыв или аннулирование лицензии, тюремное заключение и конфискация активов.

Уполномоченные государственные учреждения должны обладать полномочиями для контроля деятельности агентств по найму с помощью:

- получения отчетов агентств по найму о трудоустройстве, состоянии процесса трудоустройства у приехавших и другой информации, необходимой государственным органам;
- организации периодических визитов или инспекций государственных органов или их представителей;
- организации информационных кампаний для определения агентств по найму или иностранных работодателей, внесенных в «черный список» за нарушения закона, за совершение неправомерных действий или злоупотребления;
- создания эффективных и действенных механизмов проверки трудовых соглашений трудящихся-мигрантов до заключения контракта и в течение их трудоустройства, пока контракт имеет силу.

### III.2.4 Взносы и документы, требуемые от потенциальных мигрантов

Кроме того, государственные органы должны распространять информацию о разрешенных законом сборах и издержках, связанных с наймом, например, следующих:

- стоимость трудоустройства и оформления документов;
- сборы за проверку квалификации;
- медицинское обследование и прививки;
- сборы за паспорт и визу;
- сборы в здании аэропорта (если используются);
- другие установленные законом сборы.

Обычно утверждается верхняя граница сборов, которые может требовать ЧАЗ. При изменении размера сборов также должны учитываться факторы спроса и предложения, на которых основывается миграция. В Индии сборы меняются в зависимости от квалификации работника (см. таблицу III.4).

ТАБЛИЦА III.4

#### Сборы, взимаемые ЧАЗ с трудящихся-мигрантов в Индии

Категория трудящихся	Размер сбора (в долларах США)
Неквалифицированные	45
Среднеквалифицированные	65
Квалифицированные	110
Высококвалифицированные	220

Источник: India (2004).

In the Philippines, the recruitment fee must not be more than one month's salary specified in the employment contract. In response to problems of overcharging by recruitment intermediaries and exorbitant migration costs, some countries of destination have now introduced legislative restrictions on these fees. Israel, for example, has recently issued a decree limiting the cost to the migrant worker to approximately US\$650.

Documents to be provided by prospective labour migrants during the recruitment process include:

- подтверждение квалификации (сертификаты, дипломы, характеристики);
- паспортные и визовые требования;
- документы от государственных органов (профессиональное обучение);
- положение о медицинском страховании, бюджетных средствах или социальном обеспечении.

### III.2.5 Поощрения и санкции на основе производительности

Некоторые страны продлевают лицензию на основе уровня производительности, чтобы в случае, если агентству по найму не удастся набрать минимальное число трудящихся, его лицензия могла быть аннулирована. В то же время агентства, показавшие наилучшие результаты, награждаются в зависимости от вклада в развитие страны. У правительственных органов есть несколько путей создания положительных побудительных мотивов для ЧАЗ.

Существует несколько методов которые могут быть использованы правительствами для создания таких стимулов, в соответствии с национальным законодательством :

- продление лицензии на больший срок или отмена условия возобновления;
- налоговые льготы;
- контракты рассматриваются быстрее или автоматически;
- включение в официальный и общедоступный список рекомендованных агентств;
- приглашение к участию в правительственных программах по развитию иностранного рынка;
- предложение по заполнению квот в рамках двусторонних соглашений;
- другие средства поощрения, связанные с деятельностью законопослушных агентств.

### III.2.6 Саморегуляция

Несмотря на необходимость сдерживания практики нарушения прав при вербовке, для достижения этой цели недостаточно одной только политики государств, принимая во внимание существующий

масштаб спроса и предложения. Потенциалом по развитию и применению добровольных кодексов поведения обладают формирующиеся промышленные объединения.

Кроме предусмотренных законом требований ЧАЗ разработали собственные кодексы поведения как для особых случаев, так и для более общих. Кодекс поведения может быть принят как отдельной компанией, так и объединением. Учредителями могут быть отдельные ЧАЗ или предприятия-потребители. Хотя кодексы поведения не имеют юридической силы, они должны отражать государственные законы. Их значение имеет этическую природу: кодекс — это обещание и обязательство перед клиентами-партнерами и широкими общественными кругами.

Опыт показал, что развитие кодекса поведения более эффективно, если следовать следующим принципам:

- даже если определенные стандарты, которые должны быть включены в кодекс, являются внутренним делом компании или частной ассоциации, они тем не менее должны обсуждаться с профсоюзами, правительством и гражданскими общественными организациями;
- должны использоваться независимые механизмы контроля, обуславливающие четкие критерии и санкции при несоблюдении кодекса, хотя часто они являются самым спорным моментом;
- содержание кодекса и информация о не соблюдающих его организациях — членах ассоциации должны быть сообщены общественности;
- кодекс должен иметь явные отличия от законов федерации или частной деловой ассоциации, хотя сочетание этих двух документов может использоваться для повышения порога членства.

Растущее число кодексов поведения было разработано ЧАЗ или их объединениями. Авторство самого известного из них принадлежит Международной конфедерации агентств по временному трудоустройству (СИЕТТ), установившей основные правила, которые адаптируются к местным

ТЕКСТОВОЕ ОКНО III.1

### Агентства занятости в Российской Федерации — этапы на пути к саморегуляции

Российское законодательство требует обязательного лицензирования агентств, занимающихся трудоустройством граждан России за рубежом. В настоящее время 590 агентств по трудоустройству получили лицензию от Федеральной миграционной службы Российской Федерации (ФМС). Подавляющее большинство этих агентств — маленькие компании, для которых вербовка зачастую не является основным видом деятельности, но представляет собой способ быстрого получения прибыли.

Кроме регулирования ФМС сделаны первые шаги к саморегуляции. В 2004 году было создано некоммерческое партнерство Международная ассоциация трудовой миграции (МАТМ), включающая более 70 частных агентств по найму из России, Таджикистана и Молдавии. Основной задачей Ассоциации является развитие «цивилизованных» форм трудовой

миграции. Члены МАТМ приняли правила деловой этики, которыми руководствуются в своей работе. МАТМ предпринимает шаги для присоединения к Международной конфедерации агентств по временному трудоустройству (СИЕТТ).

В феврале 2006 года МАТМ организовала в Москве международную конференцию «Увеличение роли цивилизованной трудовой миграции в развитии экономики России и стран СНГ: роль и место работодателей и частных агентств по найму». МАТМ тесно сотрудничает с Федеральной миграционной службой, «Рострудом» (Федеральной службой по труду и трудоустройству), Министерством иностранных дел, а также с представительствами МОМ и МОТ в Москве и другими партнерами.

Источник: МОМ, Москва.

деловым союзам<sup>2</sup>. СИЕТТ поддерживает принцип саморегуляции ЧАЗ с помощью сотрудничества с соответствующими органами. Национальные кодексы должны отражать дух этого кодекса, и действительно во многих случаях они могут выходить далеко за пределы основных стандартов, установленных СИЕТТ.

Кроме добровольного кодекса поведения некоторые ЧАЗ применяют более конкурентные системы саморегуляции, такие как рейтинги или классификации. Основные международные компании продвигали систему классификации. Результатом стало представление Международной организации по стандартизации марки контроля качества ISO 9000. В семействе ISO 9000 упор сделан на удовлетворенность клиентов. Например, в 2002 году компания «Kelly Services» получила сертификат соответствия стандартам качества ISO 9002 и, как многие ЧАЗ, размещает эмблемы ISO 9000 в своей рекламе и маркетинговых программах как гарантию добросовестности.

### III.2.7 Участие государственных агентств занятости

В то время как роль государственных агентств по найму в большинстве азиатских стран выезда перешла к частному сектору, у некоторых категорий трудящихся есть причины пользоваться услугами государственных агентств при отъезде. Это лица, особенно уязвимые в отношении противозаконных действий и жестокого обращения, например, женщины, работающие в сфере домашнего хозяйства.

Международные организации, подобные МОМ, имеющие богатый опыт обработки заявок мигрантов и услуг, можно пригласить для выбора трудящихся, как это делается в области трудовой миграции в Канаде, Италии и Испании.

## III.3 Процедуры отъезда

### III.3.1 Трудовые контракты<sup>3</sup>

Обеспечение трудовых контрактов, гарантирующих справедливую заработную плату и основные положения, является важной частью усилий стран происхождения для защиты их граждан за границей. Обычно необходимыми элементами трудового договора для работы за границей являются:

- определение сторон договора — работодателя и трудящегося;
- подробные сведения об основных сроках и условиях — зарплате, часах и месте работы, работе во внеурочное время и т. д.;
- информация об особых льготах помимо минимальных условий, предоставляемых страной приема;
- свидетельство о том, что обе стороны договора принимают сроки и условия;
- нотариальное удостоверение контракта.

Страны выезда также разработали шаблон трудовых договоров, устанавливающий минимальные условия для их трудящихся в стране назначения, например:

- гарантированную заработную плату за определенное количество рабочих часов и плату за сверхурочную работу вне этих рабочих часов;
- бесплатную транспортировку от места найма до места трудоустройства или обратно или компенсационные выплаты;
- бесплатное питание и размещение или компенсационные выплаты;
- бесплатную экстренную медицинскую и стоматологическую помощь и условия, в том числе лекарства;
- страховое обеспечение;
- справедливые или правомочные причины расторжения трудового договора;
- доставку на родину останков и имущества за счет работодателя в случае смерти;
- один выходной в неделю;
- процедуру урегулирования конфликтов.

Такие условия должны учитывать существующее трудовое и социальное законодательство страны приема, а также национальные обычаи,

традиции, нормы и правила. Также они должны соответствовать существующим конвенциям и двусторонним или многосторонним соглашениям со страной приема, а также существующим условиям на рынке труда.

Например, на Филиппинах были установлены минимальные размеры оплаты труда. Филиппинским трудящимся-мигрантам не разрешается соглашаться на заработную плату, которая ниже преобладающей минимальной ставки для того же уровня квалификации в стране приема или ниже стандартов, установленных двусторонними соглашениями либо международными конвенциями, подписанными страной приема. Трудящемуся-мигранту ни в коем случае не разрешается получать заработную плату ниже, чем преобладающая заработная плата на Филиппинах.

Сроки и условия могут отличаться от установленных Филиппинским управлением зарубежной занятости (РОЕА) при наличии взаимного согласия работодателя и работника по найму, если общее вознаграждение превышает минимальное, предписанное РОЕА, и соответствует существующим законам. Кроме того, агентство по найму обязано сообщать иностранному работодателю минимальные требования РОЕА.

Также РОЕА разработало трудовые договоры, зависящие от квалификации и страны назначения, в том числе готовые трудовые договоры для филиппинских предпринимателей, направляющихся в Японию, домашних работников, едущих в Гонконг<sup>4</sup>, и моряков (см. пример предписанного РОЕА контракта в приложении 3).

Административно установленные стандарты, будучи включены в модель трудовых договоров, создают основу для разрешения трудоустройства граждан за границей. Однако при отсутствии соглашения между странами о способах гарантии выполнения контрактов очень вероятно их нарушение. Власти стран приема должны взять на себя ответственность за обеспечение наказания при нарушениях контракта, как это делает Министерство труда в Гонконге (специальном административном регионе Китая) (Abella, 2000). Ина-



че многочисленные усилия стран происхождения по обеспечению минимальных условий в трудовых договорах приносят мало пользы.

В Иордании правительство утвердило юридически действительный Особый унифицированный трудовой договор для работающих за границей в домашнем хозяйстве, разработанный с помощью UNIFEM и государственных акционеров. Он является первым в своем роде в арабском регионе и требуется для получения визы и разрешения на работу. Правительство также исправляет национальное трудовое законодательство, чтобы обеспечить юридически признанную и осуществимую защиту прав домашних работников (UNIFEM, 2004).

### III.3.2 Разрешение на эмиграцию

В демократических странах общепризнанной нормой международного права, относящейся к перемещениям через границы, является право человека покинуть территорию страны (в том числе его собственной). В азиатских странах — экспортерах труда, однако, есть целый ряд структур выездного контроля, являющихся частью защитных мер. Например, на Филиппинах существует мандат, обязывающий трудящихся-мигрантов иметь разрешение от РОЕА перед выездом из страны. В Пакистане, Бангладеш и Индонезии в той или иной степени имеются ограничения на выезд из страны трудящихся-мигрантов — женщин. В Индии разрешение на эмиграцию требуется рабочим на производстве. В прошлом азиатские страны — экспортеры труда запрещали трудоустройство в некоторых странах назначения на определенный период в связи с происходившими там беспорядками (Вагуах, 2003а). Также запрещается работа в странах, находящихся в конфликте, где существует угроза жизни трудящихся.

На Филиппинах трудящиеся проходят через тщательный процесс документирования: разрешения, сертификаты, документы и трудовой договор необходимы в качестве условия трудоустройства. Только после выполнения всех требований к документам разнообразных правительственных органов трудящемуся-мигранту выдается итоговый до-

кумент — сертификат трудоустройства за границей, который является разрешением на выезд через аэропорты. Ни одна авиакомпания не допустит трудящегося-мигранта на свой рейс без предъявления этого сертификата, который также освобождает его от уплаты налога на переезд и пограничного сбора. Члены семьи трудящегося платят сниженный налог на переезд (IOM, 2005b).

Разрешение на эмиграцию для лиц, занимающихся низкоквалифицированным трудом, может быть необходимо и полезно, чтобы удостоверить соблюдение минимальных норм в трудовых договорах, но этот процесс должен быть быстрым и не создавать дополнительных расходов для мигрантов. На Филиппинах получение разрешения занимает всего три часа (если все документы в порядке).

«Руководство» не считает ограничение женской миграции добросовестной практикой. Такие меры идут вразрез с принципом обеспечения равных возможностей трудоустройства для мужчин и женщин. Кроме того, это не дает должного решения проблем эксплуатации и жестокого обращения с женщинами-мигрантами.

Реализация мер по регулированию, либо через контроль найма, либо с помощью разрешения на эмиграцию для проверки действительности трудовых договоров на трудоустройство за рубежом, становится более сложной для стран происхождения, когда передвижение упрощается введением безвизового режима (например, в СНГ) или расстоянием (пример — индонезийцы и филиппинцы, работающие в Малайзии). Упрощение передвижения, или преднамеренное, или связанное с физическими факторами, позволяет потенциальным трудящимся-мигрантам прибывать в страну назначения без обязательного предварительного нахождения работы (или заключения трудового договора). В таких случаях, хотя меры по регулированию остаются важными, странам происхождения придется в большей степени рассчитывать на службы поддержки и международное сотрудничество, чтобы обеспечить защиту и социальные гарантии своим гражданам, работающим за границей.

## III.4 Службы поддержки

Деятельность по поддержке трудящихся-мигрантов можно расширить — от предоставления информации и создания фонда социального обеспечения, который за счет взносов работников будет удовлетворять их неотложные нужды в стране назначения и предоставлять страховые услуги, до назначения атташе по вопросам труда для консультирования и поддержки трудящихся за рубежом.

### III.4.1 Распространение информации

#### III.4.1.1 Предотъездный период

Поскольку миллионы людей ежегодно пересекают границу, потребность в информации стала основой принятия всех решений в области миграции. Искреннее восприятие и неполная информация о реальных условиях в странах, куда мигранты пытаются уехать, увеличивает важность предоставления мигрантам доступа к информации. Большинство мигрантов не осведомлены о практических, юридических, социальных и экономических последствиях переезда в другую страну. Недостаток информированности ставит мигрантов под угрозу и подрывает легальную миграцию. Распространение информации помогает заполнить эту пустоту, предоставляя мигрантам основу для принятия взвешенного решения.

В последние годы страны — экспортеры труда осознали необходимость проведения не только подготовки за несколько дней до отъезда, но и семинаров по профессиональной ориентации перед трудоустройством (СПОТ) и усиленных информационных кампаний, дающих претендентам необходимую информацию для принятия решений. Информационные кампании могут сообщать потенциальным зарубежным трудящимся о процессах безопасного найма, поездок и трудоустройства, о рисках нерегулярной миграции, о путях постоянного переезда и о нормах стран выезда и приема, в том числе касающихся нелегального найма.

Могут использоваться разнообразные средства связи, а также несколько СМИ. СМИ гарантируют быстрый охват информацией широкой аудитории, в то время как контакт с широкими массами создает неформаль

- **Учебные центры для мигрантов** являются координационным центром планирования, передачи и распространения информации, а также местом, откуда мигранты могут позвонить или обратиться за консультацией (см. текстовое окно III.2).
- **Телевизионные документальные фильмы.** Произведенные государственными публичными и/или частными телевизионными компаниями или за счет спонсорских отчислений, они показывают опыт мигрантов во время миграционного процесса или невинных жертв торговли людьми. Если фильмы демонстрируются в вечерние часы, они могут вызвать обсуждения и споры.
- **Телевизионные дискуссии/круглые столы.** Сотрудники МОМ и МОТ, представители иностранных посольств, миграционные эксперты и потенциальные мигранты могут помочь разъяснить миграционные вопросы и побудить аудиторию задавать вопросы и обеспечить обратную связь.
- **Телевизионная социальная реклама.** Социальные ролики — короткие и передают сильные, простые и полезные сообщения.
- **Радиопередачи.** Программы, основанные на письмах, телефонных звонках и электронной почте, дают четкие и простые ответы на вопросы слушателей о миграции. Их преимущество состоит в гибкости и персонификации, поэтому они оказывают большее влияние на публику.
- **Социальная реклама на радио и FM-реклама.** Это короткие сообщения, рассчитанные на молодую аудиторию. Их компактный и интенсивный формат включает полезную информацию, свидетельства мигрантов или простые, сильные сообщения.
- **«Мыльные оперы»** служат эффективным средством для передачи идей в тех странах, где официальные каналы не пользуются дове-

ТЕКСТОВОЕ ОКНО III.2

## Информационный учебный центр для трудящихся-мигрантов в Таджикистане

Информационный учебный центр для трудящихся-мигрантов был открыт в Душанбе в 2004 году МОМ и правительством Таджикистана при поддержке ОБСЕ, чтобы обеспечить потенциальных и состоявшихся трудящихся-мигрантов точной информацией об их жизни и работе за границей. Ограниченные возможности трудоустройства в Таджикистане и гористая местность делают сложным для его граждан зарабатывать на жизнь. В результате почти в каждой таджикской семье есть, как минимум, один член семьи — трудящийся-мигрант. Таджики сезонно мигрируют в соседний Казахстан, Киргизию, Узбекистан, но большинство уезжает в Россию. Недавнее исследование МОМ трудовой миграции в регионе показало, что около 600 000 таджиков являются экономическими мигрантами. К сожалению, при этом они плохо информированы об условиях трудоустройства за границей.

Большинство таджиков работают неофициально в низкоквалифицированных сферах деятельности в России, и даже при наличии регистрации часто встречается эксплуатация труда. Большинство экономических мигрантов не знает, куда обратиться с вопросами или за информацией о путешествии и работе за границей. В результате, нелегальные работодатели и торговцы людьми используют это в своих интересах.

Правительство Таджикистана, МОМ и ОБСЕ определили, что эффективным путем решения некоторых проблем является создание информационного учебного центра с квалифицированными консультантами, которые могут предоставить информацию, необходимую мигрантам. Учебный центр информирует об условиях трудоустройства, требованиях к передвижению и документам, регистрации, правах мигрантов, сообщениях в прессе, картах и контактах, о рисках торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов, рисках для здоровья и советах для экономических мигрантов. Через этот проект информация также предоставляется общественным организациям и фондам, социальным службам и учреждениям долгосрочной интеграции.

Особое внимание обращается на сбор и подготовку актуальной информации в области трудовой миграции и донесение ее до потенциальных трудящихся-мигрантов:

### 1. Передвижение и документы:

- документы, необходимые для перемещения (паспорт и другие документы);
- въезд и выезд (права и обязанности пограничников и граждан);
- таможня (таможенный досмотр, права и обязанности обеих сторон на границе);
- полиция (как предотвратить жестокое обращение);
- транспортные средства и билеты (воздушный и дорожный транспорт);
- информация о визе и адрес посольства;
- информация о противодействии торговле людьми.

### 2. Прием и действия после приема:

- легализация в стране назначения (регистрация);
- легализация трудоустройства (разрешение на работу);
- здоровье (первая помощь, предотвращение ВИЧ/СПИДа);
- образование (прием);
- зарубежные представительства Таджикистана и другие контактные адреса;
- взаимоотношения с работодателем (трудовой договор и возможные риски);
- снабжение жильем (сообщение о найме и риски);
- трудоустройство в зарубежных странах (действительность и возможные риски для граждан Таджикистана).

Информация распространяется через буклеты, постеры, консультационные службы, туры, СМИ, конференции, рабочие группы и семинары.

Источник: МОМ, Душанбе.

рием и авторитетом у населения. Путем моделирования реалистичных ситуаций и добавления к ним личных эмоций персонажей на фоне более широкого исторического или социального контекста «мыльные оперы» заставляют слушателей и зрителей «примерять» на себя личность главного героя.

- **Печатные материалы.** Использование написанных простым языком печатных материалов, описывающих будни миграции и последствия незаконного выезда. Они должны быть посвящены вопросам, интересным для мигрантов и общества в целом, и могут включать разделы о воссоединении семей и легальном трудоустройстве за рубежом. Такие материалы могут распространяться через МОМ, МОТ, местные неправительственные организации, консульства, школы либо помещаться в местных газетах.
- **Наружная реклама.** Плакаты и рекламные щиты с простыми запоминающимися сообщениями, демонстрирующими последствия нерегулярной миграции, донесут идею до прохожих.
- **Налаживание сети контактов и проведение семинаров.** Семинары нужны, чтобы донести до общественности сообщения отдельных мигрантов и предоставить достоверную правовую информацию. Для лучшего усвоения идеи семинара участники также получают буклет «Миграция: вопросы и ответы».

Все подобные кампании должны начинаться с досконального знания целевой аудитории, чтобы гарантировать, что предоставляемая информация действительно необходима. Опросы по методу «Осведомленность, отношение и практический опыт» (КАР) должны проводиться среди аудитории как до, так и после информационных кампаний, чтобы оценить их влияние.

#### III.4.1.2 Предотъездная ориентация

Курсы по предотъездной ориентации нацелены на трудящихся-мигрантов, уже имеющих трудовой контракт. Курсы могут предоставить им практические сведения об условиях проживания и работы. Рассматриваются такие темы, как базовое знание языка, управление финансами, здравоохранение и

соблюдение прав человека. Основная задача курсов — за короткое время снабдить выезжающих мигрантов достоверной и точной информацией об их занятости и жизни за рубежом, возвращении и реинтеграции, защите от возможных ситуаций противозаконной занятости в стране назначения, а также о возможном повышении доходности организованной трудовой миграции.

Организация курсов по предотъездной ориентации осуществляется в несколько этапов:

- оценка потребности в таких курсах и сбор информации и исследование существующих курсов;
- разработка обучающей программы предотъездной ориентации для основных стран назначения и для уязвимых категорий мигрантов;
- установление внутреннего потенциала страны по проведению всесторонней предотъездной ориентации мигрантов с обучением инструкторов и разработкой специальной программы;
- определение финансовой окупаемости.

*Оценка потребности, сбор данных и распространение обучающих программ.* Оценка должна производиться по каждой стране для выявления пробелов в проводимой предотъездной ориентации и определения приоритетов применительно к целевой группе. Программы уже находящиеся в применении должны быть отобраны для распространения и адаптации.

#### Примеры обучающих программ

- A. *Программа, нацеленная на домашних работников.* Правительства Филиппин и Шри-Ланки разработали ориентационные программы для домашних работников, выезжающих в Гонконг и на Ближний Восток. В течение двух дней рассматриваются следующие вопросы:
  - права домашнего работника на основании стандартного трудового контракта;
  - обязательства домашнего работника на основании кодекса поведения;
  - «что можно и что нельзя» при общении с работодателем и проживании в стране назначения;
  - описание страны назначения;

- стандартные обязанности домашнего работника;
- услуги и пособия, предоставляемые государственными учреждениями и неправительственными организациями;
- возможности и способы отправки денежных переводов;
- проездные документы, процедуры в аэропорту и полезные советы по поездке;
- прибытие в страну назначения;
- возвращение и реинтеграция;
- способы накопления сбережений.

Б. *Программа, нацеленная на менее квалифицированных рабочих.* Для низкоквалифицированных рабочих, выезжающих в некоторые страны назначения, также необходимо разработать общие рекомендации. В ходе курсов, который могут продолжаться два дня могут затрагиваться следующие вопросы:

- права трудящихся на основе стандартного трудового контракта и трудового права страны назначения;
- описание страны назначения, в том числе ее общества и культурных норм;
- охрана здоровья;
- услуги и пособия, предоставляемые государственными учреждениями и неправительственными организациями;
- возможности и способы отправки денежных переводов;
- проездные документы, процедуры в аэропорту и полезные советы по поездке;
- прибытие в страну назначения;
- возвращение и реинтеграция;
- способы накопления сбережений.

В. *Программа, нацеленная на страны назначения в ЕС, Северной Америке и Австралии / Новой Зеландии:*

- трудовое право и права работника;
- описание страны назначения, в том числе ее общества и культурных норм;
- языковая подготовка.

Министерство труда Италии предоставляет средства для языкового обучения и культурной

ориентации в странах происхождения. МОМ реализует подобные программы, в том числе в Молдавии, а программа курсов приведена в приложении 7.

*Обучение инструкторов.* Для работы в обучающих программах необходимо сформировать группу инструкторов из правительственных структур, образовательных учреждений и неправительственных организаций. Инструкторов по языку из языковых или образовательных учреждений страны происхождения или назначения следует подобрать отдельно. МОМ организует курсы, нацеленные на предотъездную ориентацию трудящихся, отправляющихся в Италию и Канаду, а также языковые курсы.

### III.4.2 Фонды социального обеспечения мигрантов

Фонды социального обеспечения мигрантов (ФСОМ) — новое и финансово стабильное средство предоставления поддержки уязвимым мигрантам, а также мигрантам в бедственном положении. Хотя на данный момент эти структуры применяются только в Азии, они потенциально способны приобрести значение для всех стран — экспортеров труда.

#### III.4.2.1 Задачи фондов

Фонды социального обеспечения учреждены в трех странах — Пакистане, Филиппинах и Шри-Ланке. Их основные задачи — предоставление защиты зарубежным трудящимся (ЗТ) на рабочих местах, страхование на случай смерти, нетрудоспособности и болезни, финансовая поддержка репатриации и возмещение средств в случае принудительного возвращения. Фонды предоставляют и другие услуги трудящимся и членам их семей, включая ориентацию перед отъездом, помощь в получении образования и стажировки, кредиты на различные цели (например, финансирование миграции или жилья, а также малого бизнеса).

#### III.4.2.2 Управление фондами и их деятельность

Фонды социального обеспечения мигрантов находятся под управлением государственных или по-

лугосударственных организаций: Пакистанского зарубежного фонда (OPF), Филиппинской администрации по социальному обеспечению зарубежных трудящихся (OWWA) и Фондом социального обеспечения зарубежных трудящихся Шри-Ланки (OWWF). В состав всех трех организаций включены представители зарубежных рабочих и национальных бюро по трудовой миграции. Финансирование осуществляется за счет взносов выезжающих трудящихся-мигрантов в размере около 25 долларов США с человека. В 1977 году через два года после того, как первая большая группа из 35 000 рабочих строительных специальностей отправилась на Ближний Восток, OWWA и POEA были созданы по распоряжению президента Филиппин. OPF была учреждена в соответствии с принятым в 1979 году законом Пакистана об эмиграции, а Шри-Ланка создала свой фонд социального обеспечения в 1985 году. Очевидно, оба эти фонда были созданы по филиппинской модели, что следует из значительного сходства в их целях, организации и источниках финансирования.

Согласно закону взнос во всех трех фондах составляет 25 долларов США, хотя фактическая собранная сумма зависит от скорости корректировки размера взноса в местной валюте при изменении обменного курса. Взносы мигрантов обеспечивают финансирование практически всей деятельности фондов социального обеспечения. Основные цели фондов совпадают, однако эффективность предоставления услуг у них разная. Пришедший последним в сферу защиты зарубежных трудящихся фонд Шри-Ланки развивает больше эффективных методов, чем два других фонда.

ФСОМ на Филиппинах, в Пакистане и Шри-Ланке оценивались по эффективности достижения поставленных целей, и страны ОБСЕ, несомненно, могут перенять их опыт, проанализировав сильные и слабые стороны, особенно в следующих аспектах:

- основная роль государственного бюро по делам трудящихся-мигрантов;
- важность защиты мигрантов на месте работы и вклад ФСОМ в реализацию этой задачи;
- страховое обеспечение и выплата страховых пособий;
- другие услуги.

Фонд социального обеспечения должен быть частью более обширной организации, ответственной за удовлетворение различных потребностей трудящихся-мигрантов. Во всех трех странах миграция представляет собой регулируемую и тщательно контролируруемую сферу деятельности. Бюро зарубежной занятости отвечает за выполнение следующих задач:

- проверка агентов-вербовщиков для предотвращения эксплуатации и противоправных действий;
- установление минимальных стандартов заработной платы и условий занятости за границей;
- переговоры со странами назначения с целью расширения их трудового законодательства и других законов, касающихся мигрантов;
- упрощение эмиграционных процессов;
- организация дискуссий между мигрантами и вербовщиками;
- сбор информации о возможностях трудоустройства и содействие развитию рынков для трудящихся-мигрантов;
- сбор статистических данных по миграции и исследования в области политических мер.

Все эти задачи входят в сферу деятельности POEA, которая осуществляет всестороннюю подготовку трудящихся-мигрантов перед их отъездом за рубеж. Каждому работнику при отъезде выдается специальное разрешение на заключение трудового контракта, которое необходимо, чтобы выехать из страны и не платить туристический сбор. Бюро зарубежной занятости Шри-Ланки (SLBFE) требует от агентов-вербовщиков информацию о зарубежных работодателях и их координатах. Эти сведения позволяют контролировать мигрантов на месте работы, особенно в местах, известных плохим обращением с наиболее уязвимыми категориями мигрантов (такими как домработницы). Все трудящиеся-мигранты зарегистрированы миграционным бюро в качестве членов фонда социального обеспечения.

Присутствие ФСОМ в странах назначения важно с точки зрения деятельности по борьбе с нарушениями прав трудящихся-мигрантов и по обеспечению хороших условий труда и проживания. О защите, предоставляемой фондами социального обес-

печения, можно судить по их опубликованным отчетам. Пакистан выделил 13% своего бюджета социального обеспечения на услуги, предоставляемые на рабочих местах, в том числе консультации, правовую поддержку, репатриацию и возвращение мигрантов на родину. В Шри-Ланке на те же цели было выделено больше средств — 35% бюджета. Филиппинский MWF организовал 28 центров по работе с трудящимися-мигрантами в странах, где велика их концентрация. Этот фонд оплачивает правовые услуги по защите зарубежных рабочих в заграничных судах. Все три фонда оплачивают расходы на репатриацию и возмещают убытки трудящимся-мигрантам, чья занятость была насильственно прервана вследствие физического насилия, нарушения контракта и других причин. Центры по работе с трудящимися-мигрантами и консульские службы сотрудничают при оказании им поддержки в трудных ситуациях. MWF признаны эффективным средством помощи трудящимся-мигрантам, столкнувшимся с проблемами на рабочих местах, и в этом главное достоинство этих организаций.

#### III.4.2.3 Страховые схемы

Членство в фонде социального обеспечения автоматически включает страхование на случай смерти и нетрудоспособности. Членский взнос, установленный в размере около 25 долларов США на период действия контракта (обычно это два года), покрывает как страхование, так и другие услуги фонда. Взносы собираются со всех выезжающих трудящихся. На Филиппинах членами фонда могут при желании стать трудящиеся, уже выехавшие за рубеж. Размер взноса един для всех трудящихся-мигрантов независимо от вероятности смерти, нетрудоспособности или потери ожидаемого дохода, которая может быть выше в некоторых областях занятости или странах назначения. Самому высокому риску подвергаются необразованные женщины-домработницы на Ближнем Востоке, тогда как риск для квалифицированных рабочих во всех странах сравнительно невелик. Филиппинская OWWA выплачивает 3600 долларов США в случае смерти от несчастного случая и 1845 долларов при смерти от естественных причин (суммы были увеличены недавно — с единого размера выплаты в 20 000 песо, или около 500 долларов США). В качестве пособия на похороны выплачивается 10 000 песо,

или 200 долларов США. Страховое пособие в связи со смертью составляет меньше двухлетней заработной платы домработниц в Брунее — самой низкой заработной платы, выплачиваемой трудящимся-мигрантам. Квалифицированные производственные рабочие и специалисты, зарабатывающие существенно больше домработниц в Брунее, получают такие же пособия. В Пакистане размер страхового пособия в связи со смертью также един для всех трудящихся-мигрантов и составляет около 5000 долларов США, а OWWF в Шри-Ланке выплачивает 1048 долларов. Страховые пособия по нетрудоспособности также гораздо выше в Пакистане — в среднем 1785 долларов США. Для сравнения: на Филиппинах это только 335 долларов, а в Шри-Ланке — 68. Очевидно, размер пособий устанавливался произвольно.

В Шри-Ланке и Пакистане страхование мигрантов производится через государственные страховые компании, а Филиппинский фонд социального обеспечения занимается обработкой заявлений о выплате страхового возмещения самостоятельно. Принятая там схема страхования сравнительно проста в управлении, поскольку как страховые премии, так и страховые пособия были установлены произвольно. Более того, ежегодно насчитывается только несколько сотен случаев, когда трудящиеся-мигранты подают заявления о выплате страхового возмещения в связи со смертью и нетрудоспособностью.

Во всех трех странах существующие страховые схемы недостаточны. Кроме того, их требуется изменить для достижения соответствия рискам, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты, — например, путем установления премий и пособий, отражающих уровень риска наступления смерти или нетрудоспособности, а также ожидаемой потери доходов. Одно из решений может включать сохранение существующих схем в качестве общей основы для всех трудящихся-мигрантов, позволяющей им оформить дополнительные виды страхования самостоятельно. Например, на Филиппинах широко признанная частная страховая компания предлагает услугу по групповому страхованию трудящихся-мигрантов на условиях выплаты пособий из расчета 1000 песо на один песо для групп, состо-

ящих, как минимум, из 200 человек. Формирование групп может осуществляться в местностях с большим количеством мигрантов.

#### III.4.2.4 Другие услуги

Во всех трех ФСОМ, особенно в ОРФ, делались попытки наладить предоставление других услуг трудящимся-мигрантам и их семьям в тех областях, где они могут воспользоваться услугами, уже предоставляемым специализированными государственными агентствами. Это следующие виды услуг:

- кредитные программы для мигрантов или их семей;
- образование для детей;
- проекты, обеспечивающие средства к существованию, или малый бизнес;
- профессиональное обучение.

Кроме того, ОРФ делает вложения в жилищные проекты, а также занимается учреждением и управлением школ. Однако при ограниченных финансовых и технических возможностях реализация этой деятельности не слишком успешна.

По сравнению с общим количеством трудящихся за рубежом эти дополнительные услуги распространены мало, а часть из них и вовсе неудачна.

Таким образом, учреждение фондов социального обеспечения должно быть составной частью более широкой программы, способствующей социальному обеспечению трудящихся-мигрантов. Более того, их цели должны быть ограничены основной ролью — защитой трудящихся-мигрантов, их поддержкой на рабочем месте и адекватным страхованием на случай смерти и нетрудоспособности.

### III.4.3 Правительственная поддержка в странах назначения через атташе по вопросам труда

В этом разделе рассматривается роль посольства или консульской службы страны происхождения, в частности, атташе по вопросам труда, в процессе трудовой миграции. Назначение атташе регулируется ст. 7—11 Венской конвенции 1961 года о дипломатических отношениях. Они являются представителями

своих департаментов или министерств, но работают в качестве дипломатов под управлением главы миссии. Согласно Венской конвенции атташе и их семьи пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетом. В то время как роль посольства в предоставлении помощи и поддержки трудящимся-мигрантам хорошо известна в странах, традиционно являющихся донорами рабочей силы (в азиатских странах, Мексике), в Восточной Европе и Центральной Азии этот аспект сравнительно мало развит. Атташе по вопросам труда является членом дипломатической миссии, назначается министерством или департаментом труда и отвечает за установление отношений в области труда между его страной и страной проживания.

Обязанности атташе по вопросам труда :

- защита зарубежных рабочих, находящихся под юрисдикцией его дипломатической миссии;
- принятие мер по исследованию и определению возможностей трудоустройства;
- поддержка разработки политики в области труда;
- содействие установлению хороших отношений в области труда со страной проживания.

Глава миссии несет общую ответственность за развитие уже налаженных отношений, а консульская служба отвечает за защиту своих граждан в стране проживания. Атташе по вопросам труда обладает полномочиями, которые за счет сотрудничества с другими сотрудниками консульства и дипломатами позволяют защищать граждан в области занятости в рамках юрисдикции дипломатической миссии.

#### III.4.3.1 Защита трудящихся

Первоочередной задачей атташе по вопросам труда является защита трудовых и личных прав мигранта, включающая следующие действия:

- поддержку его прав и достоинства как личности и как работника;
- обеспечение гарантии того, что он не подвергается эксплуатации или дискриминации;
- предоставление поддержки по всем вопросам, касающимся его контракта или занятости;
- удостоверение, что сроки и условия контракта по трудоустройству работника соответствуют законам и правилам страны проживания.



ния, а сам контракт является законным и справедливым;

- поддержку трудящихся-мигрантов в получении полагающихся им выплат или пособий независимо от того, должны ли они быть выплачены работодателем, вербовщиком, агентством занятости или правительством страны проживания из средств, предназначенных для этой цели;
- поддержку трудящихся-мигрантов в случаях нарушения их контрактов или при наступлении указанных здесь обстоятельств;
- помощь трудящимся-мигрантам в случаях невыплаты заработной платы или вознаграждения либо неадекватности пособий;
- помощь трудящимся-мигрантам в случаях, когда они находятся в бесчеловечных условиях, нестандартных, нездоровых или небезопасных условиях труда;
- предоставление надлежащих документов законным трудящимся-мигрантам;
- обеспечение защиты недокументированных мигрантов — жертв торговли людьми или незаконного ввоза — и упрощение их репатриации;
- сотрудничество с консульством по вопросам транспортировки тел умерших трудящихся к их семьям в страну происхождения;
- обеспечение медицинской помощи травмированным или больным трудящимся-мигрантам, а также при их желании содействие в возвращении на родину;
- обеспечение защиты прав и благосостояния трудящихся-мигрантов — женщин, внимание к их нуждам и защита их от нарушений прав и эксплуатации;
- предоставление правовой поддержки или представительство в суде, при сотрудничестве с консульством, при нарушении трудовых и личностных прав трудящихся в случаях, когда им предъявляются обвинения в суде, или при задержании по обвинению;
- предоставление консультации или информации трудящимся-мигрантам для решения проблем, связанных с их трудоустройством, или в случаях, когда эти проблемы отражаются на их работе.

### III.4.3.2 Определение возможностей в области трудоустройства и развитие возможностей

Атташе по вопросам труда служит агентом не только для защиты прав трудящихся-мигрантов, но и по поиску и развитию эффективных возможностей занятости для соотечественников. Его задачи в этой области таковы:

- постоянное проведение исследований тенденций рынка труда в рамках его обязанностей;
- сбор и анализ информации о ситуации в сфере занятости и других сопутствующих факторов;
- установление контактов с правительственными ведомствами в принимающем государстве и с чиновниками этих организаций для поиска возможных источников занятости;
- установление связей и взаимодействия с частными агентствами в стране проживания, ищущими работников для удовлетворения спроса на труд в определенных областях;
- налаживание связей с отраслями, ассоциациями, торговыми домами, компаниями и предпринимателями, являющимися потенциальными источниками занятости для его соотечественников;
- непрерывная организация тренингов или курсов повышения квалификации для членов сообщества трудящихся-мигрантов, которые входят в рамки его обязанностей;
- удостоверение специальной доверенности, устанавливающей объем и характеристики спроса на рабочую силу, или запросов принимающего государства, предоставленных его работодателями;
- удостоверение специальной доверенности, подписанной работодателями принимающей страны, в которой утверждается, что их компании существуют и функционируют в стране на законных основаниях.

### III.4.3.3 Поддержка в разработке политики в области труда

Поскольку атташе по вопросам труда тесно связан с потребностями зарубежных трудящихся, он или она является лицом, зачастую обладающим наиболее полными сведениями об условиях работы его соотечественников за границей. В данном слу-

чае атташе по вопросам труда обязан:

- классифицировать случаи или обстоятельства, с которыми столкнулись трудящиеся-мигранты, и предоставлять отчеты в свой департамент через главу миссии;
- предоставлять обзоры тенденций в области занятости в пределах его юрисдикции;
- информировать свою организацию и при необходимости предоставлять законодателям и политикам консультации по вопросам улучшения или дополнения политики или законодательства, касающихся трудящихся-мигрантов, или других законов, которые могут их затронуть;
- обеспечивать учет гендерных вопросов при разработке политики относительно трудящихся-мигрантов;
- при необходимости вступления в двусторонние соглашения со страной проживания предоставлять политикам своей страны консультации в области занятости соотечественников в принимающем государстве.

#### **III.4.3.4 Установление хороших отношений со страной проживания в сфере труда**

Атташе по вопросам труда — дипломат, отвечающий за трудовые отношения, а следовательно, за обеспечение хороших отношений в этой сфере. Как правило, он или она обязан(а):

- поощрять организацию трудящимися-мигрантами или их участие в развлекательных, культурных и общественных мероприятиях в стране проживания, на которых могла бы быть представлена страна происхождения.
- гарантировать, что при возникновении у трудящихся-мигрантов проблем или трудностей он или она будет руководствоваться дипломатическими принципами при переговорах, ведении дел, вынесении арбитражных решений, а также при проведении переговоров с правительством, частным агентством или ассоциацией в стране проживания.

#### **III.4.3.5 Знания и навыки атташе по вопросам труда**

Для исполнения этих функций атташе по вопросам труда должен обладать определенными поз-

наниями в следующих областях:

- международные правовые документы, договоры или соглашения;
- положение в стране проживания с точки зрения спроса на труд и потребностей занятости, а также потенциал рынка занятости страны происхождения в плане предложения;
- политика и законодательство, затрагивающие вопросы труда в обеих странах.

Кроме того, атташе по вопросам труда должен обладать следующими навыками:

- дипломатичность и такт;
- консультирование, переговоры, урегулирование конфликтов и арбитраж;
- анализ, организация и координация;
- документирование;
- язык (страны проживания);
- исследования;
- налаживание связей;
- обработка данных;
- основные статистические показатели;
- психологическая оценка;
- развитие человеческих ресурсов.

## **III.5 Межгосударственное сотрудничество**

Несмотря на все усилия, предпринимаемые странами происхождения для защиты трудящихся-мигрантов, они продолжают испытывать многочисленные трудности в странах назначения, особенно такие уязвимые их группы, как женщины — домашние работницы, женщины, работающие в индустрии развлечений, и низкоквалифицированные рабочие. Государства могут предпринять только ограниченные меры для защиты своих трудящихся-мигрантов без активного сотрудничества со странами трудоустройства. Помимо защиты и поддержки трудящихся-мигрантов межгосударственное сотрудничество играет большую роль в развитии организованной трудовой миграции и сокращении нерегулярного передвижения. Это направление обсуждается в главе IX.

**ПРИМЕЧАНИЯ**

- 1 См. UN (2004: Пункт программы 89(б), A/59/287/Приложение 1, 4). Это всемирный обзор содержит рекомендации, принятие которых способствовало бы улучшению положения мигрантов, беженцев и женщин — жертв торговли людьми. Рекомендации включают: ратификацию и выполнение обязательств всех международных правовых документов, поощряющих соблюдение прав женщин и девушек-мигрантов и защищающих их права; пересмотр национальных законов и стратегий в области эмиграции и иммиграции с целью выявления дискриминационных статей, нарушающих права женщин-мигрантов; развитие политики, улучшающей возможности трудоустройства для мигрантов, беженцев и женщин — жертв торговли людьми, их доступа к безопасному жилью, образованию, языковым курсам в стране проживания, здравоохранению и другим услугам; образовательные и коммуникационные программы для информирования женщин-мигрантов об их правах и обязанностях; проведение исследований и сбор данных, сгруппированных по полу и возрасту, что должно улучшить понимание причин женской миграции и ее влияния на женщин, а также на государства их происхождения и назначения с целью формирования надежной основы для формулирования соответствующей политики и программ.
- 2 См. <http://www.ciett.org>.
- 3 Этот раздел является частью Тренировочного курса МОМ для администраторов труда (проект) (ИОМ, 2005b). Курс был разработан при финансовой поддержке Министерства международного развития Великобритании (DFID), его основной автор — Томас Ачакосо.
- 4 В рамках настоящего «Руководства» под словом «Гонконг» понимается «Гонконг, специальный административный район Китая», а под словом «Тайвань» — «Тайвань, провинция Китая».
- 5 Значительная часть этого раздела воспроизведена по данным ИОМ (2005b).

# *IV. Разработка политики оптимизации преимуществ организованной трудоустройственной миграции в странах происхождения*

Растущее число развивающихся стран и стран с переходной экономикой стремятся к созданию политики, законодательства и структур, обеспечивающих поддержку в трудоустройстве их рабочей силы за рубежом и переводе денег при одновременном принятии мер по обеспечению безопасности мигрантов. Хотя наилучший вариант — создание рабочих мест в стране проживания, все больше стран рассматривает трудоустройство за рубежом как часть государственной стратегии развития для получения преимуществ с помощью международных возможностей трудоустройства и привлечения иностранной валюты.

В этой главе рассматривается роль маркетинга в упрощении и расширении трудовой миграции, улучшении услуг, касающихся денежных переводов, в увеличении объема денежных переводов и повышении квалификации, а также в решении проблемы «утечки мозгов». Для стран, стремящихся к поощрению трудовой миграции, политика этой в области нуждается в правильном акценте на продвижении и облегчении управляемых потоков трудовых ресурсов за рубеж и не должна ограничиваться регулирующими и защитными функциями государства. Некоторые особые меха-

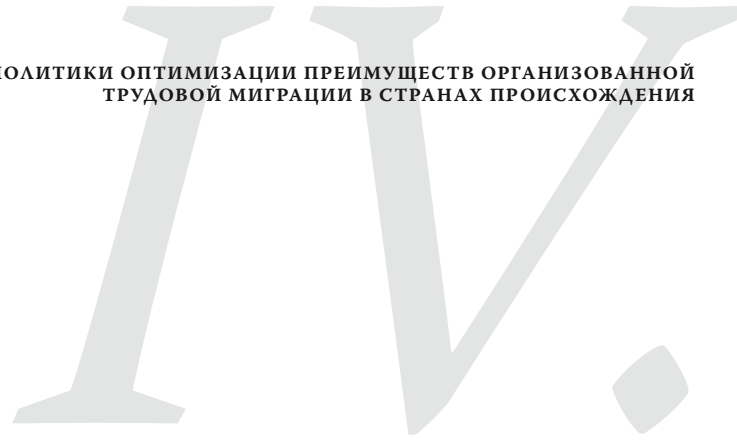
низмы, с помощью которых страны могут участвовать в упрощении и поощрении международной трудовой миграции, рассмотрены ниже.

## *IV.1 Значение маркетинга<sup>1</sup>*

Поскольку трудовая миграция — это рынок, определяющийся преимущественно спросом, страны, желающие отправить своих трудящихся за рубеж, должны находить будущих работодателей, преодолевать конкуренцию со стороны других стран — экспортеров труда. Таким образом, маркетинг жизненно необходим любой программе зарубежного трудоустройства.

*Маркетинг* — это управленческий процесс, ответственный за определение, предвидение и прибыльное удовлетворение требований клиента. Разбив это определение на составные части, можно получить более подробное описание.

*Управление* относится к верхним уровням организации или страны. В случае Филиппин президент республики играет активную роль в определении и



руководстве политикой и программами. В области дипломатии используется подход представительской группы, помещающий под наблюдение и управление посла всех сотрудников посольства (ИОМ, 1991).

*Процесс* представляет собой поток или движение вперед, включающее некоторое количество шагов или операций, в которые вовлечено множество объектов или организаций. По своей природе он демонстрирует постоянное движение в противоположность статическому состоянию.

*Определение* потребностей – первый, чрезвычайно важный шаг в маркетинге для определения рынка продуктов или услуг. Этот шаг требует знания как спроса, так и предложения рынка.

*Предвидение* – это необходимое качество, позволяющее сохранять конкурентоспособность на рынке. Оно предполагает упреждающий подход, благодаря которому организация может на шаг опережать конкурентов, зная, кому и когда потребуются определенные навыки.

*Удовлетворение* – это обычное стремление большинства клиентов. Они ищут поставщиков

продуктов или услуг, которые удовлетворят их требованиям.

*Требования клиента* включают надежность поставщика продукта или услуги, квалифицированных и компетентных исполнителей, эффективный с точки зрения цены процесс, выполнение в срок и прозрачность денежных переводов.

*Прибыльность* относится ко всему процессу миграции, в котором страны выезда и назначения, трудящиеся-мигранты и агентства по найму должны находиться в ситуации взаимного выигрыша.

Маркетинг – это необходимый первый шаг в усилиях по «экспорту» трудовых ресурсов страны. Он также включает в себя взвешенную политику страны в плане использования экспорта трудовых ресурсов для уменьшения безработицы и расчета на поток денежных переводов для увеличения притока иностранной валюты. Страны, стремящиеся отправить своих граждан за границу, должны искать возможности вне государственных связей на международном рынке, где очень высока конкуренция. Это следует из практических данных, полученных в результате рыночных исследований.

Процесс маркетинга должен начинаться с анализа «сильных и слабых сторон, возможностей и угроз», более широко известного как SWOT-анализ. В контексте международной трудовой миграции или программы зарубежной занятости (ПЗЗ) обновленный SWOT-анализ должен помочь сконцентрировать усилия страны в областях с уже существующими преимуществами или помочь определить стратегию с учетом имеющихся возможностей и угроз. Качественно выполненный SWOT-анализ может помочь сформировать маркетинговую стратегию, а в более широком смысле способен содействовать в разработке плана исследования рынка. Хотя тщательное исследование всегда предпочтительнее, даже самый простой SWOT-анализ может найти верное направление развития маркетинговой стратегии.

#### **IV.1.1 Процесс развития рынка / развитие маркетингового цикла трудовой миграции**

Для простоты изложения ниже приведена матрица процесса развития рынка, которая может служить основой при рассмотрении различных этапов процесса. Этапы, свойственные развитию рынка, хронологически перечислены по верхней горизонтальной оси 5 столбцами, описывающими различные этапы.

По вертикальной оси перечислены различные схемы и стратегии (вводные данные), предназначенные для достижения намеченных ориентиров или целей (выходные данные), которые расположены по нижней горизонтальной оси.

Первый этап развития рынка — определение целевого рынка и оценка способности обеспечить поставки. Важно, чтобы и целевой рынок, и намеченные поставки учитывались одновременно, поскольку развитие человеческих ресурсов в стране обычно предпринимается для удовлетворения местного спроса. Рынок становится устойчивым, когда устанавливается баланс между спросом и предложением. Баланс означает, что образовательный ценз и опыт, требуемый иностранным работодателям, соответствует способностям работников из страны

выезда. Если различия между ожиданиями и текущими ресурсами трудящихся слишком велики, могут быть предприняты меры по усовершенствованию (повышение навыков или дополнительные курсы) для уменьшения существующего разрыва.

Затем следует вступительный этап, в течение которого во время проведения программы страны выезда по трудоустройству за рубежом применяются схемы, позволяющие трудящимся получить опору в трудовой экономике страны приема. Цель этого этапа — стимулирование рыночной среды, которая повышает уровень понимания и осведомленности иностранных работодателей о доступных трудящихся из страны выезда за счет более яркого освещения их качеств, доступности и конкурентоспособности.

После закрепления на иностранном рынке следующий шаг реализации программы — получение реальных предложений о работе и заключение соглашений о найме, являющихся результатом усилий на первых двух этапах. На этом этапе механизм страны выезда по перемещению становится известен в других государствах и учитывается при сравнении с другими конкурирующими странами выезда для определения лучшего источника рабочей силы.

На следующем этапе предпринимаются усилия для расширения доли рынка страны выезда. Предполагается, что у страны выезда есть средства для определения ее доли рынка и эту долю есть куда увеличивать, поэтому присутствие данной страны выезда на рынке можно расширить. Данные о рынке международной трудовой миграции весьма неточны. Интуитивные меры иногда необходимы, чтобы, как минимум, оценить конкурентное состояние и определить тенденции спроса и конкуренции.

Последний этап процесса — сохранение доли рынка, гарантирующее, что имеющиеся клиенты удовлетворены и их удовлетворенность приведет к рекомендациям другим потенциальным работодателям или к повторным заказам при возникающей необходимости. Это также означает наличие сильной позиции для защиты от конкурентов, пытающихся завоевать долю рынка.

ИЛЛЮСТРАЦИЯ IV.1

**Матрица процесса развития рынка возглавляемого правительством**

ЭТАП Вводимый фактор	Определение целевого рынка и возможных поставок	Этап проникновения на рынок	Реализация рыночной программы	Этап увеличения рыночной доли	Этап удерживания рыночной доли
1. Исследование и планирование	*****		*****		
2. Личные продажи и стимулирование сбыта			*****		
а. Торговые делегации					
1) Специальное исследование или миссия по выявлению фактов	*****		*****		
2) Миссии доброй воли и содействия сотрудников высшего звена		*****			*****
б. Поездки на места/ посещение клиентов		*****			*****
3. Печатные рекламные материалы					
а. Рекламная программа		*****		*****	
б. Дополнительные рекламные материалы		*****	*****		
в. Прямая почтовая реклама		*****			
4. Корпоративное продвижение и проекты по обслуживанию разных отраслей промышленности					
а. Кампания по ознакомлению		*****	*****		
б. Знакомство с клиентами				*****	*****
в. Рекомендации для клиента			*****		
г. Рыночные информационные услуги			*****	*****	*****
Результаты	Перспективы рынка	Осведомленность правительства страны приема/работодателя, благорасположение клиентуры, благоприятная рыночная среда	Предварительные трудовые договоры, двусторонние соглашения в области вербовки и труда, рыночная информация	Увеличение доли и закрепление на рынке (дополнительные или новые заказы/соглашения)	Непрерывный контроль со стороны правительства страны приема или работодателя

Источник: Achacoso (1987).

#### IV.1.1.1 Усилия по развитию рынка

Этапы развития рынка должны быть направлены на меры по установлению особого развития рынка и по продвижению трудоустройства, как это указано в вертикальной части матрицы. Их можно разделить на четыре основные категории, а именно: (1) исследование и планирование, (2) личные продажи и стимулирование сбыта, (3) печатные рекламные материалы и (4) корпоративное продвижение и проекты по обслуживанию разных отраслей промышленности. В качестве иллюстрации ниже описан подход РОЕА на Филиппинах.

##### *(а) Исследование и планирование*

Исследование и планирование — две неразрывные задачи, жизненно важные для программы развития рынка. Исследование, ориентированное на рынок, на первом этапе развития рынка имеет весьма большой объем.

На Филиппинах оперативная структура группы исследования рынка основывается на «системе референтов», задающей определенные рынки, связанные с регионами и определенными навыками. Эта система облегчает процесс исследования, так как разными регионами, например, Среднего Востока, Европы или Азии, занимаются специально назначенные референты. Она также позволяет развивать региональную компетенцию и специализацию каждого референта, делая их полностью ответственными за концептуальную и производственную разработку проектов на региональном рынке в сотрудничестве с другими заинтересованными регионами, например, при определении стандартов исследований в области внедрения и контроля.

Географическая сегментация очень важна, так как упрощает применение стратегий продвижения, как показано ниже. Относительная автономия, следующая из этой классификации, также обеспечивает среду для креативного или инновационного мышления.

Подход основанный на развитии навыков или на специфических секторах экономики позволяет определять реакцию рынка, которую проще анализировать и соотносить с определенными стратегиями. Так как такие исследования ссылаются на все от-

расли экономики в целом и не находятся в исключительном ведении РОЕА, информация полученная от экономических агентов зависит от вводных данных и создает часть цикла обратной связи во время разработки и реализации планов. Таким образом, результаты исследований РОЕА распространяются во всех отраслях промышленности. Ежемесячный доклад о состоянии рынка (MSR) предоставляется частному сектору через его объединения, которые, в свою очередь, распространяют его среди своих членов. MSR — это сводный отчет о явлениях, происходящих на международном рынке труда, и актуальных экономических тенденциях и событиях, имеющих отношение к филиппинской программе трудоустройства за рубежом. Кроме того, исследование страны приема составляется, чтобы иметь комплексную сводку о трудовых, политических и социально-экономических условиях, а также о тенденциях и проблемах в каждой стране. Информация об иммиграционной политике и торговом законодательстве разных стран непрерывно собирается, анализируется и распространяется.

Исследования этого вида должны основываться на анализе вторичных источников информации, таких как журналы по торговле, региональные экономические журналы и государственные планы развития стран выезда. Это дополняется информацией, получаемой в курсе консультаций и близкого взаимодействия с маркетологами групп частного сектора. Данные также получают из докладов атташе по труду и всего, что может быть отобрано из отчетов филиппинского посольства.

##### *(б) Личные продажи и стимулирование сбыта*

Нет лучшего способа узнать рынок, чем встретиться и поговорить напрямую с людьми, связанными с ним, особенно с должностными лицами страны приема и руководителями служб развития человеческих ресурсов частных компаний.

Эта концепция лежит в основе подхода «личных продаж», принятого РОЕА. Личные продажи ведутся множеством способов, в том числе с помощью: 1) отправки специальных маркетинговых команд для действий на местности и 2) посещения клиентов или исследований атташе по вопросам труда и/или особыми представителями РОЕА.



1) *Торговые делегации.* Существуют два основных типа торговых делегаций:

- *Специальное исследование или миссии по выявлению фактов.* В этом виде миссии обычно принимают участие только государственные чиновники, отобранные из менеджеров среднего звена РОЕА, ведущего технического персонала и время от времени — из представителей других правительственных органов. Обычно стратегия состоит в поиске или обосновании фактов для определения возможностей или открытия новых перспектив для филиппинской рабочей силы путем проведения исследований и улучшения информационной базы о преобладающей заработной плате, планах развития, сравнительных данных о конкуренции в других странах, трудовых и торговых законах, трудовом праве и другой актуальной информации о целевой стране.
- *Миссии доброй воли и содействия сотрудников высшего звена.* Этот вид миссии либо полностью состоит из высокопоставленных правительственных деятелей (например, министра труда, администратора РОАЕ или заместителя министра), либо к ним присоединяются представители частного сектора. Состав делегации сам по себе является ведущей торговой стратегией так как он «отрывает двери» на целевых рынках. Таким образом устанавливаются связи и налаживается понимание между сторонами и сотрудничество с целевой стороной. Возможности встретиться с ведущими менеджерами иностранных корпораций значительно расширяются, больше внимания уделяется продвижению качеств и конкурентоспособности филиппинских трудящихся.

Привлечение представителей частного сектора усиливает ориентацию миссии на развитие бизнеса и облегчает установление связей с потенциальными работодателями и исполнителями. Представители частного сектора обычно выдвигаются профсоюзами, а за государственными учреждениями — инициаторами остается окончательное утверждение. Все расходы, понесенные частным сектором, он опла-

чивает сам, а правительство содействует обеспечению членов миссии льготными авиабилетами и гостиничными тарифами.

2) *Поездки на места/посещение клиентов* – Помимо зарубежных миссий РОЕА регулярно организует маркетинговые мероприятия совместно с атташе по вопросам труда, которые являются «глазами и ушами» Министерства труда на местах. Атташе по вопросам труда действуют как локальные «информационные центры» и «пункты распределения» для рекламных и информационных материалов, разработанных центральным офисом. Они также посещают потенциальных клиентов и направляют в центральный офис указания и рекомендации. Атташе играют большую роль в качестве источника информации и элемента обратной связи.

(в) *Печатные рекламные материалы*

Печатные рекламные материалы — очень важный маркетинговый инструмент, и РОЕА во многом на них полагается. Разработкой этих печатных материалов занимаются маркетологи РОЕА, так как они нуждаются в глубоком анализе тенденций найма и характеристик работодателей и отвечают за краткую и исчерпывающую презентацию того, что страна или РОЕА могут предложить в форме своих услуг. Печатные кампании проводятся с помощью следующих методов:

- *Объявления.* Использование объявлений особенно эффективно на начальном этапе и этапе увеличения доли рынка. На начальном этапе эти объявления служат стартовой площадкой или создают образ филиппинских трудящихся как лучшей альтернативы или предпочтительного выбора. На этапе увеличения доли рынка объявления подчеркивают конкурентные преимущества и конкурентоспособность филиппинских трудящихся-мигрантов.

РОЕА составляет концепцию и использует рекламный текст в зависимости от целевой аудитории и цели кампании. Он может стать основой рекламы для создания имиджа или рекламы с одной ключевой фразой, ознакомительной рекламы, использоваться для описаний, пресс-релизов и рекламных статей, рас-

четливо размещенных в различных информационных агентствах, местных или международных. Частоту и размещение такой рекламы определяет профиль читателя, тираж, язык, цена и другие факторы.

- *Дополнительный рекламный материал.* Под этим обычно подразумеваются справочники по найму, брошюры о практических навыках и, общие сведения о компании, маркетинговые портфолио, ежегодные отчеты, информационные комплекты и флаеры. Подготовленные сотрудниками РОЕА и используемые как вспомогательный материал в маркетинговой деятельности, они предоставляют доступную и всестороннюю информацию о филиппинской программе трудоустройства за рубежом и ее средствах и при необходимости обновляются. Сеть распространения этих материалов охватывает посольства Филиппин, маркетинговые миссии, атташе по вопросам труда, деловые центры в ведущих отелях и прямую почтовую рекламу.
- *Прямая почтовая реклама.* Эта стратегия используется для отправки определенной заранее группе получателей писем о продажах и флаеров в течение всего года, чтобы поддержать усилия правительства и частного сектора. Списки рассылки в различных секторах составляются с помощью посольств Филиппин и атташе по вопросам труда, которые рекомендуют целевые сектора после исследования. Этот вид кампании считается наиболее рентабельным инструментом продвижения, так как требует только расходов на подготовку и рассылку писем.

(г) *Корпоративное продвижение и проекты по обслуживанию разных отраслей промышленности*

РОЕА использует много схем ненавязчивой рекламы для улучшения имиджа компании и программы международного трудоустройства в целом. Также осуществляются проекты, поддерживающие усилия частного сектора по развитию рынка. Они включают:

- *Кампанию по ознакомлению.* РОЕА проводит встречи и инициирует диалог с представителями посольств, находящихся в Маниле. Это дает РОЕА возможность обсудить жизненно важные вопросы и проблемы, касающиеся трудящихся-мигрантов в конкретной стране, и применение новейших разработок, политики и программ правительства/РОЕА. Недавно назначенных официальных лиц немедленно посещают и проводят для них брифинг или ознакомительный курс о деятельности РОЕА.
- *Знакомство с клиентами.* Это другой подход, основанный на ненавязчивой рекламе, заключающейся в отправке поздравительных открыток важным клиентам, как иностранным правительствам, так и частным работодателям, по особым случаям, таким как праздники или дни национальной независимости. Это средство поддержания связей с клиентами, побуждающее их продолжать поддержку филиппинских трудящихся.
- *Система рекомендаций для клиента.* Успех на начальной стадии процесса развития рынка измеряется уровнем интереса или числом заказов или контрактов по найму филиппинских трудящихся, присланных РОЕА потенциальными клиентами. Если заинтересованный работодатель — это правительственное учреждение, имеющее потребность в персонале, удовлетворяемую РОЕА, его направляют в департамент правительственного размещения РОЕА. Если клиент из частного сектора, предложения о работе передаются в частный сектор через систему рекомендаций для клиента.

Система рекомендаций для клиента контролируется РОЕА и является средством для награждения лучших исполнителей в сфере найма. Лучшими исполнителями считаются те, кто имеет хорошие достижения с точки зрения стандартов деятельности и профессионализма при ведении коммерческих дел. Принципы и механизмы включения частных агентств по найму в систему рекомендаций для клиента согласованы РОЕА и частным сектором.

➤ *Рыночные информационные услуги.* Создается доступная для зарубежных и местных клиентов РОЕА небольшая база данных, содержащая справочные материалы, зарубежные и местные исследования о миграции, отчеты и другие ценные рыночные данные и информацию. Например, агентства по найму, желающие участвовать в процессе подачи заявок, могут нуждаться в данных о торговом или налоговом законодательстве другой страны, чтобы оценить свои шансы. РОЕА оказывает им поддержку и, если требуемые данные недоступны, может искать содействие где-либо еще.

#### IV.1.2 Исследование рынка

Анализ состояния рынка возможностей трудовой миграции сосредоточены на анализе спроса и, в зависимости от профиля, на качестве или количестве спроса. Этот тип исследований ориентирован на спрос, а не на предложение.

Анализ состояния рынка — это систематический процесс сбора данных о целевом рынке путем структурированного получения, анализа, обработки, интерпретации и предоставления данных. Каждый рынок управляется четырьмя элементами:

- на нем есть искомый продукт или услуга;
- он может быть приобретен по определенной цене;
- есть определенная величина спроса среди желающих приобрести продукт или услугу;
- есть определенная величина предложения тех, кто готов предоставить продукт или услугу.

На международном рынке труда предложение трудящихся-мигрантов от одной страны призвано удовлетворить определенный спрос на зарубежных трудящихся-мигрантов, за которых иностранный работодатель готов платить. Этот вид анализа рынка помогает принять правильное решение об удовлетворении величины спроса на труд в стране приема величиной предложения труда в стране выезда (Warren et al., 2002). Анализ состояния рынка показывает связь между спросом и предложением, предоставляя содержательную информацию для принятия взвешенного решения.

Любой анализ рынка происходит следующим образом:

- определение возможности или проблемы;
- составление плана исследования;
- сбор данных;
- интерпретация данных;
- доклад о результатах исследования.

#### IV.1.3 Роль частного сектора

Роль частного сектора в определении и создании возможностей для ОЕР нельзя переоценить. Участие частного сектора не только уменьшает расходы правительства и издержки на содержание персонала при проведении маркетингового процесса, но и открывает доступ в определенные круги и, как следствие, к информации, которую государственным чиновникам было бы более сложно получить.

В азиатских странах выезда правительства признают, что частный сектор является двигателем роста в индустрии найма и несет главную ответственность за открытие новых рынков и отправку азиатских трудящихся в более чем 200 стран по всему миру и на тысячи морских судов. Он служит мостом, сужающим разрыв трудоустройства в странах выезда и приема в их стремлении совместить доступные навыки и зарубежный спрос на трудящихся-мигрантов.

Частный сектор также играет важную роль в выборе наиболее квалифицированных и подготовленных трудящихся-мигрантов для своих зарубежных партнеров или работодателей, когда те хотят установить долговременные взаимоотношения и продолжать делать предложения о работе своим партнерам. На самом деле это лучшая форма защиты, которая только может быть у трудящегося-мигранта, — его навыки удовлетворяют требованиям вакансии и он во всех отношениях хорошо подходит для этой работы. Частные агентства по найму являются соработодателями для трудящихся, которых они отправляют за рубеж. Таким образом, гарантия хороших условий для трудящихся-мигрантов и тщательное соблюдение условий трудового договора соответствуют их интересам.

IV.

Представители частного сектора понимают, что необходимо постоянно открывать новые рынки и внедрять инновационные подходы и услуги, чтобы оставаться конкурентоспособным как локально, так и в международном масштабе. Конкуренция вынуждает разрабатывать эффективные подходы и оперативную гибкость спроса, чтобы не терять конкурентоспособность. Частный сектор более способен к быстрой реакции на запросы рынка, чем государственный.

Более того, динамическая природа международной трудовой миграции ставит частный сектор в более выгодную позицию, чем правительство, в том, что касается маркетинга и трудоустройства за рубежом. Это происходит из-за того, что частный сектор может действовать более оперативно и мобилизовать ресурсы, чем государственные агентства, которые обычно работают в более ограниченных условиях, обусловленных бюрократизмом и растянутым бюджетным процессом.

В то время как акцент должен делаться на поддержании баланса между развитием рынка и механизмами социального обеспечения, странам выезда может потребоваться усилить развитие рынка, не принося в жертву защитные механизмы для трудящихся, с помощью высоких затрат на развитие и исследование рынка. Правительства могут помочь частному сектору, делясь информацией, касающейся рыночных условий и доступности работы в различных странах приема. Это одна из областей, как уже упоминалось, где близкое сотрудничество с Министерством иностранных дел может помочь снизить стоимость анализа рынка и развития. Министерство иностранных дел находится на месте и может приобрести, с помощью покупки или официального запроса в соответствующее министерство страны приема, копии их официальных публикаций или пятилетних планов развития и другую информацию, которая может служить исходными данными для маркетинговых планов.

## IV.2 Распространение информации

Распространение информации необходимо не только для информирования потенциальных трудящихся-мигрантов о безопасном найме, процедурах передвижения и трудоустройства и рисках нелегальной миграции, но и о возможностях законной трудовой миграции, ее процедурах и механизмах. Как показано в разделе III.3.4.1, может проводиться различная коммуникативная деятельность в нескольких СМИ.

Осведомленная и прозрачная информационная система или служба рынка труда о существующих вакансиях дома и за границей является эффективным путем борьбы с противозаконными действиями, от которых страдают трудящиеся-мигранты. Доступ к надежным источникам информации о возможностях трудоустройства дома и за границей позволит потенциальным мигрантам и их семьям взвешенно сделать выбор. Достаточно полная и надежная информация о рынке труда также может улучшить поиск ими работы дома перед началом поиска трудоустройства за рубежом и дать критерий для лучшей оценки реальных затрат и преимуществ работы за границей. Такая информация должна давать ответ на следующие вопросы:

- Как узнать о возможностях трудоустройства в возможных странах назначения?
- Каковы обязательные требования (образование, навыки, квалификация, опыт, капитал, сборы агентства, паспорта и визы и т. д.)?
- Как можно применить имеющиеся навыки и способности при различных способах трудоустройства?
- Как узнать, какие агентства по найму надежны и достойны доверия, а какие нет?
- Какие опасности связаны с нелегальным наймом и прямым наймом потенциальным работодателем?
- Как определить подходящие страны назначения?
- Каковы законодательные требования к въезду и приему?
- Каковы права, льготы и обязанности трудящихся-мигрантов и как ими воспользоваться?

- Какие еще факторы стоит принять во внимание при трудоустройстве в другой стране?
- Как практически оценить и сравнить возможности трудоустройства и заработка дома и за границей (покупательную способность)? (ILO, 2003c, Booklet 2: 21—22).

Странам происхождения очень рекомендуется предоставлять трудящимся-мигрантам достоверную информацию, чтобы помочь им в трудоустройстве. Украинская государственная служба занятости (УГСЗ) предлагает хороший пример создания и поддержания информационной системы открытых вакансий на национальном уровне — Объединенную информационную систему (ОИС). Это общегосударственная база данных о вакансиях и соискателях, которая скоро будет доступна в большинстве центров занятости по всей стране.

### IV.3 Двусторонние и региональные трудовые соглашения

Перемещение трудовых ресурсов является частью региональных интеграционных процессов на основании ДСТМ или другого соглашения. Этот аспект рассмотрен в главе IX, посвященной международному сотрудничеству.

## IV.4 Денежные переводы мигрантов

Абсолютно ясно, что иностранная валюта, зарабатываемая гражданами за рубежом, играет большую роль при разработке трудовой миграционной политики.

### IV.4.1 Роль денежных переводов в национальной экономике

#### IV.4.1.1 Определение

Три потока денежных переводов включаются в ежегодную публикацию МВФ — Ежегодник статистики платежного баланса. Это переводы трудящих-

ся, компенсации сотрудникам и переводы мигрантов. Однако термин «денежные переводы» включает и многое другое, по мнению множества стран, учреждений и экспертов. Для целей МОМ под денежными переводами мигрантов подразумеваются все денежные переводы, направляемые мигрантами в страну выезда или, другими словами, денежные потоки, связанные с миграцией.

Большая их часть — это личные денежные переводы трудящегося-мигранта или иммигранта родным в стране происхождения, но средства также могут инвестироваться, помещаться на счет или передаваться в дар стране выезда. Определение может изменяться, чтобы включать сюда личные бартерные переводы и пожертвования. Некоторые исследователи идут дальше и интерпретируют передачу навыков и технологий как «социальные переводы» (Barguah, 2006b). В данном разделе рассмотрение ограничено денежными переводами.

#### IV.4.1.2 Масштаб и значение

Международные переводы, полученные развивающимися странами в 2005 году, оцениваются примерно в 167 миллиардов долларов США и за последние пять лет удвоились (World Bank, 2006). Переводы мигрантов являются важным источником иностранной валюты, позволяющим странам выезда импортировать жизненно необходимые товары или выплачивать внешние долги. Денежные переводы также играют важную роль в уменьшении бедности (World Bank, 2006). Растет понимание возможностей, которые переводы дают экономическому развитию стран выезда на местном, региональном или национальном уровне. Исследование Агентства международного развития США переводов в Армении содержит краткое изложение экономического влияния денежных переводов мигрантов (Roberts, 2004).

Взгляды на влияние миграции и денежных переводов на страны выезда переживают циклы пессимизма и оптимизма. В ранних 1990-х, например, превалировала пессимистическая точка зрения, согласно которой денежные переводы не стимулируют рост, но усиливают зависимость стран выезда за счет увеличения материальных запросов без обеспечения средств на их удовлетворение за исключе-

ТАБЛИЦА IV.1

### Экономические выгоды и издержки от денежных переводов для принимающей страны

Потенциальные выгоды	Потенциальные издержки
Являются стабильным источником иностранной валюты, снижающим связанные с иностранной валютой ограничения и внешний финансовый дефицит	Облегчают давление на правительство при принятии реформ и уменьшении внешней неустойчивости (моральный риск)
Являются потенциальным источником сбережений и инвестиций для накопления капитала и развития	Уменьшают сбережения семей получателей и таким образом оказывают негативное воздействие на рост и развитие (моральный риск)
Содействуют инвестициям в образование детей и накоплению человеческого капитала	Уменьшают трудовую активность семей получателей и таким образом оказывают негативное воздействие на рост и развитие (моральный риск)
Поднимают уровень жизни получателей	Миграция ведет к «утечке мозгов» и оказывает негативное воздействие на экономику, не компенсируемое в полном размере денежными переводами
Уменьшают уровень неравенства	Доход растет неравномерно
Уменьшают уровень бедности	

Источник: Roberts (2004).

нием миграции. Отдельные семейные единицы переходят на более высокий уровень жизни, но общество само по себе мало развивается. Некоторые аналитики даже советуют правительствам и финансирующим организациям препятствовать миграции и денежным переводам. Недавно произошло резкое изменение точки зрения, и сейчас возможности притока денежных переводов для поддержки роста и развития вызывают бурный энтузиазм. Это частично объясняется тем, что денежные переводы в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой достигли очень больших размеров, а частично тем, что изменился теоретический подход к денежным переводам.

Как замечает Робертс (Roberts, 2004), недавно появилась точка зрения, что миграция и денежные переводы — результат семейных решений, основанных на оптимизации их потенциала, имеющих возможности и ограничений, с которыми они сталкиваются. Упрощенные мнения относительно того, что денежные переводы ведут к «завышенно-

му» потреблению, зависимости от импорта или «непродуктивным» инвестициям в строительство и землю, уже никого не убеждают. Возможная стоимость денежных переводов сейчас рассматривается как проблема во многом морального характера. Например, переводы легко могут оказать давление на правительства, столкнувшиеся с большим внешним дефицитом, чтобы приступить к сложным структурным реформам. Они также могут оказать негативное влияние на обязательства членов семейных единиц в сфере работы, сбережений и инвестиций, даже если это является целью отправителя денежных переводов.

Значение денежных переводов мигрантов как источника финансового развития сейчас широко признано, в том числе ООН, ЕС и G8. Для большинства стран региона Восточной Европы / Центральной Азии (ЕСА) денежные переводы являются вторым по важности источником внешнего финансирования после прямых иностранных инвестиций и для многих беднейших экономик получаемые де-

нежные переводы являются самым важным источником, большим, чем отчисления от иностранной помощи. Три самых значительных мировых получателей денежных переводов как части ВВП находятся в Восточной Европе / Центральной Азии (это Молдавия, Босния и Герцеговина и Албания — см. текстовое окно IV.4).

Важно учитывать, что денежные переводы являются частными и составляют семейные бюджеты. По существу для них необходимо наличие двух субъектов — отправителя и получателя перевода. Между ними располагается множество участников: посредники в процессе перевода, правительства стран выезда и приема, ответственные за принятие политических мер, контроль и содействие, учреждения, участвующие в исследованиях и стремящиеся оценить увеличение влияния денежных переводов.

Так как денежные переводы отнесены к частным фондам, они не должны рассматриваться как замена официальной помощи в целях развития.

Хотя возможны исключения, большинство трудящихся-мигрантов уезжает на работу за границу, чтобы поддержать свои семьи, оставшиеся дома, и они будут искать возможность послать как можно большую часть своего заработка домой даже при отсутствии специальных налоговых льгот. Вопросом для политиков должно являться не то, как получить максимальный объем денежных переводов с помощью миграции, но:

- как сделать каналы (услуги) по пересылке более экономичными, доступными, надежными, быстрыми и прозрачными;
- как повысить развивающий потенциал денежных переводов.

#### IV.4.2 Сбор данных

Использование денежных переводов в целях развития требует большего количества информации и данных о денежных потоках, особенностях использования, механизмах передачи, рекомендуемых нормах и отношении и предпочтениях в области механизмов сбережений и инвестиций. Официальная статистика денежных переводов часто их недооценивает, хотя данные легко могут быть разданы путем включения потоков, не связанных с де-

нежными переводами. Во многих странах Восточной Европы / Центральной Азии эти данные обычно недооценивают из-за недостатка информации о переводах и наличия неофициальных каналов пересылки денег.

Для стран Восточной Европы / Центральной Азии характерны две проблемы. Во-первых, относительно слабые финансовые системы и высокая пропорция миграции внутри региона предполагают, что значительное количество переводов идет по неофициальным каналам, а данных и оценок неформальных потоков не хватает. Во-вторых, низкое качество данных, неправильный их сбор или учет не относящихся к денежным переводам платежей искажают анализ доступных данных.

Сбор данных находится на низком уровне во многих странах и может быть улучшен с помощью:

- введения в действие механизма централизованного сбора данных и отчета для банков и организаций, занимающихся денежными переводами (БОДП); чтобы потоки денежных переводов могли быть учтены и оценены;
- проведение опросов семейных единиц и ключевых источников информации для определения типов услуг по переводу денег и их эффективности, объема неформальных денежных переводов, использования и влияния денежных переводов;
- обмен рекомендуемыми нормами между политиками, компаниями по денежным переводам, банками и микрофинансовыми учреждениями (МФУ).

#### IV.4.3 Услуги по переводу денег

Уменьшение стоимости денежных переводов и увеличение доступа к экономичным, быстрым и безопасным услугам по переводу денег не только помогает мигрантам, но также потенциально увеличивает число переданных и ставших доступными получателям средств.

Денежные переводы посылаются различными способами: через банки, компании по передаче денег, передаются лично или через третьих лиц (например, платежная система «Hawala»), в зависимости от многочисленных факторов. Индуст-

рия денежных переводов состоит из формальных и неформальных агентов по передаче. К формальным относятся всемирные БОДП, например, «Western Union» и «Money Gram», а также БОДП, обслуживающие отдельные географические рынки, например, банк «Анелик» в России и Армении (текстовое окно IV.3), всемирные и национальные банки. Неформальные методы включают незарегистрированные МТО, например, дилеров «Hawala», отдельных лиц, друзей и родственников, водителей автобусов, торговцев и т. п. Простота операции по передаче денег обеспечивается многими незарегистрированными посредниками, которые обычно оказывают услуги за меньшее вознаграждение, чем широко известные БОДП.

Общепризнано, что сборы за услуги передачи денег, требуемые всемирными БОДП, высоки, регрессивны (выше для маленьких сумм) и непрозрачны. Сборы могут составлять до 20% суммы в зависимости от размера перевода, канала, назначения, страны-источника и сервиса (World Bank, 2006). Сообщается, что в 2004 году средняя цена составила примерно 12%. Курс обмена валюты также менее прозрачен и может не учитываться в странах с долларовой экономикой или составлять до 6% и более в некоторых странах (World Bank, 2006). Цены снизились для некоторых крупномасштабных заказов, но все еще очень высоки для мелких переводов, многие из которых затрагивают страны Восточной Европы / Центральной Азии.

Ведущие игроки на рынке переводов получают большую прибыль, пока стоимость перевода для мигрантов остается сравнительно высокой, хотя она и начинает снижаться. Эта ситуация ничем не оправдана, так как считается, что перевод денег — это в большинстве случаев простая операция и подвержена низкому риску. При наличии достаточного масштаба или конкуренции, нет никаких причин, из-за которых каналы по пересылке денег не должны быть недорогими, эффективными и легко доступными. Исследование Всемирного банка показывает, что для основных БОДП стоимость перевода денег намного ниже цены (World Bank, 2006).

#### IV.4.3.1 Преимущества и недостатки неформальных систем

Неформальные системы перевода денежных средств (НСПД), такие как система «Hawala», могут использоваться как законно, так и незаконно. Во многих странах они законны, и трудящиеся-мигранты получают услуги быстрой, экономичной, удобной, гибкой и анонимной системы. Однако НСПД также могут использоваться для незаконных целей, например, для обмана контроля капиталовложений и валютных ограничений, уклонения от налогов, контрабанды, отмывания денег и финансирования террористов (El Qorchi et al., 2003). Обычно НСПД процветают в регионах, где плохо развит формальный сектор или существуют заметные рыночные искажения. Взимаемая плата низка, она составляет 1—2% размера перевода при времени доставки 24 часа (Varma and Sasikumar, 2005; World Bank, 2006).

Денежные переводы, перевозимые вручную работниками транспортной сферы, курьерами, друзьями и родственниками — обычная практика во многих регионах, включая страны Восточной Европы / Центральной Азии, но этот способ чреват потерями во время пересечения границ и из-за краж.

Избыточные расценки на обмен валюты, меры сдерживания обмена иностранной валюты, недостаток эффективных, адекватных и надежных банковских услуг и сравнительно низкие ставки дохода финансовых активов, так же как высокая стоимость переводов и недостаточный доступ к формальному сектору объясняет, почему мигранты используют незарегистрированные системы переводов. Неясно возможно ли стимулирование притока денежных переводов мигрантов в формальные каналы, если предоставление основных услуг неадекватно и учрежденческие пробелы не восполнены.

#### IV.4.3.2 Формальные системы

##### (а) Операторы по переводу денег (БОДП)

Глобальные БОДП — основные официальные каналы денежных переводов по всему миру. Основными преимуществами, получаемыми пользователями, являются доступ, скорость, надежность и простота процедур. Существуют менее затратные



альтернативы, но они не доступны по всему миру. У таких БОДП, как «Western Union», высокая узнаваемость марки (и большие маркетинговые бюджеты). Но они достаточно дороги по сравнению с менее затратными сервисами, предлагаемыми меньшими и специализированными БОДП, такими как «Анелик».

*(б) Финансовые учреждения*

Услуги по переводу денег через личные счета обычно менее затратны. Сравнение примерной стоимости пересылки 200 долларов США основными БОДП, банками, другими БОДП и с помощью «Hawala» показало, что банки более конкурентоспособны во всех областях, для которых были доступны сравнительные данные (World Bank, 2006).

IRNet, кредитный союз, который предоставляет услуги такого типа, является инновационной альтернативой БОДП с фиксированной ставкой в 6,5 доллара США за перевод. Однако отправитель должен быть членом кредитного союза. В Европе / Центральной Азии и Северной Америке есть 14 стран, в которых действует кредитный союз (WOCCU, 2004).

Кроме меньшей, чем в БОДП стоимости, у банков есть преимущество в дополнении услуг по переводу другими финансовыми услугами.

*(в) Другие сервисы*

Инновационное применение банковских карточек также экономично. Например, «Visa» предлагает четыре типа услуг по переводу денег и имеет связи с банками, МФУ и розничными точками. Это сравнительно новый механизм (с потенциалом роста).

Поставщики финансовых услуг и другие организации, обслуживающие бедные слои населения и мигрантов, могут создавать креативные институциональные партнерства для обеспечения услуг по переводу денег. Союзы с банками, кредитными союзами, почтовыми сетями, международными БОДП и розничными точками позволяют им увеличивать свои преимущества (близость к клиентам) и преодолевать слабости (ограниченный опыт переводов, ограничения на сделки с иностранной валютой и доступ к платежным системам) (Isern et al., 2004).

Одним из решений является укрупнение денежных переводов. В Индии неправительственная организация «Adhikar» обеспечивает сервис внутренней передачи денег, который централизует передачу и распределение небольших переводов мигрантов и направляет их через один счет в банке-партнере. Это снижает стоимость перевода и эта неправительственная организация получает комиссионные за данную услугу. Другое решение — почтовые службы с их широкой сетью (и в некоторых случаях с уже существующими посредниками во внутренних переводах), привлекательные как потенциальные партнеры для БОДП.

**IV.4.3.3 Правительственные инициативы**

Со временем правительства в странах выезда ввели некоторые политические меры, призванные повлиять на поток денежных переводов и увеличить потоки через формальные каналы. Так как денежные переводы мигрантов являются частными, эти политические меры во многом являются побудительными.

*(а) Финансовые услуги для привлечения переводов*

На сегодня Индия получает наибольшее количество денежных переводов. Система депозитных счетов для граждан не проживающих в Индии (Non-Resident - NRI) была создана в 1970 году и стала одним из основных путей привлечения сбережений мигрантов-индийцев. Был введен целый комплекс стимулов: более высокие процентные ставки, гарантия валютного курса, возможности репатриации и освобождение сбережений и процентов от социального налога и налога на доходы. Стимулы были созданы в основном для увеличения валютных резервов, и как только это было достигнуто, многие стимулы были отменены в течение 1990-х годов (Varma and Sasikummar, 2005). Счета для не проживающих в Индии оказались привлекательными в основном для профессиональных и квалифицированных категорий мигрантов.

В последнее время одним из самых важных стимулов по привлечению сбережений индийских мигрантов стали специализированные облигации с «плавающей» ставкой для применения в целях развития. Две такие облигации - «Возрождающая-



### ООО «Анелик-банк»

ООО «Анелик-банк» было основано в 1990 году в Армении группой предприятий легкой промышленности. Оно было зарегистрировано как компания с ограниченной ответственностью в 1996 году. Его общий капитал составляет 3,7 миллиона долларов США, у него есть 6 филиалов, 5 из которых расположены в Армении. Шестой филиал — в Москве, в России, зарегистрирован на дочернюю компанию «Анелик Ру». Банк предоставляет программы кредитов с фондом «Евразия», ЕБРР, Министерством сельского хозяйства США, МОМ и Всемирным банком.

Запущенная «Анеликом» в 1997 году система пересылки денег позволяет физическим лицам осуществлять денежные переводы, не открывая банковского счета. Отправитель должен предоставить точное имя получателя, а также данные о городе и стране, в которые переводятся деньги. И отправитель, и получатель должны предоставить удостоверения личности соответствующим банкам. Стоимость перевода составляет 1,5—3% общей суммы перевода.

«Анелик» гарантирует, что деньги будут получены в течение 3—24 часов. Банк «Анелик» сделал денежные переводы центром коммерческой деятельности, и у него низкие расценки. То же относится к Юнибанку, другому армянскому банку. Оба банка обслуживают коридор пересылки Россия — Армения. Большое число трудящихся-мигрантов из Армении работает в Российской Федерации. В 2003 году сборы от денежных переводов составили 91,9% непроцентного дохода «Анелика» и 48,5% общего дохода.

Благодаря низким комиссионным эти два банка сейчас осуществляют большую часть денежных переводов в Армению, а их ценовая политика привлекла некоторых отправителей, ранее использовавших неформальные каналы, в формальный сектор. В отличие от переводов в Армению из России неформальные каналы гораздо популярнее при переводах в Армению из Западной Европы, где формальные каналы не так экономичны.

Источник: World Bank (2005); [www.anelik.am/ru](http://www.anelik.am/ru); Roberts (2004).

ся Индия» (1998 год) и «Индийские Депозиты Тысячелетия» (2004 год) - поднялись соответственно до 4,2 и 5,51 миллиарда долларов США (Varma and Sasikumar, 2005).

Другие южноазиатские страны создали дополнительные стимулы для привлечения сбережений. В Пакистане правительство подтвердило важность денежных переводов как инструмента экономического развития, представив набор стимулов в 2001 году. За минимальный объем перевода (2500—10 000 долларов США) находящиеся за рубежом пакистанцы получали привилегированный доступ к высшему образованию, государственному жилому фонду и долям частной собственности в нем, а также бесплатный перевыпуск паспортов и освобождение от ввозной пошлины (за 700 долларов США в год).

#### *(б) Упрощение процедур перевода и расширение финансовой сети*

Когда таджикские банки впервые занялись переводом денег из-за границы, процедура перевода была такой затруднительной, что мигранты не использовали бы ее. Более того, с 1993 до середины 2001 года правительство обложило существенным налогом переводы в иностранной валюте. Добившись отмены этого налога и упрощения процедуры, таджикские коммерческие банки стали основными структурами по осуществлению переводов.

Национальные банки в Южной Азии открыли филиалы в регионах, куда приезжает много мигрантов, и открыли корреспондентские счета в международных банках, чтобы расширить сеть финансовых услуг. Таким же образом БОДП расширили свою национальную сеть с помощью партнерства местных агентов и почтовых служб. Упрощение процедур передачи (как упрощение, так и ускорение) привело к ощутимому приросту денежных переводов через формальные каналы в Бангладеш.

#### *(в) Консультирование и рекомендации*

В рамках консультирования перед отъездом, который получают трудящиеся-мигранты, государственные органы по трудоустройству на Филиппинах и Шри-Ланке советуют трудящимся, как пересылать их заработки. Сходную информацию предоставляет таджикским мигрантам информационный

учебный центр, созданный МОМ и ОБСЕ в Душанбе. Однако очевидно, что еще многое можно сделать в области информирования мигрантов о реальной стоимости перевода денег и различных дополнительных услугах при переводе, доступных в странах приема.

(г) *Доступ к услугам для нелегальных мигрантов*

При поддержке американского и мексиканского правительств мексиканские консульские идентификационные карты (СІС), выпущенные в США, стали допустимой формой идентификации для открытия банковских счетов в американских банках, что дает нелегальным мигрантам доступ к формальному финансовому сектору. Мексиканские власти провели успешные переговоры с банками и агентствами по переводу в США, и начиная с декабря 2001 года около 15 банковских учреждений и их филиалов позволяют мигрантам из Мексики, легальным и нелегальным, открывать банковские счета при предъявлении идентификационной карты, предоставленной мексиканским консульством. Родственники мигрантов дома могут затем использовать банкоматные карточки, чтобы снять со счета деньги, заплатив около 3 долларов США за транзакцию, что намного ниже, чем обычная стоимость денежного перевода (Russell, 2002).

(д) *Макроэкономическая политика и институциональные основы*

Многие эксперты считают, что самой важной стороной деятельности правительств в этой области можно признать стимулирование потоков денежных переводов и реализацию их потенциала развития для создания устойчивой политической среды, для того чтобы свести до минимума макроэкономическую напряженность, гарантирующей прозрачность и обеспечивающей стандартизованную регуляцию финансовых учреждений. Правительства должны проводить разумную монетарную политику, корректно устанавливая обменный курс, соответствующий реальной процентной ставке, и либерализовать внешнюю торговлю. Но этого недостаточно. Правительствам также нужно создать институциональные основы для безопасного и экономического осуществления денежных переводов, для создания конкурентной среды и правильной

деятельности всех участников. Правительства могут стимулировать потоки денежных переводов и реализовывать их потенциал развития, проводя трезвую политику и создавая правовую среду, привлекающую приток капитала, в том числе и денежные переводы.

Снижение стоимости отправки денежных переводов и увеличение доступа к экономичным, быстрым и безопасным услугам по переводу не только поможет мигрантам, но потенциально должно увеличить количество переведенных и доступных получателю денег. В большинстве стран существуют широкие возможности для продвижения более эффективных и безопасных услуг, включая:

- поощрение регуляризации неформального сектора переводов с помощью регистрации и подачи налоговой декларации;
- продвижение взвешенной макроэкономической политики и наращивание потенциала и ответственности финансового сектора с помощью установления простой и ясной нормативной базы для управления иностранной валютой и либерализации режима курса валюты;
- реализацию мер по расширению и совершенствованию рынка иностранной валюты и предоставлению специализированных банковских услуг нерезидентам;
- поддержку большего числа банковских и прочих финансовых институтов в сфере денежных переводов;
- увеличение доступа к банковским услугам и в странах отправления, и в странах получения для снижения цены и увеличения эффективности;
- усиление коммуникационных систем и отношений с диаспорами в различных странах;
- трансформацию и адаптацию формальных систем перевода денег, чтобы сделать их более быстрыми, гибкими, экономичными и доступными, а также уменьшить использование неформальных систем мигрантами и домохозяйствами;
- внедрение инновационных связей между информационными технологиями и финансовыми системами по переводу для снижения стоимости потоков переводов, принимая во внимание лучший национальный и международный опыт;
- информационные кампании, побуждающие мигрантов открывать банковские счета по их выбо-

ру во время процедур эмиграции для уезжающих рабочих;

- предложение недорогих ссуд перед отъездом как способ побудить мигрантов использовать формальные банковские каналы;
- распространение информации о сервисах для денежных переводов и их особенностях во время инструктажа перед отъездом и в МРС, находящихся в странах приема;
- установление сотрудничества между министерствами трудовой миграции и финансов, основными финансовыми учреждениями и другими ведомствами, в зависимости от ситуации, по вопросам внешней трудовой миграции и связанных с ней потоков денежных переводов;
- наращивание потенциала с помощью улучшенных консульских услуг для мигрантов, включая создание баз данных и решение вопроса безопасных идентификационных документов, облегчающих использование формальных каналов для перевода денег.

#### IV.4.4 Увеличение влияния денежных переводов на развитие

Денежные переводы мигрантов являются важным источником иностранной валюты, позволяя странам приобретать необходимый импорт или выплачивать внешние долги, также они играют важную роль в уменьшении уровня бедности. Растет понимание возможностей, которые переводы дают для экономического развития в странах выезда на местном, региональном и национальном уровнях. Так как денежные переводы отнесены к частным фондам, методы оценки их влияния на развитие должны быть добровольными по своей природе для отправителей и получателей.

##### IV.4.4.1 Стратегии получателей в отношении денежных переводов

Исследование МОМ, проведенное в Гватемале (Guatemala, 2004), показало, что семейные единицы получателей используют 53% переводов, чтобы купить товары первой необходимости, такие как еда и одежда, еще 11% тратится на образование и здравоохранение. Около 36% откладывается с экономическими целями, для приобре-

тения активов, в том числе недвижимости.

Исследования в странах СНГ (Таджикистане, Молдавии, Армении) показали, что доля накопленных и инвестиций очень мала. В Таджикистане (Olimova and Bosc, 2003) трудовая миграция и денежные переводы не привели ни к индивидуальному улучшению благополучия, ни к ускорению развития малых и средних предприятий (МСП). Как бы то ни было, как стратегия выживания трудовая миграция служит мощным стабилизирующим фактором для преодоления последствий экономического кризиса. МОМ и ПРООН инициировали пилотный проект, для дальнейшего продвижения в этом направлении (см. ниже).

Там, где инвестиционный климат безопасен и уровень прибыли привлекателен, мигранты инвестируют в финансовые инструменты нацеленные на развитие (Индия, через государственные облигации развития). Также случаются благотворительные пожертвования (Латиноамериканская ассоциация родных городов в США).

##### IV.4.4.2 Привлечение денежных переводов

Многие страны, включая Бразилию, Сальвадор, Мексику, Панаму и Турцию, ввели облигации на основе денежных переводов, призванные привлечь финансовые ресурсы и довести их до международных рынков облигаций. Эта инициатива может быть преждевременной для стран, где финансовые учреждения не имеют опыта выпуска облигаций на международный рынок, но идея облигаций, основанных на переводах, очень интересна, хотя ее нужно развивать осторожно (Roberts, 2004). Как уже упоминалось (в разделе IV.4.3.3), финансовые услуги были разработаны, чтобы привлечь сбережения и инвестиции из переводов.

Некоторые правительства учредили особые программы, чтобы помочь возвращающимся трудящимся-мигрантам реинтегрироваться в общество и стимулировать инвестиции и развитие бизнеса. Такие инвестиции обычно принимают четыре формы:

- условия для импорта капитального товара и сырьевых материалов;

- деловые консультации и занятия;
- развитие предпринимательства;
- выдача ссуд.

МОМ и ПРООН осуществляют проект в Таджикистане, который должен активизировать инвестиции переводов в домохозяйство и бизнес с обучением, кредитом и советами (см. текстовое окно IV.2).

Финансовые посредники могут привлечь счета мигрантов и направлять их как ссуды для существующего малого и индивидуального бизнеса. Другими словами, страны выезда могут поддерживать микрофинансовые учреждения (МФУ) для привлечения переводов. Банки, кредитные союзы и зарегистрированные МФУ находятся в хорошей позиции для усиления экономического влияния переводов. Также переводы могут использоваться для ссуд на жилье. Например, правительство Гватемалы и МОМ разрабатывают инновационный проект по финансированию жилья низкой стоимости для семей мигрантов, которое будет оплачиваться переводами и субсидиями на жилье.

Латиноамериканская ассоциация родного города (НТА) в США собирает вместе людей, живших в одном городе или штате в стране выезда, давая им возможность ощутить дух единства, пока они привыкают к жизни в США. Обычно при этом исходной целью являются социальные мероприятия, связанные с деятельностью родного города. Возможно, самый успешный и известный пример вовлечения мигрантов в сферу активности развития можно обнаружить в Мексиканской НТА. Мексиканский штат Сакатекас имеет одну из старейших программ подбора фондов, которые сейчас пытаются перенять два других мексиканских штата. Через эти программы мексиканское правительство объединяет НТА и других посредников для осуществления экономического развития. На практике к каждому доллару, предоставленному эмигрантами, федеральное правительство и правительство штата добавляют еще один доллар. Недавно муниципальное правительство тоже стало участником программ. НТА стремится спонсировать проекты, которые принесут пользу всему обществу, в таких сферах как образование, здравоохранение, улучшение санитарных условий и гражданская деятельность (Rodolfo and Lowell, 2002).

Как упомянуто в разделе IV.4.3.3, наиболее важные правительственные меры могут приниматься, чтобы стимулировать поток денежных переводов и реализовать их потенциал развития для создания взвешенной политической среды, минимизирующей макроэкономическую напряженность и гарантирующей прозрачность и нормативную базу финансовых учреждений. Вместе с побудительными мотивами самым важным шагом правительств может стать стимулирование потоков денежных переводов и реализация их потенциала развития путем формирования взвешенной политики и правовой среды, которая вызовет приток капитала, в том числе денежных переводов.

Индикатором стабильности финансового сектора является массовое использование банков для хранения личных сбережений. Этого не наблюдается во многих странах Восточной Европы и Средней Азии.

Всемирный банк (World Bank, 2006) недавно доказал, что попытки увеличить потоки и направить их на более продуктивное использование реализуются сложнее, чем уменьшение стоимости транзакции и улучшение общих сбережений и инвестиционного климата. Нет сомнений, что преимущества сниженной стоимости транзакции очевидны, а улучшение общего климата для сбережений и инвестиций очень важно, но последние часто являются процессами средней и высокой продолжительности, когда речь идет о государствах. Указы, поощрения и создание особых возможностей для инвестиций мигрантов в страну выезда могут быть полезны, особенно в ситуации кризиса иностранной валюты. Похоже, намного больше можно сделать, развивая потенциал НТА и их партнеров по эффективному улучшению проектов развития и оценке того, отклоняются ли национальные фонды от наилучших путей использования. Но нет никакого сомнения, что мобилизация благотворительных начинаний диаспор нацеленных на улучшение благосостояния рядовых граждан положительно влияет на развитие.

Многие государства Восточной Европы и Средней Азии активно участвуют во внутренней, региональной и межконтинентальной миграции, и эта

### Пилотный проект по оценке влияния денежных переводов на развитие

Таджикистан — самая большая страна выезда в Центральной Азии. Хотя бы один член семьи из четырех человек, работает за границей. Общее количество мигрантов, работавших вне Таджикистана в 2004 году, оценивается примерно в 600 000, почти 10% общего населения в 6,8 миллиона человек. Объем денежных переводов, отправленных трудящимися-мигрантами из Таджикистана на родину по официальным каналам, составляет 240 млн долларов США, что намного больше годового бюджета страны.

В то время как переводы, отправляемые в Таджикистан, позволяют семьям мигрантов решить некоторые финансовые проблемы, большая часть этих ресурсов используется для удовлетворения немедленных потребностей. Долговременные инвестиции в стабильную деловую активность ограничены.

Сотрудничая с ПРООН, МОМ оценивает потенциал домохозяйств мигрантов, местных сообществ и посредников в гражданском обществе для продвижения инвестиций денежных переводов в необходимые семьям мигрантов устойчивую жизнедеятельность. В сотрудничестве с местными комитетами по развитию ссуды на малый бизнес и сельское хозяйство предоставляются домохозяйствам трудящихся-мигрантов, инвестирующих требуемую сумму из переводов. Общая сумма инвестиций составляет приблизительно 80 000 долларов США. Ссуды связаны с обучением бизнесу и подготовкой бизнес-планов. Кроме того, трудящиеся-мигранты сделали значительные взносы на ремонт общественной инфраструктуры (школ, клиник, мостов, трансформаторов).

Источник: МОМ Душанбе.

### Албания — план действий в отношении денежных переводов

По имеющимся оценкам, с начала 1990-х годов более 20% албанской рабочей силы, преимущественно молодые мужчины, покинули Албанию и уехали в Грецию, Италию и другие западноевропейские страны. Наряду с этим высоким процентом миграции, по оценкам, в 2003 году, как минимум, 650 миллионов долларов США (приблизительно 20% ВВП) было переведено в Албанию, что делает ее одной из стран, наиболее зависимых от денежных переводов.

В 2004 году албанское правительство приняло национальную стратегию миграции (НСМ) и ее план действий. В том, что касается управления денежными переводами, в отличие от тщательно проработанных других разделов, в национальной стратегии содержится только положение о необходимости составить подробный план действий по созданию и укреплению прочной и всеобъемлющей политики в отношении управления денежными переводами. Чтобы как-то компенсировать этот просчет, в ноябре 2005 года была проведена рабочая встреча под названием

«Борьба за денежные переводы, связывающие эмиграцию албанцев и развитие Албании», в ходе которой партнеры согласились, что есть необходимость создать межведомственную рабочую группу, которая усилит деятельность по сбору статистики, займется эмпирическим анализом и разработкой предложений по будущей политике. Эта рабочая встреча также дала возможность дальше проработать план действий НСМ, связанных с денежными переводами. На ней было решено продвигать и выполнять соответствующие исследования и исследования потоков денежных переводов по методу когорт с особым вниманием к среде денежных переводов, потенциальной прибыли и другим вопросам. На рабочей встрече также была подчеркнута необходимость разработки политики, которая привела бы к созданию проводящей среды для использования денежных переводов в создании действующих активов.

Источник: МОМ, Тирана  
Source: IOM Tirana.

тенденция является, как минимум, среднесрочной. Так как миграция связана с денежными переводами, они продолжают играть важную роль как источник финансирования этих стран.

Нужно понимать, что приток денежных переводов — это источник не только валютных поступлений, которые могут быть использованы для баланса торгового дефицита или дефицита по текущим счетам, но и инвестиций в производство и социальное развитие. Учитывая, что денежные переводы являются частными средствами, кроме улучшения сбора данных и уменьшения стоимости переводов, развитие потенциала денежных переводов странами выезда может быть увеличено с помощью:

- определения продуктивного и стабильного дохода по инвестициям от сбережений, например, облегчения открытия предприятий напрямую мигрантами или через промежуточные механизмы, перевода сбережений через банковские счета и специализированные облигации и разработки кредитных продуктов для мигрантов и их семей для решения жилищного вопроса и тому подобных проблем;
- формулирования политики, увеличивающей роль союзов мигрантов в развитии страны выезда;
- улучшения общего инвестиционного и сберегательного климата.

## IV.5 Образование, обучение и развитие навыков

Очевидно, что нарушения условий найма гораздо реже встречаются в квалифицированных областях деятельности, поскольку в них трудящиеся-мигранты обычно лучше образованы, лучше осведомлены об опасностях и имеют лучшие сроки и условия. Некоторые страны-экспортеры труда поняли это и сейчас концентрируют усилия на повышении уровня навыков трудящихся, чтобы улучшить возможности их трудоустройства. Увеличение человеческого капитала личности и наличие доступной информации о возможностях работы одинаково важны.

**Достоверная информация** о домашнем и зарубежном рынках и ее адекватное распространение среди участников необходимо на каждом этапе процесса миграции. Необходимо предоставление качественной информации о возможностях рынка труда и требованиях к навыкам как на «домашнем», так и на зарубежном рынке.

**Установление стандартов качества** в программах высшего образования и обучения важно для международного рынка труда. Международная Конвенция о стандартах подготовки, дипломировании и несении вахты моряков была разработана Международной морской организацией в 1978 году и в нее регулярно вносились поправки, чтобы соответствовать требованиям сектора. Будучи членом этой организации, Филиппины следовали ее стандартам, что заметно помогло им при трудоустройстве моряков на международные рейсы, куда устраивается 20—25% трудящихся-мигрантов. Напротив, филиппинские медсестры испытали большие трудности при трудоустройстве в странах ОБСЕ из-за низкого качества их профессионального образования. Тем не менее сестры высшей квалификации стремятся эмигрировать, в результате чего внутренний рынок страдает от недостатка предложения рабочей силы в этой области.

**Образование** не только создает преимущества при принятии верного решения о миграции. Соответствующее образование и востребованные навыки в странах приема делают мигранта лучшим кандидатом на работу за границей. Должны существовать образовательные или обучающие учреждения, обеспечивающие образование на сравнительно высоком уровне, который будут готовы поддержать студенты и, может быть, заплатить за него, если потребуется. Даже если существует образовательная программа по требуемым навыкам, студентам все еще требуется доступ к информации о спросе на навыки за рубежом и денежные средства для оплаты учебы. Ограниченность информации ведет к неправильному выбору, тогда как финансовые ограничения не позволяют студентам получить желаемую квалификацию.

Страны происхождения должны открывать учебные центры для будущих студентов, готовящихся к

получению образования, востребованного на внутреннем и зарубежном рынках, хотя это и не простая задача для правительств. Им потребуется привести политику и стратегию обучения и **образования в соответствие с ожидаемым спросом на квалифицированные человеческие ресурсы**. В этом случае им придется решить следующие вопросы.

## **IV.5.1 Разработка образовательных/обучающих программ**

### **IV.5.1.1 Определение требований к количеству и качеству**

Сейчас имеется спрос на специализированное образование в сферах машиностроения, вычислительной техники, естественных наук, управления и финансов, образования и медицины.

В странах Восточной Европы и Центральной Азии правительства используют обширные образовательные системы, и их население получает среднее образование в соответствии с мировыми стандартами, более 9 лет в странах бывшего СССР. Более 50% взрослого населения (25 лет и старше) получило общее среднее образование, и большая доля этих людей продолжила учебу дальше. Необходимы реформы для введения обучающих программ в области тех навыков, на которые существует спрос, для улучшения качества образования и концентрации на высшем образовании и внешних факторах, связанных с развитием. Если государство разделит со студентами и их семьями бремя оплаты высшего образования, это позволит освободить ресурсы для реформ.

Страны Восточной Европы и Центральной Азии могут стремиться к участию в продолжающейся европейской программе ОБСЕ, устанавливающей основные предметы обучения и систему аккредитации для выбранных областей деятельности. Программа нацелена на взаимное признание степеней, полученных в различных странах-участницах.

### **IV.5.1.2 Финансирование высшего образования**

Это ключевой вопрос для большинства правительств. Образование приносит пользу как отдельным лицам так и их семьям, и учащиеся готовы за него платить. Однако образовательные субсидии должны давать право только на обучение, имеющее положительный внешний эффект или рассматривающееся как базовая потребность.

Это не относится к начальному образованию, поскольку оно считается правом человека, но для среднего и высшего образования нет столь очевидных доводов. Тем не менее дополнительное обучение в области исследований и разработок поддерживается постольку, поскольку оно ведет к технологическим преобразованиям, совершенствованию управления и организации, обогащению культуры, созданию политики, разработке циркуляров и обучающих материалов и т. д. Многие страны оказались в ловушке субсидируемого образования для большинства категорий — либо из-за традиций, оставшихся от прошлых решений или колониального правительства, либо из-за политического давления общественности. Беспорядочная система субсидий, принятая в некоторых странах, мешает усилиям, направленным на улучшение качества образования. Страны Восточной Европы и Центральной Азии сталкиваются с растущими трудностями реформы финансирования образования, так как их граждане привыкли к полностью субсидируемой образовательной системе. Правительства этих стран могут сконцентрировать субсидии на высшее образование на приоритетных программах обучения и исследований.



## IV.6 Эмиграция квалифицированных человеческих ресурсов

Миграция квалифицированных кадров или «утечка мозгов», как правило, сильно критикуется на том основании, что она оказывает совокупный негативный эффект на хрупкую экономику стран выезда. Здесь также стоит вопрос морали, так как более бедные страны выезда несут расходы на образование потенциальных мигрантов, а страны приема пожинают плоды. Это может быть рассмотрено как проблема «утечки мозгов». С этой точки зрения эмиграция уменьшает разрыв между спросом и предложением на квалифицированную рабочую силу в развивающихся странах и обеспечивает оптимальное распределение неиспользованных человеческих ресурсов.

Очевидно, однако, что когда существует недостаток квалифицированных кадров или, когда квалифицированные кадры трудно заменить, для страны выезда платят высокую цену. Поэтому, например, Африка как регион, возможно, потеряла треть своих высококвалифицированных трудовых ресурсов за последние десятилетия. В Азии эта проблема менее серьезна.

Можно предпринять следующие шаги, которые не ограничат мигрантов в имеющемся у них праве свободы передвижения:

- поощрение этического найма в целях защиты от дискриминации в сфере международной вербовки при развитии уязвимых областей, таких как здравоохранение, особенно в условиях небольшой и хрупкой экономики, с помощью найма через двусторонние трудовые соглашения;
- создание систем компенсации некоторых инвестиционных потерь стран выезда с помощью включения практических занятий в программы высшего образования, инвестиций стран приема в обучение и образование в соответствии с потерями, понесенными странами выезда, и удержание квалифицированных трудящихся на добровольной основе;
- оптимизация использования субсидий в высшем образовании (как это описано в разделе IV.5.1.2).

### ПРИМЕЧАНИЯ

1. Этот раздел дублирует MOM (2005б).
2. Человеческий капитал личности состоит из формального образования, навыков, полученных во время работы, другого опыта и желаемых черт, таких как дисциплинированность, добропорядочность и общительность.

# V. Управление трудоустройством

Чтобы выполнять политические задачи по защите граждан, работающих за границей, и оптимизировать преимущества трудовой миграции, необходимы соответствующий институциональный потенциал и межведомственное сотрудничество. Это подразумевает придание управлению трудовой миграцией соответствующего приоритета в общем развитии, внешней политике и распределении ресурсов.

Правительства стран с организованной трудовой эмиграцией прикладывают больше технических и финансовых усилий для определения и осуществления политики в области трудовой миграции. За последние два десятилетия создан ряд специализированных учреждений, занимающихся вопросами зарубежного трудоустройства. Некоторые эксперты отмечают, что «бюрократизация» политики в области трудовой миграции в некоторых азиатских странах достигла очень высокого уровня (Abella, 2000). Тем не менее другие эксперты указывают, что исследования вопроса институционального потенциала для эффективного управления международной трудовой миграцией не выполняются (Achasoso, 2002).

Управление трудовой миграцией обычно регулируется законом или актом об эмиграции. Внедрение соответствующего закона как правило находится в ведении министерства труда, но в некоторых случаях для зарубежной деятельности создается отдельное министерство. В самых активных стран — экспортеров труда внутри министерства существует бюро зарубежной занятости или его эк-

вивалент, ответственный за защиту, социальное обеспечение и продвижение. На Филиппинах, например, есть три организации: одна, занимающаяся защитой и продвижением (РОЕА), вторая, ответственная за социальное обеспечение и исполнение судебных функций (Управление по обеспечению иностранных рабочих, или OWWA), и третья, задачи которой — повышение квалификации, обучение и сертификация. Кроме бюро зарубежной занятости некоторые страны имеют государственный орган, занимающийся наймом (Бангладеш, Пакистан). В Азербайджане Министерство труда, подобно миграционной службе, ответственное за отправку трудящихся за границу, подобрало более 200 работников системы здравоохранения для отправки в Саудовскую Аравию.

Два других министерства, также вовлеченные в процесс трудовой миграции, — это министерство внутренних дел, ответственное за оформление паспортов и иммиграцию, и министерство иностранных дел (МИД), занимающееся продвижением и международным сотрудничеством. Очевидно, что вспомогательная роль МИД также важна. Например, в Киргизии Миграционная служба, являющаяся отделом МИД, призвана играть важную роль, в частности, в:

- защите и обеспечении прав мигрантов, включая иностранных трудящихся и граждан Киргизии, работающих за границей, в соответствии с нормами международного права и законодательством страны;
- содействию и усилению международного сотрудничества в области миграции.

## V.1 Формирование рабочей группы по разработке политических решений<sup>1</sup>

Успешное управление миграцией требует тесного сотрудничества и согласованных действий фактически всего кабинета министров. Нельзя недооценивать того, что продолжительное и активное участие всех основных заинтересованных сторон миграционной программы, включая министерства труда, иностранных и внутренних дел, юстиции и иммиграции, особенно важно для обеспечения успешного внедрения международной программы занятости.

### V.1.1 Распределение ответственности за реализацию международной программы занятости

Связи между организациями должны быть усилены или созданы, если этого не произошло раньше. Такой межведомственный подход позволяет сконцентрировать различные правительственные ресурсы на быстром удовлетворении нужд трудящихся-мигрантов и устранении пробелов, позволяющих недобросовестным агентам по найму обманывать уязвимых соискателей. Пример межведомственного сотрудничества и согласованных действий можно найти в приложении 4.

Например, стоимость сбора информации об условиях и тенденциях рынка, которая должна учитываться на постоянной основе, можно уменьшить,

если организовать получение этих данных совместно с персоналом посольств. В настоящее время для многих стран происхождения это невозможно, поскольку их министерства труда и иностранных дел не определили четко механизм согласования вопросов. В то время как эта задача становится проще с появлением новых возможностей, таких как Интернет, все еще не найдена замена традиционным методам сбора и анализа данных: ручному труду, поиску нераскрытых возможностей, контактам с менеджерами иностранных компаний по найму и подбору персонала.

Крайне необходимо объединить ключевые фигуры этой сложной системы — специалисты по совершенствованию методов управления называют это «собрать целую систему в одной комнате». Объединение всех, кто представляет систему ключевых взаимозависимостей, — вопрос обоюдной выгоды, он требует стремления к созданию команды и планированию будущих мероприятий для гармонизации и развития непрерывного взаимодействия.

Межведомственное сотрудничество и согласованные действия не возникают сами по себе, они должны устанавливаться в результате создания позитивной обстановки, адекватных механизмов, а также регулярного и постоянного взаимодействия. Управление миграционным процессом необходимо организовать как сочетание действий нескольких независимых организаций, тесно и непрерывно сотрудничающих с ответственным учреждением, как это изложено в разделе V.1.2.

Ведущую роль играет *министерство труда*, поскольку трудовая миграция является в первую очередь вопросом занятости. *Министерство иностранных дел* ответственно за обеспечение дипломатических служб и защиту трудящихся-мигрантов, когда они находятся за границей. *Министерство юстиции и/или внутренних дел* имеет свою долю обязательств, так как миграционная политика должна быть включена в национальное законодательство, а судебные службы и службы безопасности потребуются, чтобы справиться со случаями его нарушения.

*Министерства образования и здравоохранения* обычно не считаются ключевыми заинтересованными сторонами, но, учитывая постоянно растущий спрос на квалифицированных медсестер, учителей, работников по уходу за больными и даже сельскохозяйственных рабочих, эти министерства часто вовлечены в процесс, чтобы удостовериться, что обучающие программы страны могут удовлетворить существующий спрос на международном рынке труда. *Министерство образования* может участвовать в том, что касается обучения и обучающих программ, которые дадут будущим выпускникам квалификацию, необходимую для работы за границей, и повышения квалификации и обучающих курсов для будущих и нынешних трудящихся-мигрантов.

*Экспертиза министерства информации* необходимо для распространения сведений о нелегальном найме и других нелегальных действиях, от которых должны быть защищены будущие трудящиеся-мигранты. На первых шагах к трудоустройству за границей трудящиеся-мигранты также должны получить официальные брошюры и документы, чтобы они не стали жертвами ложной информации и мошенников. Поскольку получение средств из-за рубежа — существенная (если не основная) цель программы зарубежной занятости, *Центральный банк* должен обеспечить банковскую систему для быстрого и безопасного перевода денег и найти пути для уменьшения стоимости денежных переводов. Социальное страхование и другие службы социального обеспечения используют свои механизмы для обеспечения трудящихся-мигрантов социальным пакетом. Полиция и другие органы правопорядка участвуют в исполнении закона, рас-

следуя жалобы о нелегальной деятельности и задерживая нелегальных вербовщиков.

## V.1.2 Ответственные автономные органы

Государственные учреждения, непосредственно ответственные за процесс управления миграцией, обычно находятся под руководством и наблюдением соответствующих министров или секретарей в области труда. Некоторые страны создали такие учреждения, в том числе:

- Индия: Служба защиты эмигрантов, создана в 1983 году;
- Шри-Ланка: Бюро зарубежной занятости Шри-Ланки (SLBFE), создано в 1985 году;
- Пакистан: Бюро эмиграции и зарубежной занятости, создано в 1972 году;
- Филиппины: Управление зарубежной занятости Филиппин (POEA), создано в 1982 году;
- Таджикистан: Государственная миграционная служба, создана в 1998 году.

Важно, чтобы эти учреждения смогли оперативно реагировать на проблемы, возникающие вследствие динамической природы миграции. Например, на Филиппинах политика разрабатывается Правлением, состоящим всего из пяти человек:

- представителя земельного сектора;
- представителя морского сектора;
- представителя женского сектора;
- администратора POEA;
- министра труда, председательствующего в Правлении.

Таким образом, уменьшается число уровней иерархии власти, в то время как взаимодействие и принятие политических решений упрощаются. Структура и порядок работы программы зарубежной занятости (ПЗЗ) могут быть довольно легко изменены подобным Правлением, и это гарантирует быстрый ответ на изменчивую природу и динамику миграции. Кроме того, правительства должны быть готовы к быстрой разработке и принятию законодательных документов (законов, указов, меморандумов, циркуляров и т. д.), чтобы дать возможность предусмотренным законодательством органам адаптироваться к изменениям на мировом рынке труда и тенденциям в индустрии.

С 1982 по I квартал 2000 года РОЕА выпустило 829 меморандумов, которые являются новыми программными документами или обновляют существующие законы и процедуры либо руководства и материалы для всех отраслей, вовлеченных в программу. Аналогичным образом многие законы были приняты или рассмотрены между 1987 и 1991

годами, как показано в таблице V.1, демонстрируя непрерывные усилия государственных чиновников по ликвидации лазеек или усилению программы в области трудовой миграции, чтобы соответствовать изменениям, происходящим на зарубежном рынке труда.

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО V.1

### Регулирование трудовой миграции – государственная миграционная служба Таджикистана

Государственная миграционная служба (ГМС), подведомственная Министерству труда и социальной защиты населения, действует как координатор с центральным офисом и местными отделениями. Эта служба ответственна за общую политику и регулирование трудовой миграции. Кроме того, она:

- участвует в подготовке проектов международных соглашений и других нормативных документов;
- организует работу в области внешней трудовой миграции и трудоустройства иностранных граждан в Таджикистане;
- обеспечивает лицензирование деятельности лиц, занимающихся отправкой и наймом трудящихся, и контролирует соблюдение требований в области лицензирования;
- контролирует реализацию программ и проектов в области трудоустройства граждан

Таджикистана, а также другую деятельность юридических и физических лиц, при проверке соблюдения условий договоров;

- участвует вместе с дипломатическими представителями и консульскими учреждениями других стран в расследовании случаев нарушения прав трудящихся-мигрантов — граждан Таджикистана.

Она также составляет рекомендации по иммиграционным квотам, а также контролирует внедрение межгосударственных соглашений. В 2002 году три представительских агентства Министерства труда были учреждены в российских городах — Москве, Новосибирске и Волгограде.

Источник: Центр технического сотрудничества, МОМ, Вена.

ТАБЛИЦА V.1

### Законы и резолюции в области трудовой миграции, зарегистрированные Филиппинским конгрессом, 1987—1991 гг.

	Палата представителей (200 членов)	Сенат (24 члена)	Итого
Законы	32	23	55
Резолюции	46	41	87
<b>Итого</b>	<b>78</b>	<b>64</b>	<b>142</b>

Источник: Asia (1992).

## V.2 Разработка политики

При разработке политики в области трудовой миграции нужно принимать во внимание международную среду трудовой миграции и ориентироваться на достижение следующих общих целей, как это указано в главе II:

- защита и социальное обеспечение трудящихся-мигрантов;
- оптимизация преимуществ трудовой миграции и уменьшение ее негативного влияния;
- межгосударственное сотрудничество и построение институционального потенциала.

Эти общие цели, соответственно, по своей природе могут быть социальными, связанными с развитием или стратегическими, и их можно разделить на конкретные цели и действия, направленные на достижение одной из трех общих целей. Кроме того, политика должна отличаться следующими характеристиками (Abella, 1997):

- согласованностью с планом развития страны;
- всесторонним подходом;
- способностью к упорядочению миграции;
- справедливостью и прозрачностью;
- результативностью и эффективностью;
- учетом гендерной проблематики.

### V.2.1 Согласованность с планом развития страны

Официальные заявления по миграционной политике должны иметь место в контексте общей стратегии труда и занятости с соответствующим взаимодействием с другими стратегиями в области развития — образовательными, зарубежными, торговыми и инвестиционными. Стратегия непременно должна включать такие цели и задачи как содействие занятости, защита граждан за рубежом, приобретение новых профессиональных навыков, совершенствование использования денежных переводов для содействия государственному развитию и реинтеграция вернувшихся мигрантов в общество.

Официальные заявления в области политики по трудовой миграции также должны определять взаимоотношения правительства с частным сектором в этой области и показывать наличие благоприятного

политического климата с помощью участия других министерств. При разработке политики в области международной трудовой миграции необходимо рассматривать следующие ключевые вопросы:

- Соответствует ли политика общему плану развития страны?
- Как оценивается социальное и экономическое влияние политики в области «утечки мозгов» и любых внезапных нарушений в работе социальных служб?
- Существует ли механизм измерения этих эффектов?

Политика в области трудовой миграции должна гармонизировать с общим планом развития государства. Даже если политика трудовой миграции позитивно влияет на доходы в иностранной валюте и внутренний уровень безработицы, она не должна противоречить общему подходу к развитию.

### V.2.2 Всесторонний подход

Политика в области трудовой миграции должна отражать общую правительственную программу и принимать во внимание различные регионы, куда обычно направляются мигранты. Она должна содержать намерения государства по вхождению в двусторонние и многосторонние соглашения с принимающими странами для защиты трудящихся-мигрантов. В нее также должны включаться программы, направленные на социальное обеспечение трудящихся-мигрантов во время реинтеграции после их возвращения на родину. Основные вопросы, на которые нужно обратить внимание, таковы:

- Учитывает ли политика благосостояние трудящихся-мигрантов, а также их семей?
- Содержит ли она механизмы защиты трудящихся-мигрантов?
- Учитывает ли она необходимость улучшения или развития профессиональных навыков мигрантов, уезжающих на работу за границу и возвращающихся оттуда?
- Рассматривает ли она «приток мозгов» для компенсации «утечки мозгов»?
- Предусматривает ли она обсуждение условий двусторонних или многосторонних соглашений, чтобы обязать принимающие государства защищать местных трудящихся?

### V.2.3 Защита трудящихся-мигрантов

Так как трудовая миграция включает целый ряд процессов, политические решения должны принимать во внимание необходимость механизмов для упорядочения процесса миграции. Такие решения должны включать введение законов против нелегальных действий и для защиты трудящихся-мигрантов, отправляющихся на работу за рубеж.

- Осуществляются ли на местах меры по защите работника на каждом этапе миграционного процесса?
- Существует ли механизм урегулирования конфликтов во время нахождения работника за рубежом и после его возвращения?

### V.2.4 Справедливость и прозрачность

Политика в области трудовой миграции должна представлять собой обширное соглашение, основанное на предварительных консультациях с различными общественными слоями. Политические цели должны быть четко сформулированы, чтобы учитывать потребности в области развития, и должны быть следствием консультаций и консенсуса, достигнутого между вовлеченными сторонами. Среди ключевых вопросов можно назвать следующие:

- Является ли политика продуктом консультаций с различными общественными слоями и участия в большом количестве исследований?
- Основана ли она на данных исследований?

### V.2.5 Результативность и эффективность

Политика в области трудовой миграции также должна предоставлять полномочия административным учреждениям, снабжая их механизмами для исполнения принимаемых мер. Административные учреждения должны стремиться к достижению этих политических целей, устанавливая достижимые цели в пределах определенных временных рамок. Более того, политика должна содержать меры для проверки и сохранения баланса, чтобы гарантировать, что деятельность учреждений находится под контролем и мониторингом.

- Существует ли учреждение, имеющее инструкции и механизмы, которые могут подде-

ржать и защитить права трудящихся-мигрантов и их семей?

- Существуют ли механизмы для обеспечения проверок и баланса в приеме и рассмотрении жалоб на ошибки исполнителей и представителей государственных учреждений?

### V.2.6 Учет гендерной проблематики

Одним из путей реализации политики, учитывающей гендерную проблематику, является участие экспертов-женщин в команде, разрабатывающей политику в области трудовой миграции. Учет гендерных вопросов принимает во внимание различия социально-культурных ролей, нужд и возможностей, ограничений и уязвимости мужчин и женщин (ILO, 2003c). Политика должна учитывать особые нужды женщин через определение этапов миграционного процесса, в которых они особенно уязвимы. Политика также должна определять те рынки труда, где женщины могут особенно подвергаться эксплуатации или нарушению прав, как в стране происхождения, так и в стране назначения, и предусматривать превентивные меры. Также нужно учитывать особые нужды женщин, обусловленных гендерными различиями.

- Рассматривает ли политика различные условия труда для мужчин и женщин, работающих за границей?
- Обеспечивает ли политика поддержку и защиту женщин на уязвимых рынках труда?
- Создает ли политика механизмы удовлетворения этих нужд при нахождении за рубежом и возвращении на родину?

### V.2.7 Образцы политических решений и мер процедурного характера

В нескольких странах был принят ряд политических решений и мер процедурного характера. Их анализ по четырем странам представлен в таблице V.2. Они могут служить руководством по диапазону аспектов политики, которые должны быть приняты во внимание для создания целостной ПЗЗ. Хотя в политике этих стран много общего, в ее сути и применении есть существенные различия.

## Правительственные функции и службы, предоставленные программами зарубежной занятости в некоторых странах – экспортерах труда

Функции и службы	Бангладеш	Индия	Шри-Ланка	Филиппины
<b>Стандартные нормы и требования</b>				
Минимальные нормы для трудового договора	*****	*****	*****	*****
Консультирование перед приемом на работу				*****
Консультирование перед поездкой	*****		*****	*****
Ограничения на выдачу паспорта	*****	*****	*****	
Необходимость разрешения на эмиграцию, чтобы покинуть страну	*****	*****	*****	*****
Необходимость проверки квалификации		*****	*****	*****
Повышение квалификации, финансируемое государством	*****	*****	*****	*****
Согласование договоров о поставках	*****	*****	*****	*****
Договоренности о социальном страховании			*****	*****
Гарантийный залог от работника		*****	*****	*****
Репатриационная гарантия или фонд		*****	*****	*****
<b>Наблюдение за частным наймом</b>				
Лицензирование/регулирование частных вербовщиков	*****	*****	*****	*****
Запрет/ограничение прямого найма	*****	*****	*****	*****
Государственная деятельность агентства по найму	*****	*****	*****	*****
Периодическая проверка агентства по найму	*****	*****	*****	*****
Предельный комиссионный сбор с работника	*****	*****	*****	*****
Требование залога под обеспечение облигации или денежные средства	*****	*****	*****	*****
Регулирование рекламы вакансий	*****	*****	*****	*****
Возобновление проверки и утверждения контрактов				*****
Совместная и солидарная ответственность			*****	*****
Система предложения рекомендаций клиентам				*****
<b>Урегулирование претензий/споров</b>				
Примирительная процедура на месте / после возвращения	*****	*****	*****	*****
Судебная система		*****	*****	*****
<b>Услуги по социальному обеспечению</b>				
Отчисления в фонд социального обеспечения	*****		*****	*****
Помощь атташе по вопросам труда	*****	*****	*****	*****
Центры социального обеспечения			*****	*****
Работники по вопросам социального обеспечения			*****	*****
Недорогое страхование	*****		*****	*****
Юридическая помощь трудящимся, оказавшимся в бедственном положении	*****	*****	*****	*****
Помощь по репатриации	*****	*****	*****	*****
Службы социального обеспечения	*****		*****	*****
Возможности для обучения	*****		*****	*****
Школьное образование детей трудящихся			*****	*****
Медицинские учреждения				*****
Программы получения источников дохода для семей				*****
Программа банковского кредитования			*****	*****
Помощь в трудоустройстве для вернувшихся				*****
Программа профессиональной подготовки вернувшихся				*****
Травматологические службы для вернувшихся			*****	
Беспешинные привилегии	*****	*****	*****	
<b>Институциональный потенциал</b>				
Организационная структура	ooooo	*****	*****	*****
Концепция и постановка задачи			ooooo	*****
Принципы и процедуры в письменном виде	ooooo	*****	ooooo	*****
Принципы и порядок найма		*****	*****	*****
Система планирования			ooooo	*****
Информационная система управления			ooooo	*****
Принципы и программы обучения			ooooo	*****
Система аттестации работников			ooooo	*****
Должностная инструкция			ooooo	*****
Ведение документации		*****	ooooo	*****
Механизмы поощрения и стимулирования			ooooo	*****
Аппаратная структура и оснащенность	*****	*****	*****	*****

Источник: Achacoso (2002).

\*\*\*\*\* Имеет место и полностью выполняется. | oooooo Имеет место, но выполняется минимально / разрабатывается.



### V.3 Институциональная миссия и стратегия

Государственная политика в области трудовой миграции — это официальная декларация, содержащая цели правительства в области трудовой миграции. Тем не менее разумная государственная политика в области трудовой миграции, обычно ведущая к созданию государственных учреждений, требует хорошего управления и должна быть нацелена на достижение поставленных целей. Политические деятели должны иметь в виду, что по мере создания учреждений и подведомственных отделов лица, работающие в этих подразделениях, могут оказаться в закрытой среде и со временем станут отождествлять себя только со своим местом работы. В результате общая цель во имя которой создавались

эти учреждения, может быть утеряна или погребена под массой ежедневных задач.

Институциональный подход и стратегия являются средствами усиления учреждений и обязательств их сотрудников, поэтому создание таких положений — большой шаг в формировании институционального потенциала. Когда декларации об институциональном подходе и стратегии обоснованы и ясно сформулированы, они помогают всем членам организации от высшего до низшего уровня понять общие цели и задачи. Каждый офис, департамент или учреждение может разработать собственные декларации о миссии и стратегии в соответствии с общей миграционной политикой, разработанной государством. Как утверждает Питер Дракер (Peter Drucker, 1993):

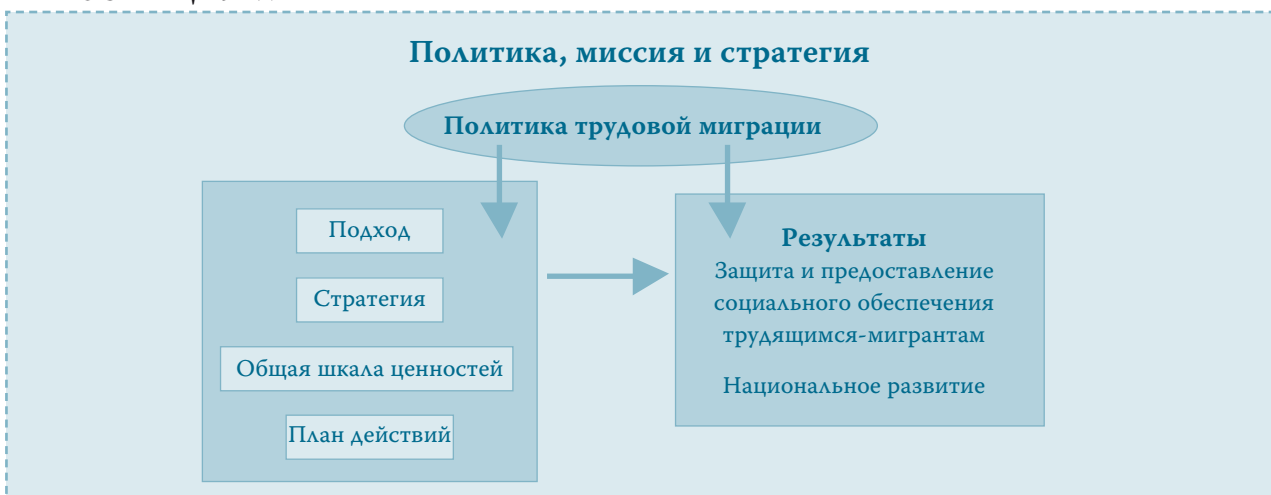
Они (правительственные учреждения) должны иметь ясную миссию, воплощенную в практических целях и обеспечивающую эффективную деятельность. Конечно, при отсутствии четкого подхода бизнес ухудшается; деятельность становится разбросанной, а усилия дробятся... Правительственные учреждения практически сразу попадут в тяжелое положение, если не определят четко свой подход и не будут подчеркивать ее снова и снова.

При наращивании институционального потенциала нужно обратить внимание на следующие пять вопросов:

1. В чем заключается наш бизнес? = Разработка концепции (стратегия и миссия).
2. Кто наши клиенты? = Определение целей.
3. Что наши клиенты считают ценным? = Анализ обстановки и потребностей.
4. Каковы наши результаты? = Обзор и оценка эффективности работы.
5. Каков наш план? = Планирование действий.

Эффект разработки институциональной миссии и стратегии показывает следующая схема:

ИЛЛЮСТРАЦИЯ V.1



*Институциональная миссия* определяет цели, которых офис или учреждение хочет достичь в рамках политики трудовой миграции. *Стратегия* определяет способ, которым учреждение будет развиваться, и цели, которые должны быть достигнуты в течение определенного времени в ответ на вопрос «Чем мы хотим стать?». Как и социальная группа, добивающаяся выполнения миссии, отдельные люди должны разделять со своими клиентами некоторые общие ценности, важность которых для выполнения задач признают и работники, и клиенты. РОЕА приводит пример положения о миссии и стратегии:

#### **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МИССИЯ:**

Как следует из мандата, миссия РОЕА заключается в «обеспечении достойного и эффективного трудоустройства для граждан Филиппин, работающих за рубежом».

#### **СТРАТЕГИЯ:**

заключается в том, чтобы быть культурно восприимчивыми, преданными заказчику и ориентироваться на удовлетворение потребностей заказчика и на бизнес при отстаивании благополучия граждан Филиппин, работающих за рубежом. Необходимо активно поддерживать трудоустройство с помощью лицензированных структур по найму и межправительственных соглашений. Следует упрощать, улучшать и охранять занятость граждан Филиппин, работающих за рубежом.

На основе этих принципов вопрос о том, как выполнить миссию, будет решен с применением набора административных механизмов. Важно, чтобы были распланированы детали, поскольку в результате выявления сильных сторон необходимо поощрение, а после определения слабых мест — сдерживание. Институциональная миссия и стратегия должны регулярно переоцениваться и и реформулироваться.

## **ТЕКСТОВОЕ ОКНО V.2**

### **Опыт деятельности РОЕА**

#### **1. Назначение директора управления**

Реорганизация РОЕА была проведена в 1987 году. Во время этого процесса была создана третья вакансия заместителя директора управления, чтобы административный аппарат РОЕА наиболее эффективно и действенно способствовал выполнению миссии и достижению целей. Таким образом, правительство Филиппин подчеркнуло, что стимулирование и защита социального обеспечения трудящихся-мигрантов в равной степени зависит от построения, создания и поддержки учреждения по вопросам миграции, предоставляющего эффективные и действенные услуги.

На занимающего новый пост легла вся ответственность за механизм и организацию бюрократического аппарата и репрезентативных единиц РОЕА, также как и за решение административных вопросов. Самый сложный аспект должности заместителя директора управления — решение административных проблем, относящихся к осуществлению политики и целей. Это существенно для обеспечения нормальных внутренних отношений в организации.

#### **2. Принципы и процедуры в письменном виде**

Во многих развивающихся странах письменно зафиксированные принципы и процедуры часто неадекватны или вообще отсутствуют. Создание положений о процедурах и целях учреждения (миссии, программах и политике) в письменном виде не только жизненно необходимо для хорошего управления, но и способствует регламентации и стандартизации действий и процедур. Это обеспечивает рациональную

рабочую обстановку для всех участников. Стандартизация процедур, особенно в том, что касается регулярного взаимодействия с общественностью, — мощное сдерживающее средство в сфере дискреционных полномочий и самоуправства в силу полномочий, которые оказались основными факторами при получении взяток и коррупции.

В противоположность этому все стратегии, процедуры, планы и программы РОЕА доступны в письменной форме и подробно описывают все возможные ситуации. Эти инструкции также являются ценным инструментом при стандартизации практических процедур и обучении недавно пришедших в организацию сотрудников.

#### **3. Инициатива и инновации**

При решении вопросов, влияющих на успех ежедневных операций и возможность достижения своих целей, страны — экспортеры труда могут найти пути и средства для преодоления этих помех, используя новые и творческие подходы. Создать среду для инноваций и развития инициатив в ситуации, когда страны — экспортеры труда часто находятся в невыгодном положении, сложно, но возможно. Хотя странам назначения и выезда необходимо достичь согласия относительно норм и стандартов в подходе к международной трудовой миграции, чтобы обе стороны могли достичь равновесия при осуществлении программы зарубежной занятости между странами, следующие примеры показывают, что страны — экспортеры труда также могут вводить новшества, чтобы инициировать или ускорить процесс.

## Опыт деятельности РОЕА

### (а) В дипломатической сфере

Понимая, что решениям иногда препятствуют процедурные и административные барьеры, РОЕА предложило послам Японии и Саудовской Аравии создать «объединенные технические комитеты». Этим комитетам были поручены гармонизация управления процедурными и административными вопросами, относящимися к найму и обеспечению проезда трудящихся-мигрантов в эти страны.

При согласии обеих сторон эти комитеты регулярно собирались, чтобы обсудить административные и процедурные вопросы. Благодаря усилиям «объединенного технического комитета» РОЕА и посол Саудовской Аравии смогли договориться о заключении взаимоприемлемого трудового контракта для домашних работников.

Когда речь идет о других странах, РОЕА организует регулярные информационные обеды и ужины с послами и другими работниками посольств, в первую очередь, чтобы установить хорошие взаимоотношения и обменяться мнениями о развитии взаимных интересов и вопросов. Иностранным послам обычно предоставляются копии официальных публикаций и меморандумов РОЕА.

### (б) В сфере услуг

Будучи прежде всего учреждением, ориентированным на услуги, РОЕА ввело многочисленные стратегии и программы, разработанные для улучшения положения трудящихся-мигрантов. При этом происходили серьезные дискуссии с представителями банковской системы, которая в тот момент с трудом справлялась с денежными переводами трудящихся-мигрантов из-за чрезмерного количества бумажной работы.

В ответ на многочисленные жалобы о недостаточной надежности «курьерских служб» и последующих потерь или «уменьшений» денежных переводов, банкам было рекомендовано создать механизмы, упрощающие процесс денежных переводов и ускоряющие распределение фондов для назначенных получателей денег. Им также предложили расширять набор услуг для трудящихся-мигрантов, устанавливая стойки в помещениях РОЕА, побуждая трудящихся на месте открывать банковские счета и получить информацию о других услугах.

### (в) Бюрократизм

Для сбора пакета документов, необходимых потенциальному трудящемуся-мигранту, требуется пройти длительные и дорогие процедуры в нескольких государственных учреждениях. Усилия, предпринятые из самых лучших побуждений, могут быть легко сведены на нет изнуряющей проблемой бюрократии, обычной для многих развиваю-

щихся стран, где почти ничего нельзя достичь без массы расписок, подписей, разрешений и печатей.

Например, требование к каждому работнику предоставить разрешение от РОЕА до возвращения на место работы было признано необходимым, важным и незаменимым механизмом контроля. Каждый год тысячи трудящихся-мигрантов планируют ежегодный отпуск так, чтобы он совпал с рождественскими праздниками. Хотя этот приток происходит регулярно и всегда в течение месяца, сокращенного праздниками, система приходит в состояние, близкое к панике, и испытывает всех на крепость нервов.

После тщательного обзора и анализа существующих процедур и требований весь процесс был в среднем сокращен с трех-пяти рабочих дней до трех часов: документы, поданные в 8 утра, могут быть выданы в 11 утра того же дня, если они в порядке. Претендентов информируют о каждом этапе процесса и о том, чего можно ожидать в течение определенного промежутка времени. Любая чрезмерная задержка отмечается контрольным органом и может привести к немедленному расследованию.

Был создан единый центр обработки для трудящихся-мигрантов, прибывших как по суше, так и по морю, позволяя претендентам получать в одном месте все документы, необходимые для работы за рубежом. Все правительственные учреждения, вовлеченные в процесс миграции, согласно законодательству должны иметь филиалы в офисах РОЕА. Например, Министерство иностранных дел организовало офис для приема заявлений и выдачи паспортов, тогда как Национальное бюро расследований выдает справки об отсутствии судимости. Система была упрощена, чтобы бюрократы не задерживали оформление документов без уважительных причин.

Это шаг в направлении создания электронной связи между базами данных, которые ведутся правительственными учреждениями, вовлеченными в миграционный процесс. На сегодня действуют три электронно-управляемых системы: «E-geseirt», выпущенная совместно для операций РОЕА и OWWA; «E-Submission», обрабатывающая трудовые контракты, закодированные агентствами и переданные в РОЕА через Интернет; «E-Card», хранящая постоянный идентификационный номер трудящегося-мигранта, заменяя сертификат международного трудоустройства (OEC), ранее требовавшийся для процедур выезда. «E-Card» также может использоваться для получения членства в OWWA, отправки денежных переводов, получения скидок в торговых центрах и оплаты счетов, как с помощью кредитной карты.

Источник: IOM (2005b).

## V.4 Мониторинг и оценка деятельности

Административные структуры нуждаются в мониторинге (контроле), и их деятельность оценивается путем введения параметров мониторинга и оценки. В таблице V.3 представлен пример контроля над основными исследовательскими областями в процессе трудовой миграции с помощью ключевых показателей. Нужно заметить, что области деятельности соответствуют фазам процесса трудо-

вой миграции. Показатели, однако, устанавливаются опытным путем как параметры для проверки деятельности. Существуют измеримые факторы, которые могут отражать деятельность. Уровень удовлетворенности, как отмечено в некоторых областях, может оцениваться по числу удовлетворенных или по уменьшению числа жалоб в связи с деятельностью в этой области.

ТАБЛИЦА V.3

### Контроль производственных показателей

Фаза	Деятельность	Показатели
Формирование и продвижение рынка	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подобранные рабочие.</li> <li>• Рабочие места, соответствующие квалификации и навыкам рабочих.</li> <li>• Определение и освещение предложений о работе.</li> <li>• Диверсификация подбора кадров в различных странах</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Увеличение числа нанятых рабочих, снижение уровня безработицы.</li> <li>• Удовлетворенность работодателей, уменьшение числа жалоб или увольнений трудящихся из-за плохой производительности.</li> <li>• Точность в определении и планировании спроса на труд.</li> <li>• Увеличение числа стран назначения.</li> <li>• Расширение областей или видов деятельности</li> </ul>
Вербовка	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ограничение нелегального найма.</li> <li>• Ограничивание торговли трудящимися-мигрантами.</li> <li>• Эффективное лицензирование агентств по найму.</li> <li>• Эффективные информационные кампании по правильному заявлению и найму.</li> <li>• Способствование беспрепятственного найма</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Число арестов, судебных процессов и обвинений нелегальных вербовщиков и торговцев людьми.</li> <li>• Число лицензированных вербовщиков.</li> <li>• Число арестов нелегальных вербовщиков.</li> <li>• Число жалоб о процессе получения лицензий на вербовку.</li> <li>• Сокращение времени и повышение качества обслуживания при получении документов на вербовочную деятельность.</li> <li>• Сокращение времени и повышение качества процесса получения лицензий на вербовочную деятельность.</li> <li>• Более широкое распространение информации о процедурах обращения и вербовки.</li> <li>• Более широкое распространение информации о преступных зарубежных работодателях и вербовщиках, внесенных в черный список</li> </ul>

ТАБЛИЦА V.3

## Контроль производственных показателей (продолжение)

Фаза	Деятельность	Показатели
Период перед отправкой	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ограничение практики подмены контрактов.</li> <li>• Способствование организации семинарам перед отъездом.</li> <li>• Проведение соответствующих обучающих программ.</li> <li>• Предотвращение жестокого обращения, эксплуатации или сексуального насилия с помощью проведения семинаров и тренингов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уменьшение числа случаев нарушения контракта.</li> <li>• Достаточное количество семинаров перед отправкой.</li> <li>• Удовлетворенность клиентов семинарами.</li> <li>• Удовлетворенность клиентов учебными семинарами.</li> <li>• Увеличение числа пройденных тестов на профессиональные навыки после семинаров.</li> <li>• Уменьшение числа жалоб на жестокое обращение, насилие и эксплуатацию</li> </ul>
Поездка	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Упрощение безопасного и беспрепятственного отъезда.</li> <li>• Упразднение завышенных путевых сборов, взимаемых в аэропорту.</li> <li>• Борьба с незаконным ввозом трудящихся-мигрантов.</li> <li>• Сокращение уровня нарушения прав и обмана в аэропорту / месте отправления</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уменьшение числа жалоб на мошенничество или препятствия при отъезде.</li> <li>• Уменьшение числа жалоб на вымогательство или сбор чрезмерных штрафов при отъезде.</li> <li>• Уменьшение числа случаев незаконного ввоза трудящихся-мигрантов</li> </ul>
Прибытие	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гарантия безопасного прибытия с помощью сотрудников посольства.</li> <li>• Гарантия соответствующего размещения, согласно указанному в контракте.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уменьшение числа жалоб на недостаток помощи со стороны посольства.</li> <li>• Уменьшение числа жалоб на несоответствующее размещение.</li> </ul>
Работа	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Борьба с практикой подмены контрактов.</li> <li>• Упразднение или хотя бы снижение уровня насилия по отношению к рабочим.</li> <li>• Внимание к жалобам, поданным атташе по вопросам труда, и их разрешение</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уменьшение числа жалоб на подмену контракта.</li> <li>• Уменьшение числа жалоб на нарушение прав трудящихся.</li> <li>• Увеличение числа успешно разрешенных жалоб, поданным атташе по вопросам труда</li> </ul>
Окончание контракта	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сотрудничество с работодателем в области репатриации трудящихся-мигрантов в случае нелегального разрыва контракта при нарушении трудового договора.</li> <li>• Упразднение или хотя бы сокращение количества случаев невыплаты заработной платы и премий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Увеличение числа согласованных или урегулированных вопросов по репатриации.</li> <li>• Уменьшение числа невыплат премий или заработной платы при разрыве контракта</li> </ul>
Трудоустройство на новое место работы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Помощь в трудоустройстве на новое место работы уволенных трудящихся-мигрантов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Увеличение числа случаев трудоустройства на новое место работы благодаря организованной помощи.</li> <li>• Уменьшение числа жалоб на недостаток помощи</li> </ul>

TABLE V.3

### Контроль производственных показателей (продолжение)

Фаза	Деятельность	Показатели
Возвращение или реинтеграция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечение выплат возвращающимся трудящимся-мигрантам.</li> <li>• Содействие беспрепятственному возвращению.</li> <li>• Сокращение уровня вымогательства и обмана в аэропорту / месте прибытия при возвращении.</li> <li>• Помощь и обучение в области коммерческих предприятий, займах или повторном трудоустройстве.</li> <li>• Разрешение конфликтов, связанных с возмещением вреда или трудовыми спорами в связи с нарушениями контракта.</li> <li>• Простые процедуры получения льгот путем уменьшения бюрократических проволочек.</li> <li>• Обеспечение поддерживающих систем для семей.</li> <li>• Обеспечение финансовой помощи семьям</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Увеличение числа удовлетворенных претендентов на льготы для трудящихся-мигрантов.</li> <li>• Уменьшение числа жалоб, касающихся возвращения трудящихся-мигрантов.</li> <li>• Соответствующие размер и качество помощи возвращающимся трудящимся-мигрантам.</li> <li>• Уменьшение числа жалоб на вымогательство или обман в аэропорту / месте прибытия при возвращении</li> <li>• Увеличение числа урегулированных случаев жалоб или конфликтов.</li> <li>• Сокращение времени и повышение качества обслуживания при обработке исков трудящихся-мигрантов.</li> <li>• Соответствующие объем и качество систем поддержки и финансовой помощи семьям трудящихся-мигрантов</li> </ul>
Законодательные и дипломатические усилия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Соблюдение законов, обеспечивающих защиту трудящихся-мигрантов и их благополучия.</li> <li>• Существование заключенных двусторонних или многосторонних соглашений для их защиты.</li> <li>• Заключение или ратификация международных правовых документов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Достаточные объем и качество законов для защиты и обеспечения социального обеспечения трудящихся-мигрантов.</li> <li>• Приблизительное равенство количества двусторонних или многосторонних соглашений и числа стран их применения.</li> <li>• Увеличение числа принятых или ратифицированных международных правовых документов</li> </ul>

## V.5 Сбор данных

Сбор данных о трудовой миграции необходим для создания статистических отчетов и предоставления дополнительной информации при разработке политики и планировании. В некоторых странах происхождения информация для планирования и наблюдения за ситуацией на зарубежных рынках труда касается потоков и числа зарубежных трудящихся-мигрантов, различающихся по местонахождению, полу, возрасту, образованию и сфере занятости. Атташе по вопросам труда также собирают статистику на основе жалоб, зарегистрированных в их посольствах.

### V.5.1 Термины и определения

Как внутренняя, так и международная миграция часто исследуется на основе числа и характеристик мигрантов, а также данных о влиянии, которое миграция оказывает на самих мигрантов и на географические районы, откуда они уезжают и куда прибывают. Хотя пока нет общепринятых определений, «международными мигрантами» часто называют всех, кто сменил страну постоянного проживания. Термин «постоянное проживание» обычно определяется как проживание или намерение прожить в стране в течение хотя бы 12 месяцев. Те, кто прожил или намеревается прожить в

стране меньший срок, не считаются постоянно проживающими, но называются «краткосрочными или временными мигрантами». Уровень международной миграции, включая трудовую, оценивается с помощью двух понятий: объема и потоков.

«Объем международной миграции» — это общее число международных мигрантов, живущих в стране в определенный момент времени. Объем международных мигрантов обычно оценивается как число «рожденных за рубежом» или «иностранцев», живущих в стране. «Рожденными за рубежом» считаются те, кто родился вне нынешнего места жительства, тогда как «иностранцами» считаются лица, не имеющие гражданства страны проживания. В зависимости от определения понятия международных мигрантов иностранцы могут проживать в стране, в которой они родились, например, если они не имеют гражданства страны, из которой никогда не выезжали. Люди, рожденные вне страны проживания, но являющиеся гражданами по рождению (например, рожденные за границей дети родителей-граждан, живущих за рубежом), часто исключаются из числа «рожденных за рубежом». В зависимости от доступных источников данных некоторые страны собирают информацию о «рожденных за рубежом» и оценивают их количество среди международных мигрантов. Объем международной миграции может уменьшаться со временем из-за смерти, получения гражданства или чистой миграции, хотя обычно объем международной миграции увеличивается из-за сальдо внутренней миграции.

Международный миграционный прирост — это разница между общим числом мигрантов, въезжающих (иммигранты) в страну, и общим числом мигрантов, выезжающих из нее (эмигранты). Число мигрантов, въезжающих или выезжающих из страны за определенный период (например, год) измеряется определенным потоком. Миграционные потоки возникают между двумя географическими регионами, один из которых является регионом происхождения, а другой — назначения. Входные потоки — это число въезжающих в данный географический регион (например, страну назначения). Разница между входящими и исходящими потоками представляет собой миграционный прирост, ко-

торый может быть как положительным, так и отрицательным. Большинство стран ежегодно собирает данные о миграционных потоках, хотя в некоторых исследованиях используется пятилетний период. Данные о международных потоках миграции в большей мере касаются «иностранцев», чем «рожденных за рубежом». Если исходить из доступных данных о международной миграции, данные об иммиграции намного более доступны, чем данные об эмиграции.

Международная трудовая миграция — это разновидность международной миграции, и ее объем и потоки (входящие и исходящие) всегда меньше, чем эти показатели для всей международной миграции. Существует несколько способов оценки и определения трудовой миграции, которые могут дать разные результаты. Самое широкое определение включает всех международных мигрантов (как трудоустроенных, так и нет), которые в данный момент относятся к рабочей силе в качестве трудящихся-мигрантов. Этот метод часто используется при оценке общего количества трудящихся-мигрантов. Более ограниченное определение считает трудящимися-мигрантами только тех, кто приехал в страну с явной целью трудоустройства. Это число можно просчитать двумя методами — через подсчет законных документов, используемых для въезда или проживания в стране (например, визы или разрешения на жительство), или с помощью опроса мигрантов о причинах их приезда в страну, что позволяет получить их субъективную точку зрения. Большая часть данных о потоке трудовой миграции основана на законных способах въезда, использует данные о визах или разрешениях на жительство, но эта система не учитывает «незаконных» мигрантов, въезжающих в страну без законного разрешения. Методы подсчета мигрантов в контексте постоянного проживания часто не учитывают группы временных мигрантов, таких как сезонные рабочие.

Как показатель влияния международной миграции, денежные переводы мигрантов представляют огромный интерес при изучении трудовой миграции. Международные денежные переводы — это переводы финансов от мигрантов к жителям стран происхождения. Переводы могут быть денежными

(наличные, денежные переводы, чеки и т. д.) или неденежными (товары, субсидии, плата за жилье). Переводы обычно оцениваются с использованием данных о «балансе платежей», собираемых соответствующими статистическими организациями в странах-участницах (обычно это центральный банк или национальное статистическое учреждение). Ведомость платежного баланса учитывает экономическую деятельность страны и остального мира. Однако в эти данные не включается информация о «неформальных» (например, привезенных вручную) или «неденежных» переводах, а также о большей части переводов, сделанных в центрах для перевода денег. Исследования семейных единиц могут быть использованы для получения более подробной информации о денежных переводах мигрантов.

## V.5.2 Источники данных

Некоторые источники данных могут использоваться для измерения объема и потоков международных мигрантов, включая трудящихся-мигрантов:

- исследования семейных единиц (перепись населения или исследования рабочей силы);
- административный учет (система учета населения или регистрация иностранцев);
- другие административные источники (разрешения на проживание, разрешения на работу или прошения о предоставлении убежища);
- данные, полученные от контрольно-пропускных пунктов;
- данные, собранные на границе (типы виз на въезде и выезде из страны).

Данные о миграции из различных источников данных не всегда сопоставимы из-за разницы в охвате, оценке и цели каждого из источников. Для получения дополнительной информации см. приложение 5.

### V.5.2.1 Исследования семейных единиц

Основным исследованием семейных единиц, используемым для сбора данных о числе международных мигрантов, является перепись населения. В зависимости от охвата населения и определений постоянного проживания в сочетании с «местом

рождения» и «гражданством» может быть достигнута хорошая оценка объема, хотя часто наличествуют не охваченные и с трудом поддающиеся подсчету слои населения, такие как незаконные мигранты. Если перепись собирает данные о рабочей силе, эти вопросы могут быть использованы для распознавания трудящихся-мигрантов. Вопросы о предыдущем месте жительства могут быть использованы для оценки международной иммиграции. Вопросы о членах домохозяйства или семьи, живущих за границей, могут затронуть международную эмиграцию, но может привести к недооценке общей эмиграции. Главным недостатком данных переписи является то, что обычно она проводится только каждые десять лет (или каждые пять лет, как в Канаде), что снижает актуальность данных.

Другие исследования семейных единиц, такие как ежегодные исследования рабочей силы, могут содержать вопросы о месте рождения, гражданстве и предыдущем месте жительства, также как и о других параметрах международной миграции, таких как причины переезда. Их недостатком является относительно малый объем выборки, особенно для таких маленьких групп, как международные мигранты. Это делает сомнительной достоверность данных, особенно относительно объема и потоков, даже если собрана подробная информация о рабочей силе. Другой недостаток исследований семейных единиц, особенно исследований рабочей силы, — то, что они зачастую не собирают информацию в общежитиях и групповых поселениях, в которых часто проживает много недавних международных мигрантов.

Исследования семейных единиц являются хорошим источником информации о характеристиках трудящихся-мигрантов. Международная организация труда сейчас изучает некоторые вопросы связанные с миграцией для включения в международные исследования рабочей силы, используя Армению в качестве одной из тестовых стран. Эта модель должна помочь странам собирать информацию об объеме трудящихся-мигрантов, процессах трудовой миграции, деятельности мигрантов, причинах переезда, социально-демографических и экономических характеристиках трудящихся-мигрантов и их денежных переводах.



### V.5.2.2 Административные реестры

Во многих европейских странах существуют исчерпывающие реестры населения (например, в Австрии, Литве, Нидерландах и Швеции) или реестры иностранцев (например, в Германии, Словакии и Швейцарии), в которых указано число законных жителей страны. В некоторых странах даже существуют реестры для особых групп населения, таких как ищущие убежище (например, в Бельгии и Словении). Эти реестры могут быть использованы для оценки общего объема международных мигрантов в стране, а также притока новых иммигрантов (при использовании реестров населения это обычно возможно через один год) и эмигрантов, когда люди покидают страну. Реестры часто содержат информацию о характеристиках (возрасте, поле, гражданстве и т. д.) мигрантов. Некоторые проблемы могут возникнуть, когда люди (как местные жители, так и иммигранты) покидают страну без удаления регистрационных данных из системы. Реестры также могут не учитывать множество недокументированных иммигрантов, живущих в стране, особенно остающихся на короткое время. Кроме того, у разных стран различные критерии включения иностранцев в поток данных, которые могут сделать проблемной совместимость этих данных между разными странами.

### V.5.2.3 Другие административные источники

Разрешения на проживание и работу, так же как и типы виз, часто используются для оценки миграционных потоков (например, во Франции), особенно если в стране нет реестра населения. Эти данные могут дать оценку числа иностранцев, имеющих разрешение на постоянное проживание, числа уезжающих, имеющих право на постоянное проживание, и числа граждан, получающих разрешение на постоянное проживание вне их страны проживания. Их объем можно оценить как общее число имеющих разрешение на постоянное проживание. Этот источник часто используется для оценки статистики трудовой миграции, так как разрешения на работу и проживание часто выдаются на основе трудоустройства.

Заявления о предоставлении убежища и выдача новых документов о статусе беженца также могут использоваться при оценке трудовой миграции, так

как многие люди проявляют экономическую активность в ожидании решения вопроса. Подобные источники данных ограничены, поскольку трудно охватить эти и исходящие потоки, так как для этой статистики нужен подсчет числа истекших разрешений и сведения о том, остался человек в стране или нет, поэтому такие источники не учитывают многих лиц, имеющих возможность покинуть страну без официального прошения. Более того, эти данные собираются не для измерения миграционной статистики, а по административным причинам — следовательно, прикладывается очень мало усилий, чтобы следовать рекомендованным международным стандартам в области миграционной статистики.

### V.5.2.4 Данные, полученные от контрольно-пропускных пунктов

У стран происхождения тоже есть статистические источники, дающие информацию исключительно о международных трудящихся-мигрантах, в основном как побочный продукт процедур, установленных в контексте выдачи разрешения на эмиграцию. Особенно это характерно для стран — экспортеров труда в Южной и Юго-Восточной Азии. Информация о числе рабочих, уезжающих каждый год, с разбивкой по месту назначения, полу, возрасту, образованию и области деятельности доступна на Филиппинах, в Шри-Ланке и Таиланде.<sup>2</sup>

### V.5.2.5 Данные визового и пограничного контроля

Эти источники данных содержат такую информацию, собранную на международных границах, как тип выданной визы (до и после въезда в страну) или карты, выдаваемые при въезде и выезде (International Passenger Survey — информация о пассажирах, например, летящих в Великобританию). По типу виз мигрантов можно разделить на категории (студенты, трудящиеся или объединяющиеся семьи), и это часто используется для оценки потоков трудящихся-мигрантов. Выездные визы могут использоваться некоторыми странами для оценки эмиграции, в том числе граждан. Незаконные мигранты, которых задерживают на границах, часто регистрируются, что является источником оценки нерегулярной миграции в страну. Для оценки трудовой миграции эти данные представляют

проблему, так как работа должна быть организована до въезда в страну, чтобы мигрант был определен как трудящийся-мигрант. Этот метод не учитывает въезжающих по туристическим визам или для объединения семьи и позднее выходящих на рынок рабочей силы в качестве трудящихся-мигрантов. Также люди, получившие временные рабочие визы и оставшиеся после их истечения, и другие «незаконные» мигранты не учитываются в статистике этих источников.

## V.2.6 Отчеты атташе по вопросам труда

Это ценный источник данных о проблемах, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты. Филиппины и Шри-Ланка, например, предоставляют общее число полученных жалоб, разбитых по количеству, стране, полу и причине.

### ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Разделы V.1—V.4 в значительной степени дублируют МОМ (ИОМ, 2005b).
- 2 Иллюстрацию см. на [www.slbfe.lk](http://www.slbfe.lk).



# VI. Политика по приему иностранной рабочей силы

При разработке политики в области приема иностранной рабочей силы, помимо применения методов оценки дефицита труда следует также принимать во внимание механизмы, определяющие, до какой степени существующий дефицит может быть удовлетворен за счет иностранной рабочей силы и каким образом эта рабочая сила должна быть доставлена в нужный сектор занятости или регион. Далее, необходимо решить, отдавать приоритет временной трудовой миграции, являющейся все более значимым фактором для многих стран назначения, или миграционным каналам, ведущим к предоставлению разрешения на проживание либо вида на постоянное жительство.

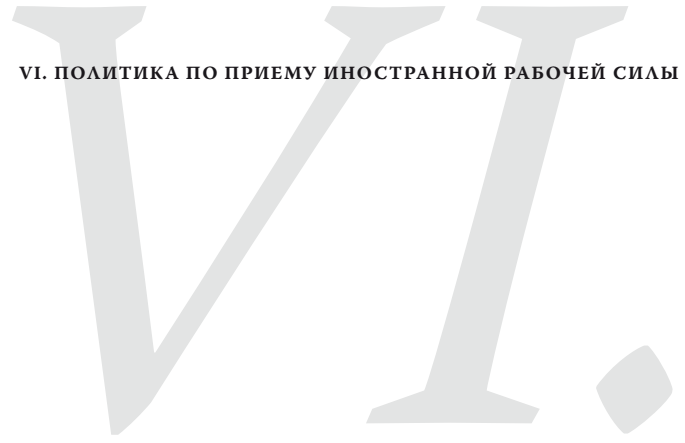
Настоящее «Руководство» посвящено схемам временной трудовой миграции, поскольку они распространены во многих странах и являются лучшим решением для удовлетворения потребности в рабочей силе в странах назначения, одновременно не лишаящим страны происхождения ценных человеческих ресурсов, в особенности квалифицированных работников. Различные формы временной трудовой миграции, в том числе конкретные примеры политики отдельных стран, описаны и проанализированы в разделе VI.4.3.

Хотя основной целью данного исследования является описание наиболее эффективных стратегий с приведением соответствующих примеров, важно подчеркнуть, что любую конкретную политическую меру зачастую сложно оценить, не имея для этого согласованных критериев и подходящих механизмов. Тем не менее стратегии в этой области обычно считаются неудачными, если они излишне бю-

рократические, затратные или подвергают трудящихся-мигрантов риску попасть в ситуации эксплуатации. Следовательно, при попытке определения хороших стратегий также важно выявить те из них, которые оказались менее успешными и были признаны таковыми в государственных структурах соответствующих стран назначения.

Если политические деятели и руководители делают выбор в сторону разработки схем временной трудовой миграции, существует ряд политических моментов, которые необходимо учитывать, чтобы действие этих схем было связано именно с той целью, которую они преследуют. Важным аспектом являются способы эффективного управления «временностью» трудовой миграции, чтобы она оставалась именно временной, а также чтобы было обеспечено достойное обращение с трудящимися-мигрантами, подпадающими под действие схем трудовой миграции. Как уже было сказано, растущая сложность этих схем в ряде стран ведет к росту количества разнообразных временных статусов. В результате возникает все больше ситуаций, когда трудящиеся-мигранты оказываются в нелегальном положении и, соответственно, подвергаются эксплуатации (Anderson and Rogaly, 2005: 47—49; Morris, 2002; Samers, 2004). Разрешение подобных проблем — принципиальный вопрос, если страны происхождения стремятся достичь более широкого доступа к рынкам труда стран назначения, особенно для низкоквалифицированной рабочей силы.

Хотя прием иностранных рабочих является важным компонентом государственного суверенитета, способность политиков к согласованным действи-



ям в этой области зависит также от наличия двусторонних трудовых договоренностей со странами происхождения или систем региональной интеграции, таких как режим свободного передвижения трудящихся или режим свободной торговли, упрощающий движение некоторых категорий лиц. Эти вопросы обсуждаются в главе VIII настоящего «Руководства», которая посвящена межгосударственному сотрудничеству.

## VI.1 Постоянная и временная миграция

Как отмечалось выше, государственные структуры в странах назначения должны решить, какой они будут содействовать трудовой миграции — постоянной или временной. Если принять во внимание демографический дефицит (см. раздел II.2.2), иммиграция на основе трудоустройства становится все более значимой перспективой в ряде европейских стран. Принятие решения о том, следует ли предоставлять трудящимся-мигрантам более надежно защищенный вид на жительство в данной стране, что может привести к их постоянному проживанию там, частично зависит от того, проводит ли страна проживания политику приема, ограничивающую приток временных трудящихся-мигрантов, или она может также поддерживать постоянную трудовую миграцию. Международные правовые основы по поддержке правовой миграции, описанные в главе I, не полностью соответствуют суверенитету государств в решении вопросов пер-

вого приема мигрантов согласно существующим правилам и политике<sup>1</sup>. Тем не менее существуют убедительные аргументы в пользу постепенного улучшения вида на жительство для трудящихся-мигрантов (включая устранение всех ограничений в области занятости) по следующим причинам:

- Хотя работодатели очевидно выигрывают от наличия мобильной рабочей силы, особенно в низкоквалифицированных секторах, где преобладают временные рабочие, в их интересах также может быть сохранение хороших работников вместо затрат на дополнительное обучение.
- Более длительное нахождение мигрантов в стране проживания в случае предоставления более постоянного вида на жительство получает обоснование по гуманитарным причинам, в частности, если мигрантов сопровождают близкие члены семьи.
- Предоставление трудящимся-мигрантам более долгосрочного вида на жительство упрощает их интеграцию в сообщество проживания и помогает включению в общество. Очевидно, что это важно для достижения социальной сплоченности и стабильности в странах назначения, где рабочие отделены от основного социума.
- Постепенное улучшение вида на жительство трудящихся-мигрантов связано с установлением ими экономических и социальных связей в принимающем сообществе.

Традиционные страны иммиграции, такие как Австралия, Канада и Соединенные Штаты, определили, что доля постоянной иммиграции необходи-

ма для обеспечения экономического роста и предоставления основных гарантий социального обеспечения. Как это показано в разделе VI.3.1 на примере Канады, решение о принятии постоянных мигрантов основано на их перспективах занятости и способности интегрироваться в данной стране. После этого им предоставляется разрешение на постоянное проживание при въезде в страну.

Большинство европейских стран, однако, продолжает делать упор на упрощении временной трудовой миграции, хотя, как отмечалось в разделах VI.3.3 и VI.3.4, постоянная иммиграция трудящихся-мигрантов на определенных условиях поддерживается в целом ряде европейских стран, политика которых также направлена на достижение этих целей. В некоторых случаях предоставление постоянного вида на жительство таким трудящимся-мигрантам упрощается после некоторого периода проживания и занятости, что может служить свидетельством их интеграционного потенциала. Европейские страны обычно делают различие между квалифицированными и неквалифицированными трудящимися-мигрантами в отношении доступа к более долгосрочному виду на жительство. Такой подход основан на предположении, что высококвалифицированные работники более склонны к поиску альтернативной занятости при экономическом спаде, что меньше обременяет систему социального обеспечения принимающей страны. Однако более выраженная способность высококвалифицированных мигрантов к адаптации и интеграции в изменчивый рынок труда не обязательно означает, что они смогут лучше интегрироваться в принимающее общество. Высококвалифицированные специалисты зачастую составляют временное население и не очень интересуются изучением местного языка и знакомством с культурой принимающего сообщества.

## ***VI.2. Оценка спроса на иностранную рабочую силу***

Этот раздел посвящен различным средствам, с помощью которых правительственные чиновники,

часто используя консультации с другими заинтересованными сторонами, такими как работодатели, организации трудящихся и региональные власти, могут оценить потребность в иностранной рабочей силе в стране, конкретном регионе или секторе занятости.

### **VI.2.1 Квоты и лимиты**

Квоты и лимиты задают фиксированное количество принимаемой рабочей силы в стране и рассматриваются в некоторых странах в качестве существенных инструментов управления трудовой миграцией. Квоты обычно устанавливаются ежегодно, часто на высоком правительственном уровне (например, в Корее); базируются на целом ряде таких источников как экономические прогнозы, отчеты работодателей, а также региональные уровни безработицы (например, в Италии); разрабатываются путем консультаций с социальными партнерами (работодателями и профсоюзами), региональными администрациями (например, в Испании) и гражданским обществом.

Квоты могут задавать фактическое фиксированное число трудящихся-мигрантов для приема или долю общего объема рабочей силы. Хорватия, Италия, Испания и Российская Федерация используют первый метод (см. текстовое окно VI.1).

В Российской Федерации квота трудовой миграции устанавливается на региональной основе с учетом состояния рынка труда, заявлений работодателей и их удовлетворения местной службой занятости («Роструд»), а также демографической ситуации в конкретном регионе. Тем не менее квота применяется только к иностранцам, которым требуется виза на въезд в Россию, и, таким образом, касается в основном граждан достаточно удаленных стран, Прибалтики, а также Грузии и Туркмении, так как на эти страны не распространяется принятый в СНГ безвизовый режим (раздел IX.1.5). Квота определяется ежегодно постановлением федерального правительства. В текущем году она установлена в размере 329 300 человек против 214 000 в 2005 году<sup>2</sup>.

Австрия задает свою квоту в форме доли общего объема рабочей силы. В течение нескольких послед-

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VI.1

**Квотирование в Италии и Испании****Италия**

Квотирование трудовой миграции в Италию из стран, не принадлежащих к ЕС, была введена законом 40/1998. Квоты устанавливаются ежегодно на основе постановлений премьер-министра и различаются в зависимости от региона, типа труда, категории занятости и гражданства. Большинство квотированных рабочих мест относится к средне- и низкоквалифицированному труду, что является особенностью трудовой миграции в Италию в отличие от некоторых других европейских стран. На 2006 год правительство санкционировало 120 000 новых разрешений на трудоустройство (оплачиваемую / за вознаграждение работу или самозанятость) и 50 000 — на сезонные работы. 120 000 следующих позиций были распределены следующим образом:

- 78 500 позиций зарезервированы для соглашения в области миграционного сотрудничества, в том числе:
  - 45 000 для домработниц и помощников по дому;
  - 2500 для работников в рыболовном секторе;
  - 4000 для работников, направляемый на учебу, и обучающихся во время работы;
  - 2000 для иностранных граждан, окончивших профессиональные курсы перед отъездом;
  - 1000 для администраторов и других высококвалифицированных профессионалов.
- 3000 для самозанятых работников: исследователей, предпринимателей, занятых деятельностью, благоприятной для национальной экономики; профессионалов; управляющих; знаменитых артистов, занятых в частных и государственных организациях;
- 500 для работников итальянского происхождения (по крайней мере один прадед должен быть итальянцем), живущих в Аргентине, Уругвае и

**Венесуэле:**

- 38 000 для трудящихся из определенных стран:
  - 4500 граждан Албании;
  - 3500 граждан Туниса;
  - 4000 граждан Марокко;
  - 7000 граждан Египта;
  - 1500 граждан Нигерии;
  - 5000 граждан Молдавии;
  - 3000 граждан Шри-Ланки;
  - 3000 граждан Бангладеш;
  - 3000 граждан Филиппин;
  - 1000 граждан Пакистана;
  - 100 граждан Сомалии
  - 1000 граждан Ганы;
  - 1400 трудящихся из других стран, подписавших с Италией двусторонние соглашения.

Источники: Italy (2003); OECD (2005: 211); MOM, Рим (апрель 2006 года).

**Испания**

Испанское правительство установило фиксированные квоты после консультаций с социальными партнерами, а также с региональными администрациями и учреждениями. Сектора рынка труда с дефицитом рабочей силы определялись по регионам; для заполнения квоты тестирование на рынке труда не требовалось. На 2004 год квота была установлена в размере 30 978 мест, 10 908 из которых предназначались для долгосрочной занятости и 20 070 — для временных работников. Квота временной занятости на 48% превышала установленную на предыдущий год. Первоначально квота использовалась как средство регуляризации работников, находящихся в незаконном положении, однако сейчас она открыта только для трудящихся-мигрантов, прибывающих из-за пределов Испании.

Источники: Serra et al. (2005); Pérez (2003); Spain (2001).

## Квота трудовой миграции в Казахстане

«Чтобы на законных основаниях работать в Казахстане, иностранным рабочим требуется разрешение на работу. Получение таких разрешений может быть сложным и дорогостоящим. Правительство говорит о необходимости поддержки местной занятости путем ограничения выдачи иностранцам разрешений на работу... Система квот на разрешения на работу основана на Законе 1998 года о занятости населения. Согласно этой системе правительство выдает ограниченное количество разрешений на работу, доступных для иностранцев в зависимости от области специализации и географического региона. С 2001 года число выдаваемых ежегодно разрешений на работу определяется с помощью квоты, устанавливаемой правительством. В январе 2003 года правительство выпустило постановление (№ 55), [в котором] установлены новые процедуры ежегодного определения данной квоты.

Местные власти представляют в Министерство труда и социальной защиты оценки требуемого числа разрешений на работу для иностранцев на следующий год. Затем министерство устанавливает квоту и на ее основе выдает разрешения. Доступность разрешений на работу в основном зависит от размера недостатка квалифицированных граждан Казахстана для заполнения конкретных вакансий. В 2003 году правительством была установлена квота разрешений на работу в размере 0,14% активной рабочей силы. Квота постепенно увеличивалась; квота 2004 года составила 0,21%, а квота 2005 года — 0,28%. Объем активной рабочей силы в квоте оценивается в 8 миллионов человек».

Источник: State Department (2005).

них лет этот показатель составлял 8—9%. В Казахстане также принята система квот для трудовой миграции, основанная на общей доле рабочей силы (текстовое окно VI.2). Одни квоты применимы к приему всех трудящихся-мигрантов, а другие относятся только к приему мигрантов из определенных географических регионов, секторов занятости или промышленности. Также возможно задание квоты на иностранную рабочую силу как доли индивидуального предпринимательства в конкретном секторе.

Хотя квоты часто ассоциируются с временными формами трудовой миграции (например, квоты в Великобритании для работающих в сельском хозяйстве и пищевой промышленности, описываемые в текстовых окнах VI.12 и VI.14), они также могут использоваться и в системах постоянной миграции. Например, Норвегия оперирует квотой в 5000 мигрантов для упрощения въезда профессионалов на свой рынок труда (т. е. без использования тестирования) с целью предоставить этой группе лиц право на постоянное среднесрочное или краткосрочное проживание (Norway, 2002). Канадское правительство постановило, что от 225 000 до 250 000 иммигрантов должны быть приняты на постоянное жительство в 2006 году для поддержания демографических показателей. Как показано в

разделе VI.3.1, это число, ограничивающее различные категории иммигрантов (т. е. экономических мигрантов, иммигрантов с целью воссоединения семей и беженцев). Тем не менее оно является не фиксированной квотой в строгом смысле слова, а ориентировочной целью (Canada, 2005b).

Процедуры приема в случае использования квот обычно упрощены, хотя существование квоты не обязательно означает, что не нужно проходить тестирование на рынке труда (см. раздел VI.2.2). Например, в Великобритании тестирование на рынке труда необходимо пройти при первом приеме.

Когда политические деятели и администраторы решают, следует ли принять систему квотирования в качестве инструмента управления трудовой миграцией, им следует учитывать следующие преимущества и недостатки, выявленные при использовании подобных систем:

### *Преимущества<sup>3</sup>*

- Квоты предоставляют четкие рамки для приема иностранной рабочей силы для политиков, администраторов, работодателей, гражданского общества и широкой общественности.



- Квоты могут служить важными политическими ориентирами для оценки потребности в труде мигрантов и для успокоения общественности относительно притока мигрантов.

#### *Недостатки*

- Квотирование предполагает высокий уровень регулирования и бюрократии, поэтому часто подвергается критике со стороны работодателей за недостаток гибкости и неспособность удовлетворить быстро меняющийся спрос на труд<sup>4</sup>. Часто к моменту принятия квот для определенных секторов занятости условия на рынке труда в этих секторах уже давно изменились. Следовательно, квоты часто остаются незаполненными<sup>5</sup>.
- Более того, даже если вакансии в котируемых секторах еще доступны, часто бывает сложно привести в соответствие потенциальных трудящихся-мигрантов и работодателей, что создает предпосылки для недобросовестных посредников в области иностранной рабочей силы или агентов, наживающихся на незащищенных трудящихся. Например, на Украине за 2004 год отмечено, что агенты взимали 1000—2000 долларов с работника за трудоустройство в качестве сельскохозяйственного рабочего в Схему сезонных сельскохозяйственных рабочих Великобритании (TUC, 2004).

### VI.2.2 Тестирование на рынке труда

Большинство стран назначения в Европе применяет тестирование на рынке труда или тест для работника к тем, кто хочет получить разрешение на работу, а также к трудящимся-мигрантам, стремящимся сменить работу, если они не удовлетворяют минимальным требованиям к временному периоду свободного доступа к трудоустройству (раздел VII.1.1). Эти тесты позволяют оценить, способны ли работники на данную работу на национальном рынке труда.

Для тестирования на рынке труда обычно требуются работодатели, чтобы распространить ин-

формацию в национальных учреждениях в области труда на определенный период (например, от 4 до 5 недель, как в Нидерландах) или продемонстрировать, что они предприняли активные шаги для вербовки на определенный период (например, в Великобритании — 4 недели) (УК, 2006а: 6). В Нидерландах применение тестирования на рынке труда особенно строго контролируется, так что и распространение информации, и активные усилия по вербовке необходимы. Государствам — членам ЕС необходимо применять преференциальный принцип ЕС, а их правительства должны убедиться, что работодатели не нанимают граждан стран, не входящих в ЕС, или третьих стран до того, как предоставят властям доказательства, что подходящих трудящихся нельзя найти в ЕС, включая граждан третьих стран, проживающих на данной территории законно (текстовое окно VI.3) Тестирование на рынке труда также применяется в Канаде и Соединенных Штатах; эта тема обсуждается ниже в контексте политики приема этих стран (разделы VI.3.1 и VI.3.2).

Некоторые страны делают исключения в тестировании на рынке труда в отношении приема высококвалифицированных работников или категорий работников, в которых существует недостаток, например, трудящихся в сфере здравоохранения, инженеров, ИТ-специалистов, путем отмены тестирования или упрощения правил. Очевидно, что этот более либеральный подход имеет значительные экономические преимущества, поскольку позволяет осуществлять более быстрый и эффективный прием трудящихся-мигрантов, требуемых в важных секторах занятости.

Во многих случаях тестирование на рынке труда аннулируется при подаче заявки на получение разрешения на работу. Однако продолжительность периода для получения свободного доступа на рынок труда (см. раздел VII.1.1.2) обычно зависит от условий или правил, регулирующих исходный прием трудящихся-мигрантов, которые часто различаются для квалифицированных и менее квалифицированных мигрантов. Более того, большая часть разрешений на работу ограничена конкретным работодателем и может применяться в определенном регионе страны назначения. В создании подобных

### Преференциальный принцип ЕС

В государствах — членах Европейского союза принцип приоритета ЕС относится ко всему рынку труда ЕС, а предпочтения в процессе найма должны быть согласованы с гражданами страны, жителями ЕС и законно проживающими на территории ЕС гражданами третьих стран. Принцип приоритета ЕС лучше всего выражен в необязательной Резолюции Совета:

«Государства-члены должны рассматривать запросы о приеме на свою территорию с целью трудоустройства только в том случае, если вакансии в государстве-члене не могут быть заняты гражданином любого члена Сообщества или негражданином Сообщества, живущим в государстве-члене на законных основаниях и уже являющимся частью законного рынка труда государства-члена» (EU, 1994).

Более того, Договор о вступлении в ЕС содержит временные договоренности (см. раздел IX.1.3.2), позволяющие государствам-членам придерживаться своих национальных правил по приему на работу граждан новых стран — членов ЕС на период в два года в первый раз (с возможностью продления до пяти и даже семи лет) и дополнительных критериев в этой области. Власти государств-членов, применяющих эти временные договоренности, теперь обязаны отдавать предпочтение гражданам новых государств — членов ЕС перед гражданами третьих стран, претендующими на прием с целью трудоустройства в данном государстве.

негибких систем существуют очевидные недостатки, так как зависимость трудящихся-мигрантов от конкретного работодателя или предприятия может привести к непродуктивному взаимодействию в области занятости или, в самом худшем случае, к эксплуатации. Следовательно, трудящиеся-мигранты должны иметь возможность сменить работу по крайней мере внутри одного сектора занятости. Более подробно эти вопросы обсуждаются в разделе VI.4.2.

## VI.3 Политика по приему: иммиграция на основе трудоустройства

Все виды политики по приему трудящихся-мигрантов для найма можно разделить на два типа: иммиграция на основе трудоустройства и временная трудовая миграция. Хотя «Руководство» сосредоточено на втором типе вследствие его преобладания в большинстве государств ОБСЕ, в этом разделе рассматривается иммиграция на основе трудоустройства, значение которой растет, так как политики в ряде европейских стран сейчас рассматривают внедрение постоянной экономической миграции в качестве средства удовлетворения текущих или ожидаемых потребностей рынка труда, а также преодоления демографического и материального дисбаланса.

Иммиграция на основе трудоустройства — хорошо сформированный компонент иммиграционных систем Канады и Соединенных Штатов. Некоторые европейские страны в настоящее время также поощряют прием трудящихся-мигрантов с перспективой их обустройства, особенно Германия (текстовое окно VI.4) и Великобритания<sup>7</sup>.

### Постоянная трудовая миграция Возможности в Германии

Согласно Закону об иммиграции высококвалифицированные специалисты, такие как научные работники, исследователи, старшие менеджеры в предпринимательстве и промышленности, могут получить право на постоянное проживание при въезде в Германию. Самозанятые иностранцы также могут иммигрировать в Германию, если их бизнес представляет экономический интерес и может иметь положительный экономический эффект.

Источник: Germany (2006).

Недавно Чехия также ввела систему иммиграции на основе трудоустройства для высококвалифицированных трудящихся-мигрантов. Фактически эта страна становится новой страной иммиграции, испытывающей недостаток рабочей силы в ряде ключевых секторов и существенный демографический спад, особенно трудоспособного населения. Внедрение подобной политики может, таким образом, представлять интерес для других стран Центральной и Восточной Европы, а также Центральной Азии, особенно Российской Федерации.

Основные характеристики систем иммиграции на основе трудоустройства с некоторыми подробностями приведены ниже. Сложно определить, какие системы более эффективны, из-за различий в потребностях рынка труда и демографических обстоятельствах в рассматриваемых странах, однако очевидно, что установление четкой системы, основанной на объективных критериях, — лучший и наиболее прозрачный способ приема постоянных трудящихся-мигрантов.

### VI.3.1 Канада

Политика в области иммиграции и обустройства относится к компетенции Управления Канады по гражданству и иммиграции (CIC). CIC регулирует число прошений об иммиграции, критерии отбора, а также визовые требования. Совместно с Управлением Канады по развитию человеческих ресурсов (HRDC) Управление также отвечает за въезд в Канаду квалифицированных и временных трудящихся-мигрантов. Отдельное учреждение, Бюро иммиграции и беженцев, рассматривает ходатайства о предоставлении убежища и апелляции на решения CIC. Закон 2001 года об иммиграции и защите беженцев (IRPA) заменил Закон 1976 года об иммиграции, упростив и улучшив законодательство, что отражает современные канадские ценности (Canada, 2001a). В нем содержится основа канадских иммиграционных стандартов. Соглашения между федеральным правительством и администрациями провинций предоставили провинциям (особенно Квебеку) важную роль в отборе таких независимых мигрантов<sup>8</sup>, как квалифицированные работники или иммигранты-предприниматели для постоянного проживания, а также в управлении

программами, связанными с временными рабочими, например, сезонными сельскохозяйственными рабочими и домашними работниками, известными как помощники с проживанием (текстовое окно VI.16)<sup>9</sup>.

Канада ежегодно принимает приблизительно 230 000 иммигрантов на постоянное жительство. Существует три основных класса въезда для постоянного проживания: «экономические иммигранты» (квалифицированные рабочие, иммигранты-предприниматели, провинциальные претенденты, помощники с проживанием, а также их ближайшие родственники); «семейные иммигранты» (супруги, партнеры, дети, родители, бабушки и дедушки спонсора); и «защищенные лица» (поддерживаемые государством и частным образом спонсируемые беженцы, лица, признанные в Канаде конвенционными беженцами (UN, 1951) или нуждающимися в защите, а также лица, которым предоставлена защита с предварительной оценкой риска) (Canada, 2004). В 2004 году 235 824 человека стали постоянными жителями Канады (включая все три класса) (Canada, 2005b). Экономические мигранты составили 57% общего их объема. 113 442 квалифицированных работника и их иждивенца (47 889 претендентов и 65 553 их супругов и иждивенцев), а также 9764 иммигранта-предпринимателя (2708 претендентов и 7056 супругов и иждивенцев) были приняты на постоянное жительство в 2004 году (Canada, 2004).

В отличие от США в Канаде нет установленной квоты по приему иммигрантов. Тем не менее министр по гражданству и иммиграции ежегодно выпускает сообщение о запланированном уровне миграционного притока в будущем году<sup>10</sup>. В среднем каждый год в страну прибывают от 225 000 до 250 000 приезжих, а правительство устанавливает ежегодные цели по приему иммигрантов в течение последних пяти лет. До 2000 года, однако, уровень иммиграции был ниже ожидаемого, из-за чего Канада считалась одной из немногих стран, постоянно получающих меньше иммигрантов, чем планировалось или требовалось. Канадская открытая иммиграционная политика может считаться замедляющей рост населения и способствующей экономическому росту.

Канадская система балльной оценки установлена Законом 1976 года об иммиграции. Она оценивает экономических мигрантов с помощью целого набора критериев, включая уровень образования, имеющийся опыт работы и возраст. В течение 1990-х годов считалось, что высокий процент иммигрантов слишком зависит от системы социального обеспечения, несмотря на прохождение тестирования. Система пересматривалась в 1998 году после проведения оценки независимой комиссией по гражданству и иммиграции. Некоторые рекомендации комиссии включены в IRPA.

IRPA внес значительные изменения в процедуру отбора квалифицированных работников, особенно в провинциях (за исключением Квебека, для которого критерии отбора были включены в Соглашение 1991 года между Канадой и Квебеком). В новом процессе отбора уделяется больше внимания образованию, имеющемуся опыту работы и языковым навыкам. Эти изменения включают:

- начисление большего количества баллов претендентам с профессиональным образованием;
- увеличение максимального количества баллов, начисляемых за владение английским и французским языками;
- добавление баллов претендентам с одним или двумя годами опыта работы, чтобы привлечь молодых мигрантов с высоким уровнем образования, но ограниченным практическим опытом;
- корректировка возрастной шкалы в сторону начисления максимального количества баллов претендентам в возрасте от 21 до 49 лет;
- сокращение проходного порога до 75 баллов из-за того, что слишком высокий проходной порог приводит к исключению многих квалифицированных иммигрантов (IRPA; Canada, 2002a; 2002b).

Кроме того, положения IRPA также затрагивают другие категории квалифицированных мигрантов за счет применения новых требований к определению для предпринимательских категорий, делая акцент на том, что удовлетворение интересов претендента должно быть достижимо законным путем (Canada, 2002c: параграф 88). Для самозанятых пре-

тендентов было добавлено требование к степени опытности.

### VI.3.1.1 Квалифицированные работники

Квалифицированные работники — это люди, которые могут стать постоянными жителями, так как у них есть возможность достичь собственной экономической стабильности в Канаде. Чтобы быть признанными в качестве квалифицированных работников, будущие мигранты должны удовлетворять минимальным требованиям опыта работы; по крайней мере год работы с полной занятостью в течение последних десяти лет в категории, указанной в Канадской национальной классификации занятости<sup>11</sup>. Некоторые сферы занятости иногда помещаются в список ограничений для защиты канадского рынка труда и, следовательно, недоступны для потенциальных претендентов, несмотря на наличие опыта работы в этих областях. Кроме того, претенденты должны продемонстрировать, что обладают достаточными средствами, чтобы содержать себя и свою семью после прибытия в Канаду, даже при условии, что их трудоустройство уже обеспечено. Наконец, подобные претенденты должны набрать 67 баллов и более по шести критериям отбора: образование; владение двумя официальными языками (английским и французским); опыт работы; возраст (максимальное количество баллов — 10 — начисляется претендентам в возрасте от 21 до 49 лет на момент подачи заявления); обеспеченное трудоустройство в Канаде; адаптивность, оцениваемая на основе того, был ли у претендента опыт учебы или работы в Канаде или проживали ли там его родственники<sup>12</sup>.

Кроме того, существует возможность иммиграции в провинцию Квебек в качестве квалифицированного работника по условиям Соглашения об иммиграции 1991 года между Канадой и Квебеком, которое позволяет Квебеку устанавливать собственные иммиграционные критерии и отбирать иммигрантов, хорошо приспособленных для жизни в провинции, хотя канадское правительство сохраняет ответственность за их прием (Канада, 1991: 3). Чтобы иммигрировать в Квебек, мигранты должны удовлетворять требованиям одной из трех программ для трудящихся, реализуемых правительством Квебека:

- программы обеспеченного трудоустройства, при которой будущему мигранту предоставляется работа у работодателя из Квебека, который не может нанять на эту вакансию гражданина или постоянного жителя Канады;
- программы занятости, при которой претендент должен обладать, как минимум, шести-месячным опытом работы по указанной специальности;
- программы по трудоустройству и мобильности занятости, при которой претендент и его (ее) супруг(а) (при его/ее наличии) имеют такие характеристики занятости и трудовой мобильности, которые позволяют им приспособиться к изменениям на рынке труда Квебека<sup>13</sup>.

Помимо использования отдельных критериев иммиграционного отбора квалифицированных работников, применяемого в провинции Квебек, возможно также мигрировать в качестве постоянного жителя в определенную провинцию Канады в классе провинциальных претендентов. Будущие мигранты должны сначала подать в соответствующее учреждение провинции заявку о желании иммигрировать в эту провинцию, поскольку они удовлетворяют иммиграционным потребностям этой провинции и имеют устойчивое намерение там поселиться. После получения одобрения в провинции отдельное заявление подается в СИС. Претендующие на постоянное проживание в качестве провинциальных претендентов не обязаны удовлетворять шести критериям для квалифицированных работников, установленным федеральной правительственной программой<sup>14</sup>.

### VI.3.1.2 Бизнес-иммигранты

Этот способ въезда относится к иммигрантам предпринимателям (Canada, 2002с: 88—109)<sup>15</sup>, которых можно классифицировать как инвесторов, предпринимателей и самозанятых лиц, намеренных развивать экономику Канады путем инвестиций и создания рабочих мест. Их могут сопровождать их иждивенцы.

Критериями для определения инвесторов являются:

- наличие опыта деловой активности, т. е. управления бизнесом и контроля доли капитала или управление по меньшей мере пятью штатными работниками в год в течение по меньшей мере двух лет за последние пять лет до момента подачи заявления на постоянное разрешение на проживание;
- приобретенный законным путем собственный капитал в размере не менее 800 000 канадских долларов;
- полученное у иммиграционного чиновника письменное подтверждение факта выполненных или запланированных инвестиций в Канаду в размере не менее 400 000 канадских долларов.

Эти вложения собираются правительством Канады и используются для участия провинций в создании рабочих мест и содействии развитию их экономики. СИС возвращает претенденту вложения без процентов приблизительно через пять лет после того, как он становится постоянным жителем.

Для предпринимателей существуют следующие критерии отбора:

- предыдущий опыт ведения бизнеса;
- приобретенный законным путем собственный капитал в размере не менее 300 000 канадских долларов;
- контроль соответствующего бизнеса в Канаде в объеме не менее одной трети;
- активное управление соответствующим бизнесом в Канаде;
- создание по меньшей мере одного полноценного рабочего места для гражданина или постоянного жителя Канады за исключением самого предпринимателя и членов его семьи.

Претенденты обязаны удовлетворять этим условиям по меньшей мере в течение года и соблюдать их на протяжении еще трех лет после получения статуса постоянного жителя.

При отборе самозанятых мигрантов применяются следующие критерии отбора:

- соответствующий опыт культурной деятель-

ности, спортивных выступлений или управления фермерским хозяйством по меньшей мере в течение двух лет за последние пять лет до момента подачи заявки на постоянное разрешение на проживание;

- намерение и возможность организовать свой бизнес, который позволит создать, как минимум, рабочее место для претендента;
- значительный вклад в культуру, спортивную сферу, торговлю или управление сельским хозяйством Канады.

Хотя для данной категории не существует специальных иммиграционных условий, у претендентов тем не менее должно быть достаточно денег для обеспечения себя и своей семьи после прибытия в Канаду.

#### VI.3.1.3 Семейные иммигранты

Правила относительно воссоединения семей мигрантов, принятых в качестве постоянных жителей, в основном являются гуманными. Члены семей мигрантов, постоянно проживающих в Канаде, могут присоединяться к ним при условии, что те согласны содержать их в течение периода от трех до десяти лет в зависимости от степени родства. Возможность воссоединения семей получают:

- супруги, состоящие в гражданском или официальном браке, в возрасте 16 лет и старше<sup>16</sup>;
- находящиеся на иждивении дети в возрасте до 22 лет, в том числе приемные или намеченные к усыновлению дети в возрасте до 18 лет;
- родители, бабушки и дедушки;
- братья, сестры, племянники или внуки в возрасте до 18 лет, оставшиеся сиротами, не состоящие в браке или гражданском браке (IRPA: ст. 12(1) и 13 (1); Canada, 2002с: 116-137).

Семейные иммигранты составили вторую крупнейшую категорию иммигрантов после квалифицированных работников (с учетом иждивенцев) в 2004 году<sup>17</sup>.

## VI.3.2 Соединенные Штаты

Именно иммиграция, может быть, в большей степени, чем любые другие социальные, политические или экономические процессы, сформировала Соединенные Штаты в течение прошлого столетия. Существующие в настоящее время категории въезда для трудоустройства, используемые как при постоянном («иммигранты»), так и при временном («неиммигранты») приеме, определены в Законе об иммиграции 1990 года (ИММАСТ 1990). Хотя абсолютное число мигрантов с целью трудоустройства, принятых с 2000 по 2004 годы, было действительно высоко — от 82 до 179 тысяч, они составляли лишь от 11,6 до 16,8% общего потока иммиграции<sup>18</sup> в США. Лицам, принятым в качестве постоянным жителей, предоставляется green card — документ, дающий право пребывания в течение неопределенного времени, а также предоставляющий возможность натурализации в качестве граждан США после пяти лет проживания<sup>19</sup>.

### VI.3.2.1 Льготные условия в сфере трудоустройства

Каждый год выдается как минимум 140 000<sup>20</sup> виз для иммиграции с целью трудоустройства, включая как самих претендентов, так и их супругов и детей. В квотах США заложено аналогичное максимальное количество иммигрантов, которых можно принять за год. Однако этот лимит может быть изменен при использовании комплексных расчетов<sup>21</sup>. Льготные условия предоставляются трудовым мигрантам в зависимости от специальности. Даже в те годы, когда величина лимита устанавливалась выше 140 000, количество иммиграционных виз для неквалифицированных трудящихся ограничивалось 10 000 для любых стран<sup>22</sup>.

Эта система предоставляет преимущества некоторым категориям трудящихся и устанавливает общий лимит приема. Совокупное количество виз, которые могут быть выданы гражданам одного государства, не должно превышать 7% общего количества иммиграционных виз с целью воссоединения семьи или трудоустройства (US, 2006b)<sup>23</sup>. Согласно закону 140 000 иммиграционных виз с целью трудоустройства распределяются с учетом применения пяти льготных условий (текстовое окно VI.5).

## Система льготных условий в сфере иммиграции с целью трудоустройства в Соединенных Штатах

### Льготное условие 1. Приоритетные работники (40 000 виз)

- Лица с исключительными способностями (постоянно востребованными на национальном или международном уровне) в науке, искусстве, образовании, бизнесе и спорте. Работодатель в США не требуется.
- «Знаменитые» (имеющие международное признание и, как минимум, трехлетний опыт работы) профессора и исследователи, желающие занимать высокие должности. Трудовая сертификация не требуется, однако работодатель в США обязан предоставить приглашение на работу и направить приглашение для работника в Бюро по вопросам гражданства и иммиграции США (BCIS).
- Директора и менеджеры международных компаний (требуется один год работы в компании в течение последних трех лет). Трудовая сертификация не требуется, однако работодатель в США обязан предоставить приглашение на работу и направить приглашение для работника в BCIS.

Для этих работников доступно определенное количество виз, которое, однако, не должно превышать 28,6% мирового уровня плюс любые визы, не востребованные для категорий, пользующихся льготами 4 и 5.

### Льготное условие 2. Представители профессий с высокой степенью квалификации и иностранные граждане с исключительными способностями в науке, искусстве и бизнесе (40 000 виз)

- Специалисты, имеющие ученую степень или степень бакалавра и, как минимум, пятилетний опыт работы по специальности.
- Лица с исключительными способностями в искусстве, науке и бизнесе, что должно подтверждаться экспертизой как уровень выше среднего.

Все претенденты должны иметь трудовой сертификат, подтвержденный Министерством труда США (DOL), или направление по форме А (см. раздел VI.3.2.2), либо они должны подтвердить, что владеют одной из специальностей, перечисленных в Информационной пилотной программе рынка труда. Приглашение на работу требуется; работодатель в США обязан направить приглашение. Министр юстиции США может отменить необходимость приглашения на работу и трудовой сертификации, если, по его мнению, это будет способствовать национальным интересам. Количество выдаваемых виз не должно превышать 28,6% мирового уровня плюс любые визы, не востребованные для категорий, пользующихся льготным условием 1.

### Льготное условие 3. Квалифицированные работники, специалисты и другие трудящиеся (40 000 виз)

- Квалифицированные работники с уровнем квалификации, эквивалентным по меньшей мере двум годам профессионального обучения или опыта.
- Специалисты со степенью бакалавра.
- Другие трудящиеся (неквалифицированные работники), способные занимать позиции, требующие обучения или опыта работы в течение менее чем двух лет. Эта подкатегория ограничена 10 000 виз в год.

Все претенденты должны иметь трудовой сертификат, подтвержденный DOL, или направление по форме А (см. раздел VI.3.2.2) либо должны подтвердить, что они владеют одной из специальностей, перечисленных в Информационной пилотной программе рынка труда. Работодатель в США обязан направить приглашение для получения визы. Количество выдаваемых виз не должно превышать 28,6% мирового уровня плюс любые визы, не востребованные для категорий, пользующихся льготами 1 и 2.

### Льготное условие 4. Специальные категории иммигрантов (10 000 виз, но не более 7,1% мирового уровня)

Эта категория включает священнослужителей и лиц, работающих в религиозных организациях, зарубежных медицинских дипломированных специалистов, иностранных сотрудников правительственных организаций США за рубежом, иностранных сотрудников международных организаций, находящихся на пенсии, и т. п. Не более 5 000 таких виз может быть выдано лицам, работающим в религиозной сфере, и не более 100 — претендентам, собирающимся работать в качестве телеведущих или спонсируемых Телевизионным советом управляющих. Для всех иммигрантов этой категории, кроме зарубежных работников правительства США, требуется приглашение для специального иммигранта.

### Льготное условие 5. Визы для создания рабочих мест (10 000 виз, но не более 7,1% мирового уровня)

В эту категорию входят инвесторы, вложившие не менее 1 миллиона долларов США. В то же время, как минимум, 3 000 виз резервируется для инвесторов, вложивших 500 000 долларов США в сельские регионы или регионы с высоким уровнем безработицы. Инвестиции должны привести к созданию рабочих мест не менее чем для 10 американских трудящихся. Инвесторам предоставляется только условный законный статус постоянного жителя (LPR) на два года, а закон содержит ряд положений, касающихся борьбы с мошенничеством.

### VI.3.2.2 Процедуры

Все будущие иммигранты, планирующие получить визы путем трудоустройства в США, должны приобрести подтвержденное приглашение для иммиграционной визы из Службы по вопросам гражданства и иммиграции США (USCIS)<sup>24</sup>. В тех случаях, где это требуется, трудовая сертификация предоставляется Министерством труда США (DOL), и перед тем как работодатель получает возможность представить приглашение, DOL убеждается, что в США отсутствуют трудящиеся, способные, желающие и имеющие соответствующие навыки выполнять работу, которая предлагается иностранцу, и что заработная плата и условия труда, предоставляемые трудящимся США, которые работают в аналогичных отраслях, из-за этого не ухудшатся<sup>25</sup>. Получение подтверждения DOL не обязательно автоматически гарантирует получение визы. Государственный департамент США выдает иммиграционные визы иностранным рабочим с условием, что претенденты подтверждают возможность их приема в США согласно положениям Закона об иммиграции и гражданстве<sup>26</sup>.

Процесс сертификации обычно контролируется иммиграционным юристом и может занять несколько лет. Работодатели и иммигранты, недовольные отсрочками, стараются использовать временные визы для заполнения промежутка между решением нанять работника и правительственным разрешением на получение статуса постоянного жителя. В результате процесс вербовки зачастую является чисто формальным, поскольку у работодателя уже есть нанятый иностранный работник<sup>27</sup>. В настоящее время из-за громоздких бюрократических процессов утверждения трудовых сертификатов и прошений о приеме квоты постоянной иммиграции квалифицированных работников не заполняются практически каждый год, несмотря на растущее количество претендентов, ожидающих разрешения.

### VI.3.2.3 Выводы

Экономические перспективы США остаются по-прежнему тесно связанными с иммиграцией. Иммигранты составляют 14,3% населения в возрасте старше 16 лет и примерно такую же долю рабочей силы (US, 2003; 2005b). В конце 1990-х годов

все легальные иммигранты составляли 35% общего прироста населения, тогда как количество трудящихся, рожденных за рубежом, увеличилось приблизительно на 25% по сравнению с 5% всех трудящихся, рожденных внутри страны. Более того, поскольку иммигранты и иммиграция в целом стали частью программы национальной безопасности, иммиграция и в дальнейшем будет являться предметом внешней политики на высоком уровне и дипломатического внимания. Тем не менее способность США получать преимущества от иммиграции будет зависеть от возможности целенаправленной интеграции иммигрантов. Это справедливо как для крупных американских городов, так и для периферии.

### VI.3.3 Чехия

Управление миграцией — сравнительно новый политический вопрос для Чехии, поэтому проблемы в этой области связаны скорее с упрощением, чем со сдерживанием. Чехия стала членом Европейского союза 1 мая 2004 года и принялась за решение миграционных вопросов во время процесса приема. В настоящее время мигранты составляют около 2% населения Чехии, а уровень иммиграции там существенно ниже, чем в других государствах — членах ЕС (Czech Republic, 2005). В связи с низким уровнем рождаемости и ожидаемым старением населения правительство Чехии надеется избежать дефицита рабочей силы и других негативных эффектов этих демографических тенденций к понижению путем увеличения иммиграции (Drbohlav, et al., 2005). За управление миграцией, политики и программы в области труда отвечает Министерство труда и социального обеспечения Чехии (MLSA).

#### VI.3.3.1 Постоянное проживание: общие условия<sup>28</sup>

Согласно законодательству Чехии мигранты могут сразу обращаться за разрешением на постоянное проживание или должны приобрести временный статус пребывания в стране (Pechova, 2004). Первая группа включает в себя три категории:

- близкие родственники граждан Чехии;
- лица, нуждающиеся в гуманитарной защите или достойные особого отношения;



- несовершеннолетние или студенты — иждивенцы, стремящиеся жить вместе с постоянно проживающим родителем.

Другие иностранные граждане могут получить право на постоянное проживание только после определенного периода пребывания в Чехии по временной визе. Этот период составляет 8 непрерывных лет для супругов, находящихся на иждивении детей, и одиноких родителей (старше 70 лет), а также иностранцев, уже обладающих разрешением на постоянное проживание.

Любой иностранец, живущий в Чехии непрерывно в течение 10 лет по долгосрочной визе, также может претендовать на получение разрешения на постоянное проживание. Получение долгосрочной визы необходимо для пребывания свыше 90 дней. Такие визы действительны в течение года, но могут быть продлены без подачи нового заявления при условии, что определенная ранее цель визы остается прежней. Любое изменение в сфере занятости (смена работодателя, местоположения или должности) приводит к прекращению действия визы.

Лицо, желающее работать в Чехии, должно в первую очередь получить разрешение на работу с помощью своего работодателя, который также обязан получить разрешение на вербовку иностранной рабочей силы. За оба разрешения необходимо внести взносы. После этого местное отделение бюро труда оценит пригодность претендентов с помощью теста рынка труда, чтобы убедиться, что предложенную вакансию не может занять ни гражданин Чехии, постоянно проживающий в стране, ни зарегистрированный в бюро граждан ЕС. После того как претендент получает номер заявления, он уже может подавать документы на получение долгосрочной визы.

### VI.3.3.2 Пилотный проект в области постоянной трудовой миграции: активный отбор квалифицированных иностранных трудящихся

MLSA в 2003 году запустило пилотный проект по найму и отбору претендентов на постоянную иммиграцию (Czech Republic, 2004). Это предварительная мера направлена на поддержку профессиональной рабочей силы страны и представляет со-

бой существенное ограничение временного найма для последующего постоянного проживания. Пилотная фаза проекта действует до 2008 года; каждый год предполагается принимать несколько сотен мигрантов<sup>29</sup>.

Участникам проекта предоставляется разрешение на постоянное проживание после периода занятости в Чехии. Если претендент теряет работу, независимо от причины ему предоставляется 30 дней для устройства на новую работу. В настоящее время в проекте участвуют граждане Белоруссии, Болгарии, Казахстана, Канады, Молдавии, Сербии и Черногории, Украины, а также Хорватии<sup>30</sup>. Последнее время действие проекта распространяется на большинство лиц, окончивших чешские университеты после 1995 года, а также чешские средние школы после 2000 года, независимо от их гражданства (Ivanovičova, 2006).

Все претенденты в первую очередь должны найти работу в Чехии и получить разрешение на работу и долгосрочную визу с целью трудоустройства, действительную в течение не менее 6 месяцев, хотя они не должны начинать работу до отбора для участия в проекте<sup>31</sup>. Согласно применяемой в проекте балльной системе претенденты должны набрать по меньшей мере 25 баллов (из 66), чтобы получить возможность участвовать. На участие в проекте можно претендовать в любой момент, когда претендент считает, что может набрать достаточное количество баллов. Заявления лиц, не набравших минимально необходимого количества баллов, сохраняются в базе данных, и претенденты могут снова подать заявление, если, например, их языковые навыки улучшились. Оценка претендентов происходит на основе ряда критериев (текстовое окно VI.6).

Каждые два месяца претенденты, набравшие максимальное количество баллов, отбираются из компьютерной базы данных и приглашаются для участия в проекте. После того как претендент работает два с половиной года в Чехии, правительство проводит «социальную проверку». Если участник проекта и его семья успешно интегрировались, они получают рекомендацию для постоянного проживания.

### Пилотный проект в области постоянной трудовой миграции в Чехии — система баллов и условия занятости (необходимо набрать 3 балла):

#### Работа

- 1 балл за каждые 2 месяца, в течение которых действительно разрешение на работу, — за первый год;
- 1 балл за каждые 6 месяцев действия в течение второго года;
- 1 балл за 12 месяцев действия в течение третьего года.

**Профессиональный опыт** (необходимо набрать 1 балл, исключение составляют выпускники чешских университетов и средних школ)

- 1 балл за каждые 6 месяцев полной занятости перед занятием текущей позиции.

**Законченное образование** (необходимо набрать 2 балла)

- 2 балла за каждое законченное среднее профессиональное или высшее образование;
- 3 балла за степень бакалавра;
- 4 балла за степень магистра;
- 4 балла за кандидатскую степень

#### Возраст:

- 4 балла лицам 22 лет и моложе;
- 8 баллов лицам в возрасте от 23 до 35 лет;
- 1 балл вычитается из 8 за каждый год после 35 лет.

#### Предыдущий опыт работы во время проживания в Чехии:

- 1 балл за каждые 6 месяцев непрерывного пребывания в Чехии до момента отбора для участия в пилотном проекте.

#### Языковые навыки:

- 6 баллов за сертифицированное знание чешского или словацкого языка;
- 3 балла за знание английского, французского или немецкого языка.

#### Семейные отношения:

- до 6 баллов за баллы, начисленные супругу/супруге претендента в соответствии с указанными условиями, умноженные за 6 и поделенные на 56;
- 2 балла за каждого несовершеннолетнего ребенка или ребенка-иждивенца, но всего не более 6 баллов.

Источник:

<http://imigrace.mpsv.cz/?lang=en&article=criteria>

### VI.3.4 Великобритания

Хотя Великобритания еще не реализовывала всесторонних мер в области иммиграции с целью трудоустройства, принятая в стране система выдачи разрешений на работу (текстовое окно VI.9) содержит сравнительно либеральные критерии для предоставления права на постоянное проживание. Согласно иммиграционному законодательству (УК, 1994) обладатели разрешений на работу могут претендовать на получение права беспрепятственного выезда и возвращения (постоянного проживания) после постоянной занятости по разрешению на работу в течение пяти лет. Несмотря на это, предоставление этого статуса не рассматривается как право и является предметом рассмотрения иммиграционных властей<sup>32</sup>. Однако Великобритания движется к иммиграционной системе с

целью частичного трудоустройства, основанной на общепринятой системе баллов, включающей объективные критерии, аналогичные тем, которые рассматривались выше на примерах Канады и Чехии. С июля по ноябрь 2005 года консультации по внедрению подобной схемы проходили между заинтересованными сторонами в Великобритании, после чего в марте 2006 года были опубликованы правительственные предложения относительно новой системы экономической миграции (текстовое окно VI.7) (УК, 2006b), хотя эта система вряд ли будет внедрена до конца 2007 или 2008 года (Harvey, 2006: 2). Тем не менее прообраз балльной системы отбора высококвалифицированных мигрантов действует в стране на протяжении четырех лет (см. раздел VI.3.4.1).

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VI.7

**Миграционная система баллов в Великобритании****Пять уровней**

Новая система построена в форме пятиуровневой структуры, которая должна помочь людям понять, как она работает, и направить претендентов в наиболее подходящую для них категорию.

- **Уровень 1:** *Высококвалифицированные специалисты, которые будут способствовать росту и развитию*
- **Уровень 2:** *Квалифицированные работники, которые будут восполнять пробелы в рабочей силе Великобритании*
- **Уровень 3:** *Ограниченное количество низкоквалифицированных рабочих, необходимых для удовлетворения временного дефицита определенной рабочей силы.*
- **Уровень 4:** *Студенты.*
- **Уровень 5:** *Мобильность молодых людей и временные рабочие: люди, которым разрешено работать в Великобритании в течение ограниченного периода для достижения неэкономических целей.*

**Баллы и структурированное принятие решений**

На каждом уровне претендентам необходимо набрать достаточное количество баллов, чтобы получить разрешение въехать в Великобританию или остаться в стране. Баллы начисляются за атрибуты, свидетельствующие о возможном успехе мигранта на рынке труда, и/или за контрольные факторы, связанные с тем, соответствует ли претендент условиям получения разрешения.

Баллы начисляются в соответствии с объективными и прозрачными критериями с целью формирования струк-

турированного и устойчивого процесса принятия решений. Перед подачей заявления будущие мигранты должны иметь возможность оценить себя по этим критериям, чтобы ограничить количество спекулятивных и неподходящих заявлений.

**Спонсорство** (см. также текстовое окно VI.9)

При подаче заявления все претенденты с уровнем 2—5 должны предоставить сертификат о спонсорстве от утвержденного спонсора. Сертификат о спонсорстве служит гарантией, что мигрант способен выполнять определенную работу или исследование и намерен этим заниматься. Рейтинг спонсоров, выражение их опыта или политики спонсирования мигрантов, определяет, больше или меньше баллов получают претенденты для своих сертификатов.

Для спонсирования мигрантов работодателям и образовательным учреждениям необходимо подать прошение в Министерство внутренних дел, удовлетворять требованиям для определенного слоя, мигрантов из которого они хотели бы спонсировать, и принять на себя определенные обязательства по помощи иммиграционному контролю.

**Финансовая гарантия**

В установленном порядке финансовая гарантия потребуется тем лицам, чьи личные обстоятельства или способ миграции заставляют предполагать высокую вероятность нарушения иммиграционного законодательства.

**Следующие этапы**

Новая система будет вводиться постепенно, уровень за уровнем.

Источник: UK (2006b: 2).

**VI.3.4.1 Программа для высококвалифицированных мигрантов (HSMP)**

Программа для высококвалифицированных мигрантов (HSMP) проводилась в качестве пилотной схемы в конце января 2002 года. Свыше 2500 заявлений было получено во время первой фазы реализации схемы, и более 1500 из них было удовлетворено. С учетом положительного эффекта HSMP она была пересмотрена и введена в применяемое им-

миграционное законодательство Великобритании (UK, 1994: параграф 135A—1353). В отличие от обычной системы выдачи разрешений на работу (см. раздел VI.4.1) HSMP основана на зависимости от предложения. Трудящиеся-мигранты могут приезжать в страну для поиска работы без прохождения теста на рынке труда. Действие HSMP основано на балльной системе — для приема необходимо набрать 65 баллов (текстовое окно VI.8). Заявление

### Программа Великобритании для высококвалифицированных мигрантов

Начисление баллов происходит за:

- образование (30 баллов за кандидатскую степень, 25 баллов за степень магистра, 15 баллов за окончание высшего учебного заведения);
- опыт работы (25—50 баллов);
- заработок за 12 месяцев перед подачей заявления (25—50 баллов);
  - по размеру заработка претенденты делятся на две категории: претенденты в возрасте 28 лет или претенденты моложе 28 лет — с целью упрощения въезда в страну молодых специалистов, для которых установлен более низкий размер требуемого заработка;
  - страны делятся на пять категорий — от А до Д, необходимый уровень дохода претендента устанавливается в зависимости от категории его страны;
- достижения в избранной области (15 баллов за значительные достижения и 25 — за блестящие достижения);
- достижения партнеров (дополнительные 10 баллов начисляются за квалифицированного партнера, живущего с претендентом в течение двух лет или более).

Кроме того, претенденты должны продемонстрировать:

- способность продолжить работу в избранной области в Великобритании;
- обладание достаточными сбережениями и/или потенциальным доходом для оплаты жилья и проживания для себя и своей семьи без привлечения государственных средств в течение периода поиска работы;
- готовность считать Великобританию своей родиной.

Источник: HSMP (UK, 2006e).

врачей (общей практики) по программе HSMP имеют приоритет. Выбранные претенденты принимаются на территорию страны на первоначальный период в 12 месяцев, который может быть продлен до 3 лет. После суммарного пребывания в Великобритании в течение 5 лет мигранты — участники HSMP могут претендовать на получение права беспрепятственного выезда и возвращения (постоянного проживания). Через некоторое время HSMP будет заменена первым уровнем новой балльной системы, о которой правительство Великобритании объявило в марте 2006 года (UK, 2006b: 21—24).

## VI.4 Политика приема: временная трудовая миграция

Глобализация вызвала рост программ в области временной трудовой миграции во многих индустриально развитых странах назначения (Martin, 2003), ставший одним из следствий увеличения «гибкости» рынков труда. С учетом растущей зависимости работодателей от временной рабочей силы мигрантов, особенно в таких низкоквалифицированных секторах, как сельское хозяйство, строительство, пищевая промышленность и сфера услуг, эти программы становятся все более многочисленными и сложными по мере того, как политики пытаются найти новые пути законного приема трудящихся-мигрантов в некоторые сектора экономики на краткосрочной основе.

Также наблюдается возобновление интереса к концепции временной циркулярной трудовой миграции (GCIM, 2005: 17, 31), которая рассматривается некоторыми заинтересованными сторонами как беспроигрышная ситуация для:

- стран назначения, стремящихся удовлетворить потребность в рабочей силе и избежать экономических и социальных проблем, связанных с интеграцией мигрантов на долгосрочной основе;
- стран происхождения, желающих избежать «утечки мозгов», способствовать переносу новых технологий и навыков, а также полу-

- читать выгоду от перевода заработков<sup>33</sup>;
- трудящихся-мигрантов и их семей<sup>34</sup>.

Принципиальным политическим вопросом тем не менее является поиск способа разработки действенных схем временной трудовой миграции, гарантирующих получение заявленных преимуществ от реализации программ, а также равное и достойное обращение с трудящимися<sup>35</sup>. Эти вопросы обсуждаются в разделе VI.4.5.2 после общего обзора системы выдачи разрешений на работу и различных форм, которые может принимать временная трудовая миграция в конкретных странах.

Во временную трудовую миграцию может быть вовлечен ряд категорий трудящихся от высококвалифицированных специалистов в определенных областях до (что встречается чаще) низкоквалифицированных трудящихся, занятых не пользующимся популярностью среди большинства местных работников дефицитным трудом, к которому, например, можно отнести сезонную работу (т. е. в сельском хозяйстве, туризме), труд в строительстве, пищевой промышленности, а также услуги по домашней работе и уходу.

Однако при обсуждении концепции «временной» трудовой миграции необходимо соблюдать осторожность. Важно делать различие между:

- правительственной политикой по приему трудящихся-мигрантов на ограниченный период, четко нацеленной на их возвращение в страну происхождения в конце определенного периода, и
- более открытыми схемами трудовой миграции, допускающими возможность обустройства трудящегося-мигранта в стране назначения.

Ниже, в разделе VI.4.3, рассматривается первый тип политики в области временной трудовой миграции со ссылкой на примеры конкретных стран. Тем не менее многие трудящиеся-мигранты, особенно обладающие более высокими профессиональными навыками, принимаются с использованием более обычных каналов, которые можно назвать «обычной системой выдачи разрешений на работу» (см. раздел VI.4.1).

### VI.4.1 Система выдачи разрешений на работу: общие характеристики

Правила функционирования системы выдачи разрешений на работу в разных странах различаются, но обычно используются следующие процедуры:

- Подача заявлений на въезд обычно происходит за пределами страны в ответ на официальное предложение работы, хотя иногда заявления о трудоустройстве, поступающие от иностранцев внутри страны, также рассматриваются.
- Разрешение на прием в стране назначения для трудоустройства на определенную работу, обычно после выполнения теста для рынка труда (см. раздел VI.2.2), выдается чиновниками консульства или посольства соответствующей страны, часто при поддержке чиновников, проводящих трудовую экспертизу.
- Разрешение на трудоустройство/работу предоставляется работодателю или работнику либо иногда и тому, и другому (см. критику системы выдачи разрешений на работу в разделе VI.4.2).
- Кроме того, работник часто обязан получить отдельное разрешение на проживание (т. е. вид на жительство).
- Разрешение на трудоустройство/работу является временным, однако обычно оно обновляется, если мигрант может остаться на текущей работе.
- Смена места работы трудящимся-мигрантом (в Великобритании называемая «переключением») как при переходе к другому работодателю в том же секторе занятости, так и к работодателю за пределами этого сектора может быть разрешена или запрещена национальным законодательством без необходимости выезда из страны. В случае, если смена места работы разрешена, может потребоваться прохождение дополнительного теста рынка труда.
- Свободный доступ к трудоустройству по личному выбору может предоставляться трудящимся-мигрантам, принятым по обычной схеме выдачи разрешений на работу, по прошествии определенного количества лет (на-

пример, от двух до пяти) работы или проживания в стране.

- Работник может также претендовать на право более стабильного или постоянного проживания

в соответствии с законодательством об иностранцах, принятым в данной стране.

Как видно, хотя соблюдение указанных проце-

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VI.9

### Обычная схема выдачи разрешений на работу в Великобритании

Обычная схема выдачи разрешений на работу, аналогичная HSMP, которая рассматривалась в разделе VI.3.4.1, нацелена на квалифицированный персонал. Обе эти схемы предоставляют возможность получения права на постоянное проживание после пяти лет пребывания в Великобритании. Схема выдачи разрешений на работу основана на системе учета спроса, поскольку за разрешением на работу должен обращаться работодатель. Схема содержит два уровня: разрешения на работу с целью бизнеса или коммерции и разрешения на работу с целью обучения и стажировки.

В свою очередь, разрешения на работу с целью бизнеса или коммерции подразделяются на два слоя:

- **Уровень 1** включает работников перемещенных внутри компаний (Intra-Company Transferees, ICT), лиц занимающих руководящие должности, позиции, связанные с внутренними инвестициями, финансируемых исследователей, а также дефицитные специальности. На январь 2006 года в список дефицитных специальностей входили: работники сферы здравоохранения (медсестры любой специализации, врачи общей практики и большинство медицинских специалистов), инженеры, актуарии, ветеринарные врачи, школьные учителя в сферу обязательного образования, а также общая категория, включающая фармацевтов, опытных физиотерапевтов и социальных работников. Специалисты в области информационных технологий (ИТ) были исключены из списка дефицитных специальностей в сентябре 2002 года вследствие значительного спада ИТ-сектора. Для получения разрешения на работу в уровне 1 прохождение теста для рынка труда не требуется.

- **Уровень 2** включает все другие позиции. В этом случае разрешение на работу может быть выдано претенденту, если данная вакансия не может быть занята гражданином Великобритании или страны из Европейской экономической зоны (ЕЭЗ). Применяется тест рынка труда, а работодатель должен опубликовать информацию о вакансии в течение по меньшей мере четырех недель перед подачей заявления на получение разрешения на работу.

Выдача разрешений на работу с целью бизнеса или коммерции также зависит от следующих навыков, степеней квалификации и опыта работы:

ЛИБО для работы должна требоваться следующая квалификация:

- квалификация на уровне, эквивалентном принятому в Великобритании, или
- квалификация на уровне национального диплома о высшем образовании (HND) в области, соответствующей данной вакансии, или
- квалификация HND в области, не соответствующей данной вакансии, плюс один год опыта работы в режиме полной занятости на третьем или более высоком уровне национальной/шотландской профессиональной квалификации (N/SVQ);

ЛИБО для работы должны требоваться следующие навыки:

- трехлетний опыт работы в режиме полной занятости с использованием профессиональных навыков, требуемых для того типа работ, на который выдано разрешение. Требуется уровень квалификации N/SVQ 3 или выше..

Источник: UK (2005b).

дур предполагает временное трудоустройство, их применение может в конце концов привести к свободному доступу на рынок труда для трудящихся-мигрантов и их переходу к стабильному или постоянному проживанию (обустройству). На практике эти процедуры могут действовать как система иммиграции на основе трудоустройства. Обычная схема выдачи разрешений на работу в Великобритании представляет собой хороший пример системы, которая также может приводить к более постоянной трудовой миграции (текстовое окно VI.9), хотя, как упоминалось выше, в ближайшие годы она будет заменена балльной системой.

В Испании имеются два основных способа миграции, приводящих к обустройству. Первый представляет собой обычный способ выдачи разрешений на работу. Работодатель должен пройти тест для рынка труда, свидетельствующий, что он не может найти граждан Испании, ЕС или ЕЭЗ для заполнения данной вакансии. Однажды выданное разрешение на работу может быть продлено на любой срок, в течение которого данная работа остается доступной. Для продления разрешения прохождение теста для рынка труда не требуется (Spain, 2001: 69—72). Право на постоянное проживание может быть получено после пяти лет последовательной занятости на основе формулы «1 + 2 + 2 года»<sup>36</sup>. Второй способ основан на квоте (контингенте) (текстовое окно VI.1).

В Италии большинство возможностей трудовой миграции временные по своей природе, поскольку в основном они созданы для низкоквалифицированной рабочей силы. Тем не менее получение права на более стабильное или постоянное проживание возможно. После 6 лет непрерывного законного проживания в Италии трудящиеся-мигранты могут получить вид на жительство (постоянное проживание) при условии, что они могут продемонстрировать наличие достаточных ресурсов для обеспечения себя и своих семей.

#### VI.4.2 Критические замечания о системе выдачи разрешений на работу

В отношении системы выдачи разрешений на работу/трудоустройство возникает ряд важных

вопросов, влияющих на ее практическое применение и обращение с трудящимися-мигрантами. По всей видимости, недостатки предоставления разрешения на работу работодателю (а не трудящемуся-мигранту) перевешивают все преимущества этой системы. Если работодатель обладает слишком большой властью над работником, это может привести к нарушению прав, особенно когда мигранту трудно или невозможно сменить место работы во время пребывания в стране. Следовательно, одним способом предоставления защиты всем трудящимся-мигрантам при трудоустройстве с обычным разрешением на работу является гарантия того, что они сохраняют разрешение на работу и обладают неограниченным правом смены работодателя и места работы в течение короткого периода, например, трех месяцев. Однако квалификационного периода не предусматривается для мигрантов, трудоустроенных по временным низкоквалифицированным схемам, где происходит больше всего случаев нарушения прав мигрантов работодателями (Ryan, 2005: 40—41, 122).

В целом система выдачи разрешений на работу имеет свои недостатки. Например, в октябре 2005 года в отчете Ирландской комиссии по трудовым отношениям сделан вывод, что система выдачи разрешений на работу в Ирландии, при которой разрешением на работу обладает работодатель, ведет к эксплуатации (текстовое окно VI.10) и служит препятствием для доступа мигрантов к механизмам разрешения спорных вопросов.

Более того, излишние бюрократические процедуры снижают эффективность системы выдачи разрешений на работу. Как описано в разделе VI.3.2.2, процедура трудовой сертификации в США особенно громоздка, в результате чего эффективность системы найма иностранной рабочей силы свелась к нулю.

В Российской Федерации система найма иностранных трудящихся основана на сложных административных процедурах, включающих установление годичной квоты (см. раздел VI.2.1) и двойственной структуры разрешений. Эта система скорее мешает, чем помогает приему наиболее

### Ирландская система выдачи разрешений на работу как препятствие для доступа трудящихся-мигрантов к механизмам разрешения спорных вопросов

Вывод исследования, проведенного Ирландской комиссией по трудовым отношениям, свидетельствует о том, что система выдачи разрешений на работу в том виде, в каком она сейчас действует, является препятствием для трудящихся-мигрантов в достижении полного равенства с ирландскими гражданами, особенно в контексте доступа к услугам по разрешению спорных вопросов.

Эту точку зрения разделяют многие лица, работающие в системе, а также организации, которые занимаются помощью трудящимся-мигрантам. С позиции равенства система выдачи разрешений на работу рассматривается как основной источник проблемы эксплуатации трудящихся. Ирландский центр по правам мигрантов (MRCI) полагает, что система выдачи разрешений на работу должна быть уничтожена и заменена системой «green card», которая будет предоставлять равные права всем трудящимся-мигрантам. Ирландский совет по иммиграции призвал к внесению таких изменений в действие системы выдачи разрешений на работу, при которых разрешение предоставлялось бы работнику, а не работодателю. Эта точка зрения также преобладает в Комитете ООН по ликвидации расовой дискриминации, который призвал правительство Ирландии рассмотреть вопрос выдачи разрешений на работу непосредственно работникам, чтобы помочь борьбе против эксплуатации иностранных трудящихся.

Между тем Торговая палата Ирландии постановила, что существующая иммиграционная система является неудовлетворительной как для работодателей, так и для работников. Она призвала правительство ускорить реализацию планов по внедрению комплексной иммиграционной системы, отвечающей потребностям рынка труда и обеспечивающей равное отношение ко всем трудящимся и их партнерам.

Источник: Ireland (2005a).

необходимой иностранной рабочей силы в секторах экономики, испытывающих дефицит труда. Лицензии на трудоустройство иностранных трудящихся выдаются работодателям местными службами занятости («Роструд»), при этом разрешение на трудоустройство также выдается трудящемуся-мигранту. Этой процедурой сложно управлять как работодателю, так и работнику. Кроме того, она требует значительных затрат: работодатель платит налог в размере 3000 рублей за каждого иностранного работника, а работник платит 1000 рублей за свое разрешение. Дальнейшие сложности лежат в самом процессе и приводят к проблематичной ситуации, рассмотренной выше: только работодатели обращаются за обоими видами разрешений, что часто приводит к нарушению прав, особенно в связи с тем, что для смены работодателя трудящиеся-мигранты обязаны получить новое разрешение на работу, даже если они не собираются менять сектор занятости или место жительства.

Предложения по внесению изменений и либерализации системы выдачи разрешений на работу в Российской Федерации включают:

- продление срока действия разрешения для работодателей на наем трудящихся-мигрантов с 1 года до 3 лет с возможностью продления на следующий год;
- предоставление работнику возможности трудоустройства в течение периода до 4 лет;
- расширение категорий иностранных трудящихся, в настоящее время не подпадающих под процедуру выдачи разрешений;
- внедрение «одноступенчатой» системы выдачи разрешений на наем трудящихся-мигрантов;
- установление более благоприятного режима для привлечения высококвалифицированных мигрантов;
- создание централизованной базы данных для регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- разработка интерактивной информационной системы для иностранных граждан за пределами Российской Федерации, которые могут быть заинтересованы в участии во временном трудоустройстве в России<sup>37</sup>.



В Великобритании одной из причин перехода на балльную систему стали бюрократические и неточные процедуры, предусмотренные в прежней системе выдачи разрешений на работу:

Очевидно, что структура схемы выдачи разрешений на работу неэффективна для работодателей. Работодатели заявили, что это продолжительный, бюрократический, громоздкий и недостаточно ясный процесс. Кроме того, по отзывам работодателей, успех не гарантирован — время и усилия на получение разрешения на работу могут быть потрачены, однако в результате претендент получает отказ из-за отсутствия визы. Даже если разрешение успешно получено, сама процедура продолжает восприниматься как затянутая и неэффективная (UK, 2006b: 7; Dench et al., 2006: 8).

### VI.4.3 Формы временной трудовой миграции

В противоположность обычной системе выдачи разрешений на работу эти схемы являются чисто временными и предполагают, что трудящиеся-мигранты вернутся на родину по окончании периода занятости. Следовательно, договоренности по найму временных трудящихся-мигрантов, как правило, гораздо более гибкие, чем при обычных процедурах выдачи разрешений на работу.

#### VI.4.3.1 Схемы сезонной трудовой миграции

Наиболее распространенные программы в области временной трудовой миграции касаются схем сезонной трудовой миграции, договоренности по

которым достигнуты между многими странами ОБСЕ. Общее определение «сезонного рабочего» таково: «это трудящийся-мигрант, работа которого по своей природе зависит от сезонных условий и выполняется только в течение части года» (ICRMW, ст. 2(2)(б)). Во многих странах ОБСЕ эти договоренности применяются в основном в сельскохозяйственном секторе, хотя индустрия туризма также выигрывает от использования схем сезонной трудовой миграции.

Основные свойства этих схем можно определить следующим образом:

- Они могут быть существенным источником временных трудящихся-мигрантов для страны. Например, в 2003 году в рамках действия двусторонних соглашений Германия приняла свыше 300 000 мигрантов на сезонные работы (текстовое окно VI.11), в то время как квота Великобритании на 2006 год была установлена на уровне 16 250 сельскохозяйственных трудящихся-мигрантов (текстовое окно VI.12); самой многочисленной группой мигрантов в Норвегии (15 700 в 2002 году) стали сезонные рабочие, в основном из Польши и других стран Центральной и Восточной Европы (OECD, 2005: 246).
- Они действуют в течение коротких периодов, обычно от 3 до 9 месяцев. Некоторые из них требуют возвращения мигрантов на родину на определенный период перед повторным въездом в страну (например, «ротационная система», принятая в Нидерландах, Норвегии, Испании и Великобритании).
- Некоторые из них ограничены определенными

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VI.11

### Сезонные трудящиеся-мигранты в Германии

Сезонные рабочие из Центральной и Восточной Европы могут быть трудоустроены в сельскохозяйственном и лесопромышленном секторах, а также в гостиничной и туристической индустрии на срок до четырех месяцев для удовлетворения временного дефицита рабочей силы. В 2003 году 318 549 иностранцев (по большей части граждан Польши) были легально трудоустроены в Германии в этих секторах занятости (в 2002 года количество иностранцев, трудоустроенных законным путем в качестве сезонных рабочих, составило 307 182).

Источник: Germany (2006).

## Сезонная занятость в сельском хозяйстве в Европе

### Великобритания

Схема сезонной работы в сельском хозяйстве (SAWS) позволяет фермерам и садоводам нанимать сезонных сельскохозяйственных рабочих из-за пределов ЕЭЗ на низкоквалифицированную работу. Как и обычная схема выдачи разрешений на работу, SAWS находится под управлением Бюро выдачи разрешений (Великобритания), которое заключает договоры с рядом организаций и операторов для управления функционированием схемы от своего имени. На 2006 год квота SAWS была установлена в размере 16 250 мест. Трудящихся-мигрантов можно нанимать на период от 5 недель до 6 месяцев; работодатели отвечают за предоставление чистого и гигиеничного жилья.

В SAWS существуют следующие основные критерии приема:

- претенденты должны жить за пределами Европейской экономической зоны (ЕЭЗ), иметь возраст 18 лет или старше и быть студентами дневного отделения;
- претенденты должны обращаться или непосредственно к операторам, или через свой университет или колледж;
- принятые претенденты получают рабочую карту (аналог разрешения на работу);
- разрешение на въезд должно быть получено в ближайшей дипломатической миссии Великобритании;
- смена места работы, указанного в разрешении, не допускается;
- работника SAWS не могут сопровождать иждивенцы.

Источник: Великобритания, Министерство внутренних дел, Директорат по делам иммиграции и национальностей, [http://www.workingintheuk.gov.uk/working\\_in\\_the\\_uk/en/homepage/work\\_permits/saws.html](http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/work_permits/saws.html).

### Италия

Основные возможности временной трудовой миграции заключаются в сезонных работах, на которые установле-

на самая большая квота (текстовое окно VI.1). Секторами сезонной занятости являются сельское хозяйство, туризм, сфера услуг и промышленность. Критерии и условия приема на сезонную работу включают:

- срок действия разрешения на сезонную работу может составлять от 20 дней до 9 месяцев;
- сезонные трудящиеся-мигранты имеют преимущество при повторном въезде в Италию;
- после двух лет работы трудящиеся-мигранты могут получить трехгодичное разрешение на работу (при этом виза все равно требуется на каждый сезон);
- возможность воссоединения семей ограничена супругами и несовершеннолетними детьми.

Источник: Italy (2003: 155, 158).

### Испания

В Испании на сезонную работу выдаются разрешения типа «Т». Хотя при наборе на сезонную работу используется тест для рынка труда, обычно не находится граждан Испании, ЕС или ЕЭЗ, желающих заниматься этим трудом. Сезонная занятость, порядок оформления которой упрощается двусторонними соглашениями, обычно сконцентрирована в сельскохозяйственном секторе и сфере временных услуг (см. раздел IX.1.1). Максимальная продолжительность подобной занятости составляет 9 месяцев за 12-месячный период. Особенностью сезонной занятости в Испании на основе разрешения типа «Т» является возможность предоставления права на более стабильное проживание после 4 лет занятости. Кроме того, мигранты, обладающие разрешениями типа «Т», должны в течение месяца сообщить об окончании своего пребывания в Испании в той же дипломатической миссии или консульском офисе, к которому относилось место их проживания в момент подачи первоначального заявления. Невыполнение этого обязательства может в дальнейшем послужить основанием для отказа в получении других типов разрешений на работу.

Источник: Spain (2001: ст. 78(2)).

## Проект для сезонных сельскохозяйственных рабочих: Гватемала-Канада

Проект для сезонных сельскохозяйственных рабочих «Гватемала-Канада» является результатом усилий, предпринятых Министерством иностранных дел и Министерством труда и социального обеспечения при сотрудничестве с MOM.

Проект был начат в 2003 году на основе соглашения с Фондом предприятий провинции Квебек по найму иностранных сельскохозяйственных рабочих (*Fondation des Entreprises de Recrutement de Main-D'oeuvre Agricole Étrangère, FERME*) под руководством Департамента человеческих ресурсов и профессионального развития Канады (HRSDC).

Правительство Гватемалы и FERME договорились способствовать миграции сезонных сельскохозяйственных рабочих с целью получения выгоды для страны происхождения и страны пребывания при одновременном сокращении нерегулярной миграции и сопутствующих рисков. Правительство Гватемалы обратилось с просьбой о техническом сотрудничестве в выполнении соглашения MOM следующим образом:

- поддержка при отборе кандидатов для удовлетворения потребности Канады в сезонных сельскохозяйственных рабочих;
- координация с Министерством труда для обеспечения согласованности с трудовыми процедурами и иммиграционными требованиями для сезонных рабочих;
- мероприятия по организации поездок сезонных трудящихся-мигрантов.

Относительно этого проекта MOM подписала с FERME Меморандум о взаимопонимании. Кроме того, гватемальские трудящиеся защищены канадским трудовым законодательством и имеют доступ к страхованию жизни и медицинскому страхованию. Проект находится под контролем представителей консульства Гватемалы в Канаде, которые наблюдают за фермами, на которых работают гватемальцы, с целью поддержки гватемальских рабочих и канадских работодателей.

### Основные процедуры

*Спрос:* Участвующие в проекте фермы в Канаде подают запросы на сезонных рабочих в FERME. Затем эти запросы обрабатываются и направляются на утверждение. После утверждения запросы отправляются FERME в MOM в Гватемале, а их копии — в посольство Гватемалы в Канаде. Каждый запрос включает количество рабочих, примерную дату их прибытия в Канаду, срок действия трудового контракта и тип сельскохозяйственной культуры.

*Вербовка.* Вербовка проводится в различных сообществах и муниципалитетах в районах Гватемалы. Этот процесс

включает интервьюирование и оценку трудящихся с целью определения, удовлетворяют ли они требованиям Проекта, а также заполнение формы общими сведениями о возможности их найма. В процессе вербовки также участвуют некоторые канадские предприниматели. После этого работники посещают офис MOM и представляют документы, необходимые для включения в Проект. После получения этих документов заполняется заявление на получение визы и создается соответствующий файл.

*Заявление для получения визы.* Заявление для получения визы и все соответствующие документы отправляются в посольство Канады для выдачи форм медицинского обследования. Результаты анализов исследуются в Тринидаде и Тобаго, чтобы определить, подходят ли рабочие для выполнения сезонных сельскохозяйственных работ в Канаде.

*Заявление для получения разрешения на работу.* После прохождения медицинского обследования трудящиеся направляются по запросу на сезонных сельскохозяйственных рабочих, а разрешение на работу от HRSDC требуется у FERME. После получения разрешений на работу от HRSDC посольство Канады выдает визы.

*Поездка.* Работников приглашают посетить офис MOM за несколько дней до отъезда для инструктажа относительно поездки, поведения и норм дисциплины, которым они обязаны будут соответствовать во время работы, а также отношений с другими людьми на фермах. Каждый работник получает папку со всеми проездными документами в первый день поездки. Эти документы сгруппированы таким образом, чтобы упростить миграционный контроль в Гватемале и иммиграционный контроль в Канаде; кроме того, в их число входят документы для передачи работодателю.

### Основные результаты

Проект реализуется успешно. Количество участников постоянно растет, а механизмы межведомственного взаимодействия между государственными учреждениями (министерствами иностранных дел, министерствами труда) укрепляются при техническом содействии MOM. Оценка проекта проводилась при участии государственных властей, а канадские работодатели подтверждают ее положительные результаты. Проект начался в 2003 году с первой группы численностью 215 рабочих: 180 мужчин (84,7%) и 35 женщин (16,3%). К 2005 году их количество увеличилось более чем в три раза: было отправлено 675 рабочих, из них 611 мужчин (90,5%) и 64 женщины (9,5%).

Источник: MOM, Гватемала (февраль 2006).

ми трудящимися-мигрантами из конкретных стран (например, схема для сезонных сельскохозяйственных рабочих в Великобритании применима исключительно к студентам сельскохозяйственных вузов дневного обучения из Восточной Европы и некоторых стран СНГ).

- В некоторых странах назначения определенные схемы ограничены гражданами тех стран, с которыми заключены двусторонние соглашения (Канада и Мексика, Содружество государств бассейна Карибского моря<sup>38</sup> и Гватемала (текстовое окно VI.13); а также Германия и страны Центральной и Восточной Европы).
- От работодателей может потребоваться предоставление достойного жилья для трудящихся-мигрантов.
- Воссоединение семей допускается редко.

Защита трудящихся-мигрантов, сотрудничество между заинтересованными сторонами и поддержка при возвращении являются разными, но связанными между собой вопросами, которые требуют тщательного рассмотрения при разработке успешной схемы сезонной трудовой миграции. Трудящиеся-мигранты, участвующие в подобных схемах, часто подвержены нарушению прав, поскольку обычно речь идет о трудоемких работах, свойственной сельскохозяйственному труду изоляции в сельской местности, кроме того, следует принять во внимание их четко определенный временный правовой статус пребывания в стране. Следовательно, подобные схемы должны содержать в своем составе ряд защитных механизмов, в том числе:

- упрощенную процедуру поездки в страну назначения и возвращения в страну происхождения;
- минимальные гарантии заработной платы и безопасных условий труда;
- доступ к здравоохранению и социальной защите, предоставление достойного жилья (обычно со стороны работодателей) (особенности некоторых схем рассмотрены выше);
- мониторинг или инспекция механизмов обеспечения соблюдения обещанных условий занятости и проживания.

Тесное сотрудничество между всеми заинтересованными сторонами, включая правительственные учреждения в странах происхождения и назначения и социальных партнеров, также важно. Одной из схем, содержащей многие из этих элементов, является проект МОМ по упрощению миграции сезонных сельскохозяйственных рабочих из Гватемалы в Канаду (текстовое окно VI.13). Более того, принимая во внимание, что незаконные мигранты часто находятся в секторах, относительно которых существуют договоренности о сезонных рабочих, важно, чтобы в этих договоренностях учитывался фактический спрос на рабочую силу. Поддержка при возвращении, более подробно рассматриваемая в разделе VI.4.5.1, часто может выражаться в предоставлении трудящимся-мигрантам льгот, таких как возмещение выплат по социальному страхованию, привлекательные условия помещения сбережений и вложений, а также упрощенное повторное участие в схеме. В то время как при сезонной работе повторный въезд обычно не ведет к получению права на более стабильное проживание, создание способа иммиграции на основе трудоустройства после некоторого количества лет работы должно учитываться, как это сделано в Испании, где такая возможность появляется после 4 лет сезонной занятости.

#### VI.4.3.2 Временные схемы для конкретных секторов занятости

Некоторые страны также применяют временные схемы трудовой миграции для направления трудящихся-мигрантов в конкретные секторы экономики, испытывающие наиболее острый дефицит рабочей силы. Например, согласно схеме распределения по секторам (текстовое окно VI.14) в Великобритании на 2005—2006 годы существует квота в размере 3500 мест для трудящихся-мигрантов в пищевой промышленности. Строительная индустрия является другим важным сектором для низко- и среднеквалифицированного труда мигрантов в Канаде и Германии, а также для квалифицированных рабочих в Испании, Нидерландах и Норвегии.

В Испании имеются два основных типа возможностей для временной трудовой миграции. Первый — сезонная работа (текстовое окно VI.12). Второй относится к работе, проводимой по разрешениям

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VI.14

**Схема распределения по секторам в Великобритании (SBS)**

Схема распределения по секторам (SBS) — это схема выдачи разрешений на низкоквалифицированную работу, запущенная 30 мая 2003 года для ликвидации дефицита труда в сферах гостеприимства и пищевой промышленности (только переработка мяса и рыбы, а также выращивание грибов). SBS была введена после консультаций с социальными партнерами и другими заинтересованными сторонами (работодателями, профсоюзами и представителями промышленности). Изначально квота предназначалась только для граждан стран ЕС, однако после 1 мая 2004 года эта норма перестала действовать, поскольку граждане этих стран получили свободный доступ к рынку труда Великобритании при условии регистрации в местных органах власти (см. раздел IX.1.3.2). В июне 2005 года схема была пересмотрена, и выдача разрешений на работу в секторе гостеприимства прекратилась. Квота SBS на 2005—2006 годы составила 3500 разрешений (600 на переработку рыбы, 2100 на переработку мяса, 800 на переработку грибов).

Основные свойства и критерии:

- в процессе подачи заявления претенденты должны быть в возрасте от 18 до 30 лет;
- разрешение на въезд должно быть получено в ближайшей дипломатической миссии Великобритании;
- разрешения на работу выдаются на срок до 12 месяцев, после истечения этого срока трудящиеся-мигранты обязаны покинуть Великобританию;
- работодатели обязаны информировать Бюро выдачи разрешений (Великобритания), если они сомневаются, что работник действительно выехал из Великобритании;
- переход от SBS к другой схеме выдачи разрешений на работу не допускается;
- лица, ранее обладавшие разрешениями SBS на работу, могут вновь претендовать на получение разрешения на работу в рамках SBS, но только после того, как они проведут за пределами Великобритании не менее двух месяцев;
- иждивенцы не могут сопровождать обладателя разрешения SBS на работу в Великобританию;
- используются обычные условия выдачи разрешения на работу (т. е. тест рынка труда, показывающий, что работодатель в течение четырех недель убедился в отсутствии граждан страны или ЕС, способных занять данную вакансию), несмотря на то, что необходимый профессиональный уровень гораздо ниже, чем в обычной схеме выдачи разрешений на работу (текстовое окно VI.9).

Источник: UK (2005b).

типа «А». Для этих вакансий необходимо пройти тест рынка труда; разрешение ограничено конкретными видами трудовой деятельности в экономических интересах Испании (например, работа в инфраструктуре — службы электро- и газоснабжения, железные дороги, телекоммуникации, объединение промышленных предприятий) и действительно в течение срока действия трудового контракта, но не более одного года (Spain, 2001: ст. 78(1)).

Политические соображения в области внедрения схем временной миграции в конкретных секторах занятости аналогичны рассматриваемым выше в контексте программ сезонной занятости (раздел VI.4.3.1).

**VI.4.3.3 Схемы профессиональной стажировки**

Схемы профессиональной стажировки — основной источник временного труда мигрантов, а трудящиеся-стажеры играют значительную роль на рынках труда соответствующих стран. Эти схемы обладают следующими основными характеристиками:

- разрешения на работу обычно выдаются стажерам без использования тестов рынка труда;
- большинство схем требует от стажеров выполнения определенных ограничений или условий (т. е. необходимо иметь статус студента или работника, отправленного иностранным работодателем для получения опыта работы);

- эти схемы часто применяются для низко- или среднеквалифицированной рабочей силы;
- трудоустройство происходит на ограниченный период (от 24 недель до 2 лет);
- в некоторых странах назначения схемы профессиональной стажировки направлены на привлечение молодежи из конкретных стран<sup>39</sup>;
- некоторые страны применяют ротационную схему<sup>40</sup>.

При правильной организации эти схемы могут приносить персональную выгоду участвующим в них трудящимся-мигрантам, поскольку они позволяют приобрести важные навыки и опыт работы в стране назначения. Подобные схемы также могут быть выгодны странам происхождения благодаря переносу навыков и технологий при возвращении трудящихся-мигрантов на родину. Тем не менее следует внимательно следить, чтобы программы профессиональной стажировки проводились без нарушения прав трудящихся со стороны работодателей, а участвующие в них работники не эксплуатировались как дешевая рабочая сила.

#### VI.4.3.4 Домашняя работа

Как указывалось в разделе 3.4 «Введения», трудовая миграция обладает значительным влиянием на женщин в контексте повышения самоуважения и роста их экономической независимости. Тем не менее существует много недокументированных женщин-мигранток на неформальных, незащищенных, теневых и нерегулируемых рынках труда, в том числе на рынке домашней рабочей силы, и их положение внушает опасения.

Домашняя работа представляет собой важный элемент все более распространенного явления миграции, особенно в отношении женщин. В основном домашняя работа выполняется внутренними или иностранными трудящимися-мигрантками, которые составляют от 50 до 60% общего потока женщин-мигранток во многих странах назначения. В Италии 50% от приблизительно одного миллиона домашних работников не являются гражданами ЕС, а во Франции, по оценкам, свыше 50% женщин-мигранток вовлечены в домашнюю работу (RESPECT, 2000). Недостаток легальных возможностей для миграции женщин — одна из

### Разрешение на работу с целью обучения и стажировки в Великобритании

Разрешения на работу с целью обучения и стажировки выдаются на занятие соответствующих временных вакансий, а обладатели таких разрешений, как правило, не могут перейти на использование разрешений на работу с целью бизнеса или коммерции. Работающие по указанным разрешениям обязаны покинуть Великобританию на период от 12 до 24 месяцев, чтобы получить возможность вернуться со следующим разрешением. Обладатели разрешений на работу, не являющиеся гражданами ЕЭЗ, должны иметь разрешение на въезд, чтобы получить возможность приема в Великобритании на период свыше 6 месяцев. Претендент должен обратиться в ближайший дипломатический офис Великобритании (посольство, консульство или представительство верховного комиссара Великобритании) в стране проживания в течение шести месяцев с момента выдачи разрешения на работу. Если разрешение на въезд выдается, срок его действия обычно равен полному периоду пребывания, указанному в разрешении на работу.

Члены семьи или иждивенцы обладателя разрешений на работу могут приехать вместе с ним и также получить доступ к трудоустройству, если работнику предоставлено разрешение на въезд на срок более 6 месяцев.

Источник: УК (2005с).

основных причин концентрации женщин в сфере домашней работы.

МОТ определяет домашнего работника или помощника по дому как любого человека, работающего в частном жилье или связанной с ним сфере и частично или полностью выполняющего работу: повара, домашней прислуги, официанта, дворецкого, сиделки, няни, личного помощника, обслуживающего персонала, шофера, конюха, садовника, прачки и охранника. Существующий на рынках труда спрос на иностранных домашних работников не

признается официально, при этом многие граждане отказываются от работы в домашнем секторе своих стран. Маловероятно, чтобы граждане, среди которых уже имеется ограниченное количество домашних работников, вновь стали массово работать в этом секторе.

(а) *Отсутствие международной конвенции, касающейся сектора домашней работы*

В 1965 году МОТ приняла резолюцию об условиях трудоустройства домашних работников, согласно которой государства-участники обязаны принимать «защитные меры» и при любой возможности проводить обучение работников в соответствии с международными трудовыми стандартами. В то же время следует уделять внимание исследованиям в этом секторе, направленным на создание основы для принятия международных документов, касающихся условий занятости домашних работников. На сегодня вследствие недостатка международной поддержки данного сектора этим работникам не посвящена ни одна международная конвенция.

Во многих странах домашние работники исключены из трудового законодательства, а условия их работы остаются нерегулируемыми. Таким образом, трудоустройство домашних работников не вписывается в существующие рамки трудового законодательства, поскольку большинство работ, выполняемых домашними помощниками, обычно невидимо и осуществляется в домах (обычно не рассматриваемых как рабочие места) частных лиц (не считающихся работодателями). Вследствие всех указанных факторов домашние работники-мигранты обычно не считаются трудящимися, а их работа недооценивается. Большая часть национального законодательства о труде не учитывает специфичность их трудовых связей, тем самым отказывая им в статусе «настоящих трудящихся», пользующихся поддержкой закона. Условия работы домашних работников остаются в сущности нерегулируемыми. В действительности некоторые страны не только не рассматривают помощников по дому в качестве трудящихся и лишают их защиты, но и вообще не предоставляют им никакой дополнительной защиты в рамках национального законодательства. Во многих других странах приняты дискриминационные положения, касающиеся непосредственно до-

машних работников, или же им отказывают в праве на организацию профсоюзов.

Во-первых, для стран назначения очень важно признать высокий уровень спроса на иностранных домашних работников. Во-вторых, следует обязательно признать значение реализации политических мер. Существующие стратегии на практике выделяют ситуацию трудящихся-мигрантов — женщин. Некоторые страны, например, Италия и Испания, признают существование спроса на своем рынке труда, призывают к реализации регуляционных схем и/или устанавливают годовые квоты для женщин-мигранток, приезжающих на работу в данном секторе. Законная миграция может повлиять на социальные издержки миграции как самих женщин, так и членов их семей. Женщины-мигрантки, обладающие законным статусом, могут чаще посещать свои семьи, отправлять большую долю заработка на родину и планировать раньше вернуться домой, когда у них накопится достаточно денег, чтобы начать собственное дело и построить дом в стране происхождения. Они могут получать достойную зарплату и пользоваться услугами социального страхования. С другой стороны, отсутствие регуляционных схем приводит к длительной разлуке работников с семьями. Они могут не видеть супругов, детей и других членов семьи в течение нескольких лет, получать крайне низкую зарплату, не пользоваться социальным страхованием и часто страдать от исключительно плохих условий работы, подвергаясь нарушению своих прав и эксплуатации.

На основе исследований и опыта реализации различных проектов и мероприятий МОТ был сформулирован ряд шагов по защите домашних работников в странах назначения:

- *Законодательство:* Трудовое законодательство должно предоставлять домашним работникам такие же права и защиту, как и всем прочим работникам, и не включать дискриминационных пунктов.
- *Разработка политики.* Политика в области миграции должна признавать существующий на рынке труда спрос на домашних работников и открывать для них легальные каналы миграции.

- *Контроль.* Необходимо ввести определенные формы контроля условий работы на рабочих местах.
- *Запрет нарушения прав.* Например, запрет изъятия у домашних работников документов, удостоверяющих личность.
- *Судебное преследование.* Введение наказаний для вербовщиков, работодателей и агентов, уличенных в нарушении своих контрактных обязательств или нарушении прав работников.
- *Гибкость.* Увеличение возможностей домашних работников в плане смены работодателя (без ареста и депортации) в случае недовольства или нарушения прав.
- *Правовая защита.* Как минимум, для домашних работников должны существовать правовые положения, четко определяющие продолжительность рабочего времени и времени отдыха; ночной и сверхурочной работы с соответствующей компенсацией; четко установленный выходной день и отпускные периоды; минимальную заработную плату и порядок ее выплаты; нормы завершения работы; защиту с помощью социального страхования.

Более того, принимая во внимание, что большинство домашних работников живет в домохозяйствах и, соответственно, теряет место проживания при потере работы, важно, чтобы у них был доступ к социальному обеспечению и жилью или хотя бы временному пристанищу.

*(б) Несколько примеров положительного опыта защиты домашних работников*

В 2003 году Канадская служба по вопросам гражданства и иммиграции разработала «Программу для проживающих лиц, осуществляющих уход», предназначенную для работодателей и лиц, осуществляющих уход за больными, пожилыми людьми и т.д. Причиной разработки этой программы стал недостаток на рынке труда канадских или постоянно проживающих в Канаде работников для ухода за детьми, пожилыми людьми и лицами с ограниченными возможностями. Это первая программа такого рода в развитых странах.

До 2003 года Канада предоставила право на постоянное проживание только 216 лицам, работаю-

щим домашними работниками, слугами и личными помощниками, а также лицам, зарегистрированным в качестве специалистов по уходу за детьми, в количестве 1721 человека. «Программа для проживающих лиц, осуществляющих уход» позволяет претендовать на право постоянного проживания в Канаде после двух лет работы в течение трех лет с момента приезда в страну (текстовое окно VI.16). Хотя программа однозначно предоставляет легальный способ миграции для данной категории работников, следует подчеркнуть, что она тем не менее подвергалась критике, в частности, за требование, чтобы лицо, осуществляющее уход, проживало в доме работодателя, и, в более общем случае, за исключение домашней работы из балльной системы иммиграции на основе трудоустройства (см. раздел VI.3.1.1). При этом следует учитывать, что высокий спрос на этот вид работ и уровень квалификации обычно изначально позволяет этим работникам получить право на постоянное жительство. Кажется, данный подход был принят для того, чтобы обеспечить по меньшей мере два года работы по уходу до того, как эти работники получают возможность приобрести право на постоянное проживание и перейти к другой деятельности.

В апреле 2005 года Европейская конфедерация профсоюзов (ETUC) при сотрудничестве с PICUM и IRENE организовала международный семинар «Выход из тени: организация домашних работников путем создания защитной нормативно-правовой базы в сфере домашней работы». Целью семинара было изучение потенциала профсоюзов Европы в сфере организации и поощрения политических инициатив, касающихся домашних работников. Профсоюзы в различных западноевропейских странах сегодня предоставляют поддержку женщинам-мигранткам — домашним работницам (документированным и недокументированным). В Бельгии FGTB (Бельгийская федерация профсоюзов) обеспечивает женщин-мигранток, работающих по дому, правовой и административной помощью. В Италии профсоюзы CGIL и UIL поддержали регуляризационную кампанию 2002 года (текстовое окно VIII.5), оказывая правовую и административную помощь. CGIL даже запустил программу под названием «Активное гражданство для женщин-мигранток». В Португалии в силу того, что соответствующий за-



## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VI.16

### Канадская «Программа для лиц, осуществляющих уход и проживающих у работодателей»

Целью программы является предоставление квалифицированным мигрантам возможности работать в Канаде в качестве лиц, ухаживающих за детьми, пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями в частных домохозяйствах, при отсутствии граждан и постоянных жителей Канады, способных выполнять эту работу (Immigration Regulations, 2002, 110—115). Центральным пунктом программы является условие, что мигранты проживают в доме работодателя. Лица, желающие работать в сфере ухода с проживанием, должны подать заявление на получение разрешения на работу за пределами Канады, иметь приглашение на работу, подтвержденное местным Канадским центром людских ресурсов и повышения квалификации (HRSDC), и удовлетворять четырем требованиям: (1) успешное завершение высшего образования, аналогичного принятому в Канаде; (2) успешное завершение шестимесячного полудневного обучения в учебном заведении или 12-месячной полудневной оплачиваемой занятости, включая по меньшей мере 6 месяцев непрерывной работы у одного работодателя в сфере занятости, связанной с уходом с проживанием, в течение трех лет перед подачей заявления на получение разрешения на работу; (3) достаточное знание одного из официальных языков Канады; (4) наличие трудового контракта с потенциальным работодателем (Immigration Regulations, 2002: 112). Как и для других видов временной работы в Канаде, возможна смена работодателя при наличии в стране нового

предложения работы, подтвержденного местным центром HRSDC, и при получении нового разрешения на работу. Однако, по данным специального докладчика ООН по правам мигрантов, посетившего Канаду в 2000 году, оказалось, что не все лица, осуществляющие уход с проживанием, имеют эту возможность и что нахождение новой работы может представлять сложность в случае недовольства предыдущим работодателем из-за нарушения прав.

Проработав в общей сложности два года в качестве лица, осуществляющего уход с проживанием, в течение трех лет после прибытия, мигранты могут претендовать на право постоянного проживания в Канаде (Immigration Regulations, 2002: 113(1)(г)). Время, проведенное в продолжительном отпуске за пределами Канады, тем не менее не входит в двухлетний период занятости. После одобрения заявления на получение права постоянного проживания мигранты могут претендовать на получение «открытого» разрешения на работу, предоставляющего им свободный доступ к рынку труда до того момента, как они официально получат статус постоянных жителей. В 2004 году 4292 лица, осуществляющих уход с проживанием, и их иждивенцы (3296 основных претендентов и 996 супругов и иждивенцев) были приняты на постоянное проживание.

Источники: Canada (2002d); UN ECOSOC (2000b); Canada (2005b: 6).

кон был недавно изменен в сторону упрощения и поддержки легализации трудящихся-мигрантов — женщин, UGT-P (Португальская конфедерация профсоюзов) разработала обучающие курсы для ознакомления руководства профсоюзов с легализационными процедурами и службами поддержки, доступными для иммигрантов, а также организовала несколько конгрессов на эту тему. В Испании UGT (Union General de Trabajadores) предпринял важную работу по расширению сферы защиты на всех недокументированных трудящихся вообще, и на женщин-мигранток — домашних работниц в

частности. В Великобритании Профсоюз транспортных и неквалифицированных рабочих (TGWU) в течение многих лет призывал мигрантов — домашних работников к вступлению в свои ряды независимо от их статуса. Тот же сценарий повторился в Греции, где профсоюз домашних работников наладил связь с Центром занятости в Афинах (ICFTU, 2002: 2—3). В Швейцарии SIT (Межпрофессиональное объединение трудящихся) помогает недокументированным домашним работникам в преодолении административных барьеров, предоставляя кандидатам сертификаты, удостоверяющие, что

они находятся под их защитой, и защищающие их от ареста до конца прохождения необходимых процедур. Домашние работники прибывают в Швейцарию в основном из Перу, Колумбии, Бразилии и Филиппин. SIT пытается разработать систему «чек-ков» занятости по формуле, которая уже существует во Франции и позволяет каждому работодателю нанимать уборщиц в сферах социального страхования и налоговых органов без административных проблем (ICFTU, 2002: 3—5).

#### VI.4.3.5 Контрактные рабочие

Особенностью временной трудовой миграции,

свойственной Германии, является система командирования (*Werkvertrag*), при которой контрактные рабочие ставятся в Германии в очередь на работу, продолжая при этом трудиться на своего работодателя на родине. В 2002 году 45 400 контрактных рабочих были завербованы по условиям выполнения двусторонних соглашений. Почти половина рабочих прибыли из Польши (OECD, 2005: 195—196)<sup>41</sup>. Хотя для трудоустройства в Германии требуется разрешение на работу, особенность этой системы состоит в том, что не нужно проходить тест рынка труда. Более того, работник обязан производить выплаты по социальному обеспечению

### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VI.17

#### Циркулярная трудовая миграция и сопутствующее развитие

В 1999 году *Unió de Pagesos* (Союз фермеров) Каталонии совместно с объединениями фермеров Валенсии и Майорки начали управлять наймом сельскохозяйственных рабочих из Колумбии, Марокко и Румынии для удовлетворения спроса на труд на фермах в период сбора урожая.

*Unió de Pagesos* специализируется на управлении потоками сезонных сельскохозяйственных рабочих. Он определяет и оценивает дефицит труда в сельскохозяйственном секторе. Совместно с Министерством труда он управляет квотами, наймом трудящихся и такими практическими вопросами, как выдача виз, транспортировка, жилье и контроль условий труда.

Программа приема, поддерживаемая Фондом «*Agricultores Solidarios*» («Фермеры за солидарность»), начинается с вводного тренинга для прибывших сезонных рабочих и информационных курсов, посвященных трудовому законодательству, доступу к системе здравоохранения, денежным переводам, базовому знанию языка и местным социальным ресурсам. Эта программа также поддерживает рабочих в случае госпитализации и организует социально-культурную деятельность и обучение в различных областях, которые требуются рабочим. Кроме того, «*Agricultores Solidarios*» с помощью Программы развития поддерживает сезонных рабочих, желающих помочь развитию своих сообществ происхождения путем коллективных инициатив. Эти инициативы направлены на оказание социального или продуктивного влияния на их локальные сообщества. Например, они могут включать организацию женского

информационного центра, группы небольших производителей молока или кооператив по продаже фруктов. Помимо получения денег для своих семей мигранты при помощи этих мер и при поддержке сети «*Agricultores Solidarios*» также могут поощрять социально-экономические инициативы в своих сообществах происхождения.

Сопутствующее развитие начинается с движения сезонных рабочих между сообществами происхождения и приема. В среднем они остаются на шесть месяцев в принимающем сообществе и шесть месяцев проводят на родине. В результате создаются два параллельных потока:

- Экономический поток: сезонные рабочие своим трудом вносят вклад в устойчивое развитие фруктового сектора принимающей страны. По возвращении они получают заработную плату, которая в значительной степени превращается в денежные переводы для их семей.
- Менее выраженный поток заключается в обмене знаниями и опытом. В принимающих странах присутствие сезонных рабочих приближает получение гражданства для менее благоприятных и уязвимых сообществ. Оно поощряет развитие этих сообществ с помощью коллективных проектов, финансируемых совместно с принимающими сообществами. Партнерские программы способствуют стабилизации временной трудовой миграции и положительно влияют на миграционный процесс в сообществах происхождения.

Источник: *Unió de Pagesos* (апрель 2006).

нию исключительно в своей стране, но не в Германии, что сокращает его стоимость для германских работодателей. Тем не менее такое условие может быть невыгодно работнику, если социальное обеспечение в стране происхождения существенно менее привлекательно (как это часто бывает в странах, из которых приезжают эти рабочие).

#### VI.4.4 Политические вопросы

При правильном управлении временная трудовая миграция должна быть выгодна всем сторонам, участвующим в процессе (страны происхождения, страны назначения и сами трудящиеся-мигранты) (GCIM, 2005: 16, параграф 25)<sup>42</sup>. Пример того, как это может быть достигнуто на практике, представлен в текстовом окне VI.17, посвященном временной миграции сельскохозяйственных рабочих в Испанию.

##### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VI.18

#### Программы, касающиеся временных иностранных рабочих (TFWPs), и прежние политические ошибки

«Второй проблемой [в дополнение к этическим аргументам, основанным на уважении прав, — см. раздел VII] является то, что [TFWPs] просто неосуществимы. Этот аргумент основан на том факте, что многие из прежних и существующих TFWPs, в качестве наиболее известных примеров которых можно привести Программу «брасеро» в США (1942—1964 годы) и Программу «гастарбайтеров» в Германии (1955—1973 годы), не смогли достичь поставленных политических целей, создав вместо этого ряд неблагоприятных и неожиданных последствий. В число трех наиболее значимых отрицательных эффектов входят эксплуатация трудящихся-мигрантов во время вербовки и во время занятости, появление деформаций рынка труда и рост структурной зависимости некоторых отраслей промышленности от постоянной занятости трудящихся-мигрантов, а также (это, возможно, более важно с точки зрения принимающей страны) невозвращение и случайное обустройство многих приезжих рабочих».

Источник: M. Ruhs (2005: 213).

Существует ряд важных политических вопросов, которые необходимо решить администраторам и чиновникам, прежде чем переходить к разработке программ в области временной трудовой миграции.

Во-первых, как указывалось в разделе VI.3, постоянная трудовая миграция все в большей степени рассматривается как реальная возможность для некоторых европейских стран, особенно с целью привлечения высококвалифицированных мигрантов для обустройства в данной стране. Политикам стран назначения следует учитывать преимущества такой миграции по сравнению с временной трудовой миграцией и обстоятельства, при которых ее можно поощрять, при этом нужно в сотрудничестве с развивающимися странами убедиться, что последние не лишаются своих лучших представителей. Во-вторых, хотя концепция временной (циркулярной) трудовой миграции кажется теорией, возникает все больше вопросов, касающихся создания таких программ и успешного применения их в будущем в свете прежних политических ошибок в подобных схемах, особенно в Северной Америке и Западной Европе (текстовое окно VI.18). По-видимому, в этой области нет готовых решений.

#### VI.4.5 Создание практически осуществимых программ в области временной трудовой миграции

Две проблемы требуется разрешить в первую очередь: обеспечение возвращения временных трудящихся-мигрантов в страну происхождения и гарантированное справедливое обращение с ними в стране назначения, учитывая их менее безопасную ситуацию в плане занятости и проживания. По первому из этих вопросов европейские страны назначения пользуются разнообразными стратегиями и административными практиками для регулирования временной трудовой миграции, которые в основном связаны с обеспечением или упрощением возвращения. По второму вопросу, учитывая прошлые политические ошибки (текстовое окно VI.18), важно предотвратить эксплуатацию временных трудящихся-мигрантов путем защиты их прав. Связанным с предыдущими, но отдельным вопросом является необходимость избежать искажений рынка труда и структурной зависимости некоторых секторов занятости от иностранной рабочей силы.

С этой точки зрения предлагается, что следует принимать меры, гарантирующие, что наем трудящихся-мигрантов будет происходить только при необходимости. Такие меры могут включать взимание с работодателя высокого взноса за каждого нанятого работника. Это должно стать той нормой, которая стимулирует работодателя к поиску работников на отечественном рынке труда или к рассмотрению других альтернатив, например механизации производственного процесса или привлечения внешних ресурсов (Ruhs, 2005: 214).

Применение ограничений или условий к воссоединению семей используется в некоторых странах как средство, позволяющее гарантировать возвращение трудящихся-мигрантов на родину по окончании трудового контракта. Сложный вопрос интеграции рассматривается в разделе VII.3.2, хотя важно подчеркнуть, что в настоящее время в этом вопросе существует значительная несогласованность в контексте воссоединения семей. С другой стороны, некоторые европейские страны (Австрия, Германия и Нидерланды) предпринимали попытки установления условий приема членов семей (включая членов семьи граждан), чтобы оценить, насколько данные лица подходят для интеграции в принимающее сообщество (Groenendijk, 2004). С другой стороны, объединение семей представляется важным компонентом успешной интеграции в общество<sup>43</sup>. Воссоединение семей временных трудящихся-мигрантов часто не разрешается при сезонной работе в ряде стран ОБСЕ. В Великобритании, например, это сейчас не разрешается большинству низкоквалифицированных временных трудовых мигрантов в страну (например, SAWS и Схема, основанная на секторах, — текстовые окна VI.12 и VI.14), а в Испании действует годичный период ожидания, который эффективно препятствует присоединению членов семей к иностранным работникам, находящимся в стране на временной основе<sup>44</sup>. В Канаде, согласно Программе для сезонных сельскохозяйственных рабочих воссоединение семей для мексиканских и карибских мигрантов.

#### VI.4.5.1 Обеспечение возвращения

Существует ряд политических средств, с помощью которых страны назначения могут пытаться гарантировать возвращение временных трудящихся-

мигрантов, в том числе:

- пограничный контроль на выезде из страны занятости;
- обязательства по отчетности для работодателей или спонсоров относительно трудящихся-мигрантов, остающихся в стране;
- обязательства по отчетности для трудящихся-мигрантов, когда они возвращаются на родину с целью упрощения последующего возвращения в страну занятости;
- применение систем ротации, мешающих работнику вернуться на то же самое место работы, по крайней мере в течение определенного времени;
- различные финансовые стимулы для возвращения;
- более традиционные средства обеспечения возвращения, а именно депортация или высылка.

Контроль может осуществляться в форме проверок на границе на выезде из страны занятости. Хотя некоторые страны организуют выездной контроль (например, государства — члены ЕС, участвующие в Шенгенской системе, обязаны проводить такие мероприятия как для граждан ЕС, так и для граждан третьих стран (EU, 1990: ст. 6(2)(б)), эти проверки обычно не проводятся с целью выяснить, не превысили ли мигранты срок действия своих разрешений на работу в данной стране. В результате существует мало доступных статистических данных по этому вопросу. Однако согласно недавним изменениям пограничных правил ЕС теперь в паспорта граждан третьих стран ставятся штампы при въезде и выезде из ЕС в случае краткосрочных визитов, что может упростить выявление «засидевшихся» мигрантов, а также послужить средством оценки масштаба этой проблемы 45.

В Великобритании согласно Схеме, основанной на секторах (текстовое окно VI.14), работодатели в настоящее время обязаны сообщать в Бюро по выдаче разрешений на работу (Великобритания), если них есть сомнения, что трудящийся-мигрант покинул страну по окончании периода его занятости (UK, 2005b: 3, параграф 5(г)). По новой балльной системе, введенной правительством Великобритании в марте 2006 года (см. раздел VI.3.4), обязатель-

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VI.19

## Спонсорство согласно новой предлагаемой балльной системе в области миграции в Великобритании

### Политика

57. Политическая подоплека спонсорства представляет собой ситуацию, когда те, кто получает преимущества от миграции — не только правительство, а также работодатели и образовательные учреждения — должны принимать участие в обеспечении функционирования системы. Путем совместной работы будет возможно установить такую систему, которая доставляла бы в Великобританию только нужных мигрантов и отклоняла ненужных. Хорошо управляемая миграционная система для Великобритании — это ответственность, которая ложится и на правительство, и на общество в целом.

### Сертификат спонсорства

58. Для каждого заявления в рамках Уровней 2—5 [см. текстовое окно VI.7] действующий сертификат спонсорства будет действовать как гарантия спонсора, что претендент способен выполнить конкретную работу или пройти курс обучения и должен рассматриваться как благонадежный с точки зрения иммиграционных властей, т. е., вероятно, покинет страну. Эта процедура заменит субъективные тесты, установленные действующими иммиграционными законами, согласно которым требуется оценка, насколько курс подходит для конкретного претендента, — это лучше оставить на усмотрение образовательного учреждения, или насколько претендент способен выполнить конкретную работу, — об этом лучше судить работодателю...

### Утвержденные спонсоры

61. В силу значения, придаваемого оценкам спонсоров в вопросах разрешения въезда, процесса выезда или продления пребывания, важно убедиться, что все спонсоры компетентны и действуют добросовестно. Поэтому от всех организаций, которые хотели бы спонсировать мигрантов, для получения сертификата спонсора будет требоваться утверждение в Министерстве внутренних дел. Для утверждения будущим спонсорам, таким образом, будет необходимо подать заявление, демонстрирующее, что они удовлетворяют поставленным требованиям и прошли необходимые проверки...

### Ответственность спонсоров

63. Помимо большей ответственности за проверку документов мигрантов, желающих приехать в Великобританию, спонсоры будут обязаны содействовать контрольным мероприятиям Министерства внутренних дел.

64. Спонсоры будут обязаны информировать нас, если спонсируемый мигрант не появился в первый день работы или не пришел на курс. Аналогично они должны отслеживать любое продолжительное отсутствие на работе или перерывы в занятиях, завершение занятости мигрантов после окончания срока действия контракта или смену образовательного учреждения. Спонсоры также будут обязаны извещать нас, если их обстоятельства изменились — например, если они подверглись поглощению или взятию под контроль другим предприятием...

### Оценка спонсоров

66. Мы собираемся делить спонсоров на категории «А» и «Б» согласно их опыту и политике. Они, в свою очередь, оценивают мигрантов, которых хотели бы спонсировать, большим или меньшим количеством баллов при подготовке их заявлений для нас. Спонсоры, удовлетворяющие всем указанным требованиям, а также те мигранты, которые регулярно выполняют их иммиграционные условия, могут быть отнесены к категории «А». Спонсоры, имеющие меньший опыт или способные сделать больше для улучшения своей работы, попадают в категорию «Б». Следовательно, у спонсоров есть стимул приложить все силы для наилучшего выполнения всех контрольных мер. Перед получением первоначального рейтинга новые спонсоры оцениваются в индивидуальном порядке.

67. Неудачно показавшие себя спонсоры или те, относительно кого есть свидетельства профессионального несоответствия или обмана, будут удаляться из списка утвержденных спонсоров и могут быть наказаны. Перед удалением спонсоры будут оповещены о нашем намерении и им будет предоставлена возможность заявить протест — рассмотрение заявлений в это время должно быть приостановлено.

Источник: UK (2006: 19—20).

ства работодателей становятся жестче в плане финансирования мероприятий (текстовое окно VI.19). Более того, Испания заключила двусторонние соглашения, побуждающие трудящихся-мигрантов регистрировать возвращение на родину в испанских консульских учреждениях, если они хотят упростить себе доступ в Испанию с целью трудоустройства в будущем (текстовое окно VI.12 и раздел IX 1.1.3).

Некоторые европейские страны применяют системы ротации, особенно для сезонных рабочих, а Германия и Великобритания — для трудящихся-мигрантов на стажировке (см. раздел VI.4.3.3). Эти системы требуют, чтобы рабочие покидали территорию страны после завершения временной занятости, и не допускают их повторного въезда в течение некоторого времени (от 3 до 9 месяцев для сезонных рабочих и от одного года до трех лет для рабочих по схемам стажировки).

В прошлом трудящимся-мигрантам из некоторых стран назначения с переменным успехом предлагались стимулы для возвращения. Эти стимулы обычно включали финансовую поддержку для помощи мигрантам в процессе повторной социально-экономической адаптации, в достижении самодостаточности или в налаживании малого бизнеса при возвращении на родину. Подобные стимулирующие схемы, однако, чаще были связаны с помощью добровольному возвращению лицам, ищущим убежища, но не получившим его, и незаконным мигрантам (см. раздел VIII.4.6) 46. Другие финансовые стимулы могут включать освобождение трудящихся-мигрантов от выплат по социальному страхованию или налога на заработную плату при возвращении в страну происхождения (Martin et al., 2005: 122) либо учреждение специальных накопительных счетов, позволяющих трудящимся-мигрантам получать прибыль от специальных высоких процентных ставок при условии, что накопления могут быть им выданы только после возвращения в страну происхождения (Ruhs, 2005: 213).

Стандартным методом обеспечения временного пребывания мигрантов является высылка или депортация, применяемые к иностранным рабочим, оставшимся сверх установленного срока и оказавшимся, таким образом, в незаконной или противо-

правной ситуации. Однако существует ряд очевидных гуманитарных и финансовых вопросов, связанных с этим способом обеспечения возвращения, в основном с принудительным возвращением. МОМ, например, выступает за долгосрочную применимость механизма добровольного возвращения. Действительно, хотя разработка законодательства и политики ЕС в этой области сейчас сконцентрировано на сотрудничестве между государствами-членами в области принудительного возвращения, недавнее Предложение комиссии по общим стандартам и процедурам по возвращению нелегально проживающих мигрантов (текстовое окно VIII.8), включая незаконных трудящихся-мигрантов, поддерживает месячный «период для добровольного возвращения», позволяющий потенциальным выезжающим рассмотреть возможность добровольного отъезда, что позволит им рассчитывать на возможность повторного въезда в страну в дальнейшем (EU, 2005с: 4 и ст. 6(2)).

#### **VI.4.5.2 Справедливое обращение с временными трудящимися-мигрантами**

Растущее конкурентное давление на работодателей в качестве результата глобализации и расширяющееся внедрение гибких трудовых практик создает ряд трудностей в плане справедливого обращения с временными трудящимися-мигрантами и защиты их прав. Во многих странах, где применяются программы в области временной трудовой миграции, трудящимся-мигрантам может быть сложно или вообще невозможно сменить работодателя или место работы, воссоединиться с семьей, получить право на стабильное проживание и получить доступ к полному набору услуг социального страхования в стране занятости 47. Более того, временные трудящиеся-мигранты уязвимы в процессе найма (см. раздел III.2). В частности, неквалифицированные работники обычно пользуются этими услугами через частных агентов по найму, которые активно конкурируют за трудоустройство своих рабочих у работодателей страны назначения. Нарушения прав могут включать преднамеренную дезинформацию об условиях работы и проживания в стране занятости и взимание избыточных сборов 48. Эти трудящиеся-мигранты также могут испытывать аналогичные нарушения прав со стороны посредников в трудоустройстве в странах назначе-

ния (см. раздел VIII.4.3). Применяемое в некоторых странах требование, что работодатели должны подерживать трудящихся-мигрантов, тоже может приводить к эксплуатации, например, путем отсрочки выплаты заработной платы, замены исход-

ного трудового контракта другим, содержащим меньше гарантий для трудящегося-мигранта, ограничения свободы передвижения и в некоторых случаях физического или сексуального принуждения (Ruhs, 2003: 13—15, ILO, 2003b).

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VI.20

### Международные стандарты, связанные с защитой прав временных трудящихся-мигрантов

Принципиальные конвенции МОТ по защите трудящихся-мигрантов, конвенции № 97 и 143, а также ICRMW в общем не делают различия в плане защиты между трудящимися-мигрантами, принятыми для обустройства, и теми, кто прибыл на временную работу, хотя некоторые введенные поправки касаются определенных категорий временных рабочих.

Студенты и стажеры специально не включены в часть Конвенции № 143 о равенстве обращения. Они также исключаются из положений ICRMW, кроме части V, которая применяется к отдельным категориям трудящихся-мигрантов и не предоставляет защиты некоторых прав работникам, нанятым для определенных проектов и работ. В число «ограниченных» прав может входить доступ к службам профессиональной ориентации и занятости, профессиональному обучению, социальному жилью и свободному выбору работы (ст. 61 и 62). Хотя могут существовать некоторые ограничения прав сезонных рабочих, положение в этой области (ст. 59 (1)), не является обязательным. В действительности для сезонных рабочих, работающих в стране назначения в течение значительного времени, ICRMW (ст. 59 (2)) постановляет, что государства-участники должны обращаться с ними более дружелюбно, упростить их доступ к другим формам занятости и предоставлять им приоритет перед другими рабочими, претендующими на прием.

Следовательно, за исключением нескольких приемлемых уточнений, защита прав временных трудящихся-мигрантов и мигрантов с правом более стабильного проживания должна быть в принципе одинаковой. Более того, недавние политические предложения по приданию большей эффективности программам в области временной трудовой миграции вполне совместимы с обеспечением адекватной защиты прав трудящихся-мигрантов. Например, в отчете Всемирной комиссии по международной миграции рекомендуется среди прочего, что для эффективной разработки подобных программ следует

уделять тщательное внимание информированию временных мигрантов об их правах и условиях; убедиться, что мигрантам предоставляется равное с гражданами обращение в отношении их прав на трудоустройство; предоставить временным мигрантам право на смену работодателя в течение периода действия разрешения на работу; контролировать действие разрешений на работу и контрактов, предоставляемых таким мигрантам с целью занесения в «черный список» тех стран и работодателей, которые нарушают положения этих документов (GCIM, 2005:18, параграф 34).

Тем не менее быстрый рост количества программ в области временной трудовой миграции и их потенциальное негативное влияние на защиту прав мигрантов не были отражены в международных документах, поэтому эти вопросы не были рассмотрены с должным вниманием и тщательностью. Согласно докладу МОТ для Международной конференции труда в июне 2004 года, «текущие стандарты МОТ не приспособлены для защиты временных рабочих, а положения, применимые к другим законно принятым трудящимся-мигрантам, не всегда соответствуют их ситуации» (ILO, 2004a: 89, параграф 282).

Тем не менее нужно отметить, что Политический план Европейской комиссии в области легальной миграции, задающий направление для создания стратегий в этой сфере до 2009 года (текстовое окно IX.5), предлагает принять всестороннюю директиву, гарантирующую общую нормативно-правовую базу для всех граждан стран, не входящих в ЕС, и третьих стран, в контексте легального трудоустройства в государствах — членах ЕС безотносительно времени их проживания, хотя уровень, на котором эти права должны будут защищаться, на этом этапе не определен.

Источники: Böhning (2003); GCIM (2005); ILO (2004); EU (2005f).

Тем не менее, вообще говоря, международные и региональные стандарты, связанные с трудящимися-мигрантами, не делают значительного различия между временными трудящимися-мигрантами и другими трудящимися-мигрантами в плане их доступа к важным трудовым и социальным правам (текстовое окно VI.19). Таких различий обычно нет

и в национальных законодательствах. Часто проблема лежит в отсутствии четких положений в национальном законе, связанных с защитой трудящихся-мигрантов, а также в исключении уязвимых категорий, таких как домашние работники (см. раздел VI.4.3.4) и сельскохозяйственные рабочие, из национального трудового законодательства.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

1. Например, ICRMW (UN, 1990: ст. 79) определяет в точных терминах: «Ничто в настоящей Конвенции не затрагивает права каждого государства-участника устанавливать критерии, регулирующие допуск трудящихся-мигрантов и членов их семей. В отношении других вопросов, касающихся их правового положения и режима трудящихся-мигрантов и членов их семей, государства-участники следуют ограничениям, установленным в настоящей Конвенции».
2. Информация предоставлена МОМ Москва (март 2006).
3. Ср. Böhning (1996: 33).
4. Например, работодатели и профсоюзы в Испании расценили квоту в 2000 как ошибочную, поскольку она не удовлетворяла спрос на рабочую силу. См. Pérez (2003).
5. Например в 2002 году, когда Испания установила трудовую миграционную квоту в 32 079 мест, 10 884 из которых предназначались для стабильной долгосрочной занятости, а 21 195 — для временной работы. Однако по решению испанского правительства только 13 633 мест (42,5%) из квоты 2002 года были заполнены: 3113 для стабильной долгосрочной работы и 21 195 для временной занятости (Pérez, 2003: 4).
6. Иначе называется тестом «экономического дефицита».
7. Великобритания ввела свою Программу для высококвалифицированных мигрантов в январе 2003 года, чтобы упростить их прием. Эта программа будет должным образом включена в пятиуровневую балльную систему управляемой миграции — на первом уровне (см. раздел VI.3.4).
8. Указанные критерии используются в соответствии с действующим федеральным иммиграционным законодательством.
9. Квебек является единственной провинцией с правом независимого отбора иммигрантов (Canada, 2001b).
10. С 2001 года ежегодный иммиграционный план содержит ориентировочные нормы приема по меньшей мере на два следующих года, хотя министр продолжает представлять годовичные планы, при необходимости корректирующие предыдущие прогнозы (Canada, 2001b).
11. Тип навыка «А», типа навыка «А» или «Б». См. CIC Канады на веб-сайте <http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-2-1.html>.
12. Цит. по <http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-5.html>.
13. См. <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/anglais/immigration/permanent-worker/prerequisite.html>.
14. См. <http://cicnet.ci.gc.ca/english/skilled/provnom/index.html> (провинциальная номинация).
15. См. также <http://cicnet.ci.gc.ca/english/business/index.html> («Кто является бизнес-иммигрантом?»).
16. Согласно изменению в политике от февраля 2005 года супругам и гражданским партнерам необязательно иметь действующий временный иммиграционный статус для подтверждения их спонсорства. См. <http://www.cic.gc.ca/english/sponsor/faq-spouse.html>.
17. В 2004 году 62 246 человек были приняты в качестве постоянных жителей в семейном классе, а в 2003 году — 65 124 (Канада, 2004; 2005б).
18. Иммиграция в США в целом подразделяется на четыре основные категории: воссоединение семьи, иммиграция с целью трудоустройства, беженцы и ищущие убежища, все остальные причины (Bednarz and Kramer, 2004; 95—96).



19. Предполагается, что претендент пробыл в США по меньшей мере 30 месяцев в течение последних пяти лет и не выезжал из США на период более одного года.
20. Согласно ИММАСТ 1990 года, ежегодное количество иммигрантов с целью трудоустройства выросло с 54 000 до минимум 140 000. Несмотря на это увеличение, сами мигранты с целью трудоустройства (без сопровождающих их семей) составляли 3,7—7,8% ежегодного объема иммиграции за 1992—2001 отчетные годы.
21. Скорректированный лимит приема мигрантов с целью трудоустройства составит 140 000 плюс неиспользованные семейные визы за предыдущий год.
22. Титул 8 («Иностранцы и национальность») Кодекса законов США (8 U.S.C.) §1153(b)(3)(B) (2006).
23. 8 U.S.C. §1152 (2006). Согласно этому документу дополнительные лица из той же страны не могут получать иммиграционные визы на тот год и должны быть внесены в лист ожидания. В следующем году процесс начинается снова.
24. В результате масштабной реорганизации, предпринятой Конгрессом США по Акту внутренней безопасности 2002 года, функции Службы иммиграции и натурализации (INS) были переданы вновь созданному Департаменту внутренней безопасности (DHS) с 1 марта 2003 года. Отдельное подразделение DHS, Служба гражданства и иммиграции США (USCIS), унаследовало операционные функции бывшей INS и отвечает за натурализацию, предоставление убежища и изменение статуса.
25. Трудовые сертификации инициируются работодателем, который должен заполнить форму в DOL. Ранее работодатели записывались в офисе Агентства государственной занятости (SWA). Новая система, введенная в марте 2005 года и названная Электронной программой управления (PERM), организует сертификационный процесс. Титул 8 («Иностранцы и национальность») Кодекса федеральных правил (8 C.F.R.), §656. Кроме индивидуальной трудовой сертификации DOL создал перечень специальностей и передал полномочия приема по ним в USCIS. Перечень специальностей представлял собой каталог профессий, по которым DOL был определен недостаток американских рабочих, способных, желающих, квалифицированных или готовых выполнять эти работы, в результате чего был сделан вывод, что занятость иностранцев в этих специальностях не повлияет негативно на заработную плату и условия труда американских рабочих, занятых аналогичным трудом. Перечень специальностей «А» включает: физиотерапевтов, обладающих квалификацией, достаточной для прохождения экзамена на лицензию в том штате, где они будут работать; профессиональных медицинских сестер, прошедших экзамен Комиссии для выпускников школ медперсонала для иностранцев (CGFNS) или имеющих полную и неограниченную лицензию на занятие соответствующей деятельностью в штате. 28 C.F.R. §656.10 и далее.
26. 8 USC §1101 и далее (2006); 8 USC §1154(a)(1)(I) (2006).
27. Статистика за 2000 год показывает, что 85% иммигрантов, «принятых» по экономическим причинам, уже пребывали в США и просто изменили свой статус на статус «иммигранта».
28. Въездные требования для граждан ЕС, Европейской экономической зоны (ЕЭЗ) или Швейцарии в этом разделе не рассматриваются.
29. По состоянию на 3 октября 2005 года в общей сложности 317 участников получили статус постоянного жителя по программе (Milos, 2005). Проект устанавливает ежегодные квоты приема для внутренних и внешних претендентов (по 300 претендентов каждой категории) (OECD, 2004b).
30. После того как фаза тестирования проекта пройдет успешно, он будет открыт для граждан всех третьих стран.
31. Граждане Болгарии, Казахстана и Хорватии могут подавать заявления в посольства Чехии в странах происхождения, однако граждане других стран-участниц должны подавать заявления, находясь в самой Чехии после получения разрешения на работу и визы. Формы заявления доступны в Интернете на веб-сайте [www.immigrationcz.org](http://www.immigrationcz.org).
32. Период в 5 лет сменил предыдущий четырехлетний период с 3 апреля 2006 года (UK, 2006с: параграф 134).
33. См. GCIM (2005: 16, параграф 25). Всемирный банк подчеркивает важность денежных переводов для развития стран-доноров в своем последнем Отчете о перспективах мировой экономики (World Bank, 2005).
34. Циркулярная трудовая миграция может также приносить выгоду мигрантам, особенно при упрощении их повторной интеграции при возвращении на родину или повторном въезде в страну назначения.
35. Сравнительный обзор ряда программ в области временной трудовой миграции в Европе, Северной Америке и других странах, анализ связанных с ними проблем и прогнозов успеха подобных программ см. Martin (2003); Ruhs (2003). См. также Ruhs (2005: 203), Martin et al. (2005: рис. 4 и 5).
36. Конституционный закон 8/2000, ст. 32(2); Королевский указ 864/2001, ст. 42 (см. Spain, 2001).
37. Информация предоставлена MOM Москва (2006).

38. Дополнительную информацию о канадской Программе для сезонных сельскохозяйственных рабочих см. на веб-сайте <http://www.sdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/seasagri.shtml>.
39. Например, в Германии обучающие программы для «гостевых рабочих» приглашают молодых людей из Центральной и Восточной Европы на срок до 18 месяцев. В таких программах участвует от 3000 до 6000 человек ежегодно (см. веб-сайт [http://www.zuwanderung.de/english/1\\_anwerbung.html](http://www.zuwanderung.de/english/1_anwerbung.html), посещался 28 февраля 2006 года).
40. Например, в Германии стажер может оставаться в стране в течение 3 лет перед возвращением, тогда как в Великобритании этот период составляет от 1 до 2 лет (текстовое окно VI.15) (УК, 2005с: 6, параграф 42—43).
41. Оставшиеся рабочие приезжают из Венгрии, Румынии, Хорватии и Чехии.
42. См. также Ruhs (2005), по мнению которого это этический вопрос для новых и разрабатываемых программ для временных иностранных рабочих (TFWPs), которые, «обосновываются аргументом, что управляемая либерализация международной трудовой миграции, особенно миграции низкоквалифицированных рабочих, больше других подверженных международным миграционным ограничениям, а также международным различиям в заработной плате, были бы выгодны всем сторонам; из всех возможных способов управления и либерализации трудовой иммиграции в мире суверенных государств TFWPs являются наиболее реалистичной политической возможностью».
43. См. Директиву 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семьи (ЕС, 2003г), Преамбула, Декларативная часть 4: «Воссоединение семьи — это необходимый способ продолжения ее существования. Он помогает созданию социально-культурной стабильности, которая упрощает интеграцию граждан третьих стран в государство-участник, а также служит для поощрения экономической и социальной сплоченности, что является основной целью сообщества, устанавливаемой в Соглашении».
44. В этом отношении другим «средством контроля» может стать ограничение доступа членов семей к рынку труда, иногда принимаемое как необходимая мера для защиты местной рабочей силы, но способное усугубить влияние изоляции членов семей в принимающем сообществе и тем самым препятствующее их интеграции.
45. Решение Совета 2133/2004/ЕС (EU, 2004j), дополняющее положения Шенгенской конвенции (EU, 1990), и Общее руководство, подробно описывающее действие этих положений. Более того, ЕС планирует ввести Европейскую систему визовой информации (VIS). После внедрения VIS проездные документы и биометрические данные всех претендентов на краткосрочные визы, происходящих из третьих стран, будут заноситься в базу данных VIS и, теоретически, способствовать выявлению «засидевшихся» иностранцев, уничтоживших или потерявших свои проездные и идентификационные документы (EU, 2004k).
46. См., например, поддерживаемые МОМ программы по добровольному возвращению, реализуемые в ряде принимающих стран Европы, а также программы УВКБ ООН по добровольной репатриации беженцев в ситуациях по прошествии бедствий.
47. См. Ruhs (2003: 8—9) со ссылкой на шесть программ в пяти странах (Германии, Кувейта, Сингапура, Швейцарии и Соединенных Штатах). См. также Cholewinski (2004: 82—84).
48. Конвенция МОТ 1997 года о частных агентствах занятости (№ 181) запрещает этим агентствам взискивать «прямо или косвенно, полностью или частично какие-либо гонорары или другие сборы с работников», хотя соответствующие органы власти в интересах участвующих работников и после консультации с социальными партнерами, могут допускать исключения в отношении отдельных категорий работников, а также типов услуг, предоставляемых частными агентствами занятости (ст. 7).



# VII. Политика

## после приема:

### права трудящихся-мигрантов

Политика после приема касается ряда взаимосвязанных элементов регулирования рынка труда, обеспечивающих защиту трудящихся и поддержку общественного здравоохранения. Обычно в важных мерах нуждаются пять областей:

- регулирование рынка труда, включающее доступ, мобильность и признание квалификации;
- защита трудящихся-мигрантов (в том числе отечественных) в контексте занятости, в том числе наблюдение за сроками и условиями найма, возможность профессионального обучения, языковые и интеграционные курсы, разрешение свободы связей и защита от дискриминации;
- упрощение социального взаимодействия, особенно с помощью мер по предотвращению дискриминации, поощрению воссоединения семей и содействию интеграции;
- совершенствование социального обеспечения, включая доступность здравоохранения, образования, жилья и организацию общин;
- обеспечение социального страхования.

Большинство этих мер относится к обеспечению достаточной защиты трудящихся-мигрантов во время пребывания в стране назначения и реализуются в виде минимальных стандартов международных норм законодательной структуры по правам человека и международных трудовых норм, принятых в странах ОБСЕ. Как подчеркнуто в главе I, эта структура касается не только граждан данной страны, но равно применима к проживающим в ней негражданам, таким как трудящиеся-мигран-

ты и члены их семей, включая не имеющих официального статуса.

Кроме того, под покровительством ООН и МОТ приняты особые международные документы, касающиеся защиты трудящихся-мигрантов и их семей. Эта структура общих и специфических документов подкрепляется нормативными разработками Европы, особенно Европейского союза, о которых идет речь в разделах IV и IX.1.3, а также Европейского совета, охватывающими многие страны ОБСЕ к востоку от расширенного пространства ЕС. Однако эти международные и региональные стандарты могут оказать влияние на повседневную жизнь трудящихся-мигрантов, только если их эффективно применять на национальном уровне. Защита трудящихся-мигрантов во время работы в стране назначения лучше всего обеспечивается законодательством этой страны, будь это кодекс законов о труде, законодательство по занятости или другие нормы управления и защиты иностранцев, которое применяется и основывается на минимальных нормах, принятых на международном или региональном уровне. Однако даже для стран, еще не готовых принять в полной мере международные или региональные стандарты, они могут служить моделью для развития национального законодательства.

В некоторых случаях национальные законодательные меры стран происхождения (см. главу III) могут внести значительный вклад в охрану их рабочих за границей, примеры таких мер приведены ниже в ряде разделов.



## VII.1 Регулирование рынка труда

Регулирование рынка труда касается доступа к трудоустройству и занятости в стране назначения, когда это связано с первичным устройством трудящихся-мигрантов на работу или со второй работой, если он стал безработным. Правила, связанные с подтверждением дипломов и квалификаций, также могут сильно сказываться на профессиональном уровне нанимаемых трудящихся-мигрантов, имеющих разрешение на трудоустройство, таким образом оказывая значительное влияние на степень их экономического и общественного вклада в страну назначения, а также точки зрения денежных переводов и потенциальных возможностей улучшая развитие страны происхождения.

### VII.1.1 Доступ к трудоустройству

#### VII.1.1.1 Ограничения в области трудоустройства

Национальные законодательства большинства стран, с немногочисленными исключениями, где иммигранты имеют постоянное право на въезд, содержат ограничения, которые могут влиять на свободный выбор работы. Эти ограничения могут прямо ограничивать получение работы трудящимися-мигрантами путем регулирования условий смены ими работы или установления приоритетов при приеме на работу в пользу национальных рабочих (раздел VI.2.2). На прием на работу трудящихся мигрантов косвенно влияют другие ограничения,

такие как законоположения, обязывающие работодателей получать разрешение на наем иностранных рабочих, или фиксированная (и обязательная) для предприятия доля местных рабочих.

В одних странах, таких как Бельгия, Кипр и Чехия, иностранцам, по крайней мере в начальный период, разрешения на работу выдаются на данную должность на предприятии или у данного работодателя. В других странах, таких как Болгария, разрешения на работу выдаются в данный географический регион. В Австрии и Швейцарии разрешения на проживание и работу, выдаваемые властями, в принципе ограничены данной землей или определенным кантоном, однако после пяти или десяти лет соответственно трудящийся-мигрант получает возможность поиска работы по всей стране. В таких странах, как Албания и Япония, разрешение может допускать данный род занятий или работу в данной сфере деятельности без ограничения конкретного работодателя либо с момента начала работы, либо после выполнения определенных условий проживания и работы.

Законодательство Австрии требует и разрешения на работу, и разрешения на проживание. Хотя разрешение на работу может быть получено работодателем, это, однако, препятствует профессиональной мобильности иностранных рабочих, так как они не могут быть наняты работодателями, которым отказано в таких разрешениях (также см. раздел VI.4.2 о позиции Российской Федерации). В Соединенных Штатах разрешения на работу выдаются, только если это допускает положение на рын-

ке труда и не превышена квота по иностранным рабочим для конкретного предприятия или на национальном уровне, либо если это не повлияет негативно на зарплату и условия труда национальных рабочих, занятых аналогичной деятельностью (см. раздел VI.3.2.2).

Обычно в случаях, когда трудящиеся-мигранты намереваются сменить работу, так как им дано право доступа в государственную службу занятости иммигрантов, они могут подать заявку на другую работу даже в первый день после въезда. Обычно власти не отказывают в доступе к своим службам, но они могут удерживать мигрантов на работах именно в той определенной отрасли промышленности или профессиональной сфере, где решило правительство страны назначения, если они недавно въехали в страну. Они могут также пользоваться политическими институтами наравне с коренными гражданами (Böhning, 1996: 58). Тем не менее, как отмечено в разделе V.4.2, ограничения на рабочую мобильность внутри одного сектора занятости не должны продолжаться слишком долго, особенно для рабочих низкой квалификации, потому что это увеличивает риск эксплуатации трудящихся-мигрантов.

#### **VII.1.1.2 Свободный доступ на рынок труда**

Предоставление трудящимся-мигрантам свободного доступа к рынку труда — важным шагом, который может сыграть жизненно важную роль в содействии интеграции трудящихся-мигрантов и их семей в страну назначения. Вопрос свободного доступа к рынку труда в разных странах Европы решается по-разному, хотя во многих случаях трудящиеся-мигранты, в зависимости от условий первого найма, могут свободно выходить на рынок труда после минимального периода около 2—5 лет в зависимости от страны (Cholewinski, 2004: 58). Продолжительность таких географических, промышленных или профессиональных ограничений занятости значительно различается в разных странах, например: в Австралии — два года, но только для постоянных жителей, в Австрии — от пяти или восьми до десяти лет, в Бельгии — от двух или трех до четырех лет, в Хорватии — три года, в Финляндии — два года, в Люксембурге — между четырьмя и пятью годами, в Нидерландах — три года, в Ис-

пании — три года, в Швейцарии — между пятью и десятью годами, в Великобритании — четыре года.

Однако в тех странах назначения, где иностранные рабочие имеют свободный доступ к службе занятости, их право часто ограничено в соответствии с нормами доступа, обычно квалифицированные трудящиеся-мигранты получают его раньше, чем рабочие низкой квалификации. В некоторых государствах с действующей в сфере наемного труда иммиграцией (см. раздел VI.3) свободный доступ к трудоустройству возможен с момента въезда в страну (например, в Канаде). Напротив, в некоторых азиатских странах назначения, свободный наем на работу не разрешен вообще, так как трудовая миграция рассматривается исключительно как временное явление.

Правила въезда и иммиграции могут также открыто или скрытно дискриминировать женщин-мигрантов вследствие гендерного разделения труда в странах происхождения и назначения. Постоянная профессиональная гендерная сегрегация означает, что большинство вакансий, доступных женщинам-мигрантам, являются «женскими работами», связанными с традиционными женскими ролями. Гендерно нейтральные запросы на домработниц, нянь и артистов развлекательного жанра в действительности направлены на вербовку женщин. Предложение гендерно-ориентированного труда опирается на стереотипы и гендерные роли профессиональных обучающих программ, характеризующих определенные профессии как более подходящие для женщин. Это может косвенно отражаться в правилах въезда, по которым женщины могут иметь ограниченные права только как автономные мигранты по определенным категориям работ. Хотя существуют женщины — профессионалы среднего и высокого уровня, например, няни, ученые, учителя и менеджеры многонациональных корпораций, большинство женщин-мигрантов заняты низкоквалифицированным трудом в бытовом обслуживании, индустрии развлечений, трудоемких фабриках, работе по уходу и иногда в сельском хозяйстве. Кроме того, некоторые страны заставляют трудящихся-мигрантов — женщин проходить тесты на наличие беременности для получения разрешения на въезд и работу или определяют беременность в качестве основания для расторжения

контракта, что противоречит международным правам человека и трудовым стандартам (ILO, 2003с.; UN, 2004: параграф 153)<sup>1</sup>.

Правила действия документов по международной миграции, связанных с доступом трудящихся-мигрантов к рынку труда, также отличаются друг от друга. Хотя в соответствии с Международной конвенцией об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR) (ст. 6), каждый имеет право на работу, применимое ко всем людям независимо от национальности, государства могут вводить различия между коренными и иностранными гражданами, если эти различия преследуют серьезные государственные цели и могут быть оправданы на основе принципа пропорциональности. Защита национальной рабочей силы также может создавать такие цели при определенных обстоятельствах. Конвенция МОТ № 143 принимает либеральный подход к данному вопросу, в сущности разрешая доступ трудящихся-мигрантов к рынку труда после двух лет работы, тогда как государствам-участникам, ратифицировавшим Конвенцию по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (ICRMW), предоставляется большая свобода действий (текстовое окно VII.1).

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VII.1

### Международное законодательство и доступ к рынку труда для трудящихся-мигрантов в стране назначения

#### Международный пакт по экономическим, социальным и культурным правам

Международный пакт по экономическим, социальным и культурным правам, ст. 6(1) «Государства-участники настоящего договора признают право на работу, включающее право каждого на возможность зарабатывать на жизнь работой, которую он/она свободно выбирает или соглашается, и предпринимают соответствующие меры по охране этого права».

Что касается применения этого права на работу к трудящимся-мигрантам и их семьям, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в Основном комментарии 18 по праву на работу, измененном 24 ноября 2005 года, подчеркивает, что «принцип недискриминации, как установлено в статье 2.2 данного Договора и в статье 7 Соглашения ООН по трудящимся-мигрантам, должен применяться в отношении трудоустройства трудящихся-мигрантов и их семей» (2005: параграф 18).

#### Конвенция МОТ о трудящихся-мигрантах (Дополнительные положения), 1975 год (№ 143), ст. 14

В случае изменения доступа к трудоустройству трудящихся-мигрантов по сравнению с первоначальным наймом ст. 14 Конвенции МОТ № 143 оговаривает два типа ограничений, которые могут быть наложены.

Государство-участник может:

а) обусловить свободный выбор работы трудящимися-мигран-

тами, обеспечивая им право на географическую подвижность, тем, что трудящийся-мигрант законно проживал на его территории с целью получения работы в течение предписанного периода, не превышающего двух лет, а если законодательство или правила предусматривают контракты на определенный период менее двух лет, — тем, что трудящийся-мигрант закончил работу по первому трудовому контракту;

б) ограничивать доступ к определенным видам работ или функциям, когда это необходимо в государственных интересах. При этом условии трудящиеся-мигранты могут требовать выбора работы, отличной от полученной по первому трудовому контракту, после первых двух лет пребывания в стране или после окончания первого контракта, если его продолжительность короче.

#### Конвенция ООН о трудящихся-мигрантах (ICRMW), ст. 52

По данной Конвенции (ООН, 1990), правительство имеет право ограничивать наем иностранных рабочих в отрасли промышленности или профессиональной сфере. Но такие ограничения могут устанавливаться не более чем на два года. Начиная с первого дня третьего года пребывания иностранца в стране он имеет право искать другую работу. Мигранту может быть отказано в отдельной работе, если во время действия вакансии на нее претендует национальный рабочий или лицо, приравненное к нему. Начиная с первого дня шестого года пребывания иностранца он имеет равные права на работу с национальными рабочими.

## **VII.1.2 Принудительное изменение работы**

Существует согласованность между конкретными стандартами МОТ и ООН: если трудящийся-мигрант теряет работу, то он не должен обязательно или немедленно выезжать из страны иммиграции, а должен рассматриваться как часть нормальной рабочей силы. Если мигранты теряют работу вследствие болезни, разрыва контракта работодателем или банкротства работодателя, Конвенция МОТ № 143 в ст. 8 содержит следующие формулировки, касающиеся трудящихся-мигрантов, законно проживающих в стране:

- а) [Трудящийся-мигрант] не рассматривается как лицо, находящееся на незаконном или нарушающем правовые нормы положении только из-за простого факта потери своей занятости, которая сама по себе не влечет отмены вида на жительство или, в случае необходимости, его разрешения на право работы.
- б) Соответственно, он пользуется равенством обращения с местным населением, в частности в отношении обеспечения занятости, предоставления другой работы, а также временной работы в случае безработицы и переподготовки<sup>2</sup>.

Словакия подписала двусторонние соглашения по взаимному трудоустройству мигрантов, оговаривающие, что при разрыве трудового соглашения мигранта по любой причине, не зависящей от него, нанимающий орган должен пытаться найти другую подходящую работу. Однако в Австрии трудящийся-мигрант, ставший безработным, рискует быть высланным вследствие недостатка средств к существованию независимо от того, имеет ли он законное разрешение на постоянное проживание. В Швейцарии также установлено, что разрешение на постоянное проживание может быть аннулировано в случае бедности, так как по швейцарскому закону бедность является законным основанием для высылки, хотя решение о высылке должно соблюдать принцип пропорциональности, т. е. высылка предписывается, только если возвращение в страну происхождения возможно и может быть проведено законным путем.

Конвенция МОТ № 143, однако, не предоставляет мигрантам права оставаться в стране после двух лет пребывания или по истечении первого контракта. Статья 8(1) касается исключительно трудящихся-мигрантов, потерявших работу, в отличие от тех, чья занятость окончилась в соответствии с условиями контракта. Таким образом, существующая практика определения периода времени и требования возвращения мигрантов на родину по завершении этого периода по сути не противоречит данному условию (ILO, 1999a).

## **VII.1.3 Непроизводительная «утечка мозгов» и отсутствие признания дипломов**

Многие трудящиеся мигранты, особенно женщины, не могут работать по профессиям, в которых они являются квалифицированными специалистами. Некоторые из них имеют университетские дипломы или обладают другой квалификацией высокого уровня: это выпускники университетов, архитекторы, доктора, бухгалтеры и т. д. Большое число таких трудящихся-мигрантов — женщин, например, становятся домработницами (раздел VI.4.3.4) и переживают трудные времена, особенно при отсутствии документов, в попытках подняться по карьерной лестнице. Правило «одного работодателя» или ограничение на тип трудоустройства также непропорционально влияет на женщин; выпускницы университетов, работающие в качестве прислуги, не могут получить другую работу, более соответствующую использованию их навыков или образования, даже при наличии свободных мест (ILO, 2003с: 13).

Эти же проблемы, обсужденные в разделе, посвященном «утечке мозгов» (раздел IV.7), приводят к непроизводительной «утечке мозгов»: страны происхождения расходуют большие средства на образование работников, которые затем покидают родину, находя работу за границей. Однако с точки зрения денежных переводов, поскольку эти работники заняты на низкоквалифицированных работах, страны происхождения несут даже большие убытки, чем из-за «утечки мозгов». Так как часто эти мигранты выходят на рынок труда без документов и на низкоквалифицированном уровне, их заработная плата значительно ниже той, которую они могли бы получать,



имей они возможность занимать положение, позволяющее использовать их квалификацию. В свою очередь, их низкая зарплата значительно уменьшает размер денежных переводов, отправляемых на родину.

Одной из причин, вызывающих этот высокий уровень непроизводительной «утечки мозгов», является то, что большинство этих работников живут и работают в странах назначения, как незаконные мигранты. На рынках труда промышленно развитых стран существует большая потребность в сфере обслуживания, при этом часто нет узаконенного запроса на иностранных рабочих и достаточных легальных кана-

лов миграции в данные профессиональные сферы. В этом отношении удачная практика применяется в Греции, Италии и Испании, где статус большое число работающих женщин-мигрантов, сконцентрированных в секторе домашнего труда был узаконен. В Италии схема упорядочения 2002 г. привела к регистрации 450 000 иностранных рабочих в качестве *collaboratori familiari* (84% которых составляли женщины), составляющих 35,2% общего числа узаконенных рабочих (текстовое окно VIII.5). В начале 2006 года итальянское Министерство труда опубликовало квоты на иностранных рабочих, включающие 45 000 разрешений на работу в секторе домашнего труда из

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VII.2

### Признание квалификаций

Важной предпосылкой предоставления мигрантам возможности конкурировать с коренными гражданами в поисках работы является признание иностранных квалификаций в стране трудоустройства. Статья 14 Конвенции МОТ № 143 устанавливает, что «Участник может... (б) после соответствующих консультаций с представительными организациями работодателей и работников, регламентировать условия признания профессиональной квалификации, приобретенной вне его территории, в том числе аттестаты и дипломы». Такое же положение содержится в параграфе 6 Рекомендации МОТ № 151.

Однако признание профессиональных и академических квалификаций трудящихся-мигрантов не является областью больших достижений на одностороннем или двустороннем и региональном уровнях (исключением являются результаты, достигнутые в ЕС). Кажется, только небольшое число государств работает над этим вопросом. Итальянское законодательство предусматривает, что «в рамках программы национальной интеграции и на основе договоров с местными и региональными компетентными органами образовательные учреждения должны содействовать моделям обучения с получением документа об обязательном образовании или аттестата средней школы, которые должны учитывать... образование, полученное в стране происхождения, критерии признания квалификаций, полученных в стране происхождения, для облегчения интеграции в школьную систему».

В Австралии трудовых взаимоотношений и малых предприятий предусматривает национальное признание в металлургической и электрической отраслях для постоянных жителей и оценку квалификации в большинстве отраслей для мигрантов в Австралию. Правительства штатов также обеспечивают помощь в признании квалификаций через Отделение зарубежных квалификаций в Департаменте развития штата Виктория, который действует под управлением и защитой Национального бюро признания зарубежных квалификаций, являющегося частью Министерства занятости, образования, обучения и молодежной политики.

Квалификационные власти Новой Зеландии отвечают за оценку зарубежных квалификаций на предмет их эквивалентности принятым в Новой Зеландии. Кроме того, законодательство Новой Зеландии требует регистрации лиц, желающих практиковать в определенных профессиях, например, врача, и правительство сообщает, что «юриспруденция прав человека устанавливает, что квалификационные органы должны располагать процедурами для оценки зарубежных квалификаций».

Также небольшое число государств признает квалификации на основе двусторонних или многосторонних соглашений, например, Словакия.

Источник: МОТ, Международная миграционная программа (MIGRANT), март 2006.

общего числа 170 000. В Испании схема упорядочения 2005 года также добавила большое число рабочих в этот сектор: было выдано 191 570 разрешений на работу иностранным мигрантам на должности прислуги (89% которых были женщины), что составило 33,4% общего числа узаконенных рабочих. В Греции число женщин-мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги и оформленных в 1998 г., было также очень высоким (32,6%).

Помимо проблемы уменьшения незаконной миграции путем оформления работников, принятое на рынке труда в течение ряда лет, необходимо признание этой потребности рынка труда и открытие легальных каналов миграции.

Другой причиной непроизводительной «утечки мозгов» является отсутствие системы признания дипломов и квалификации между главными странами происхождения и странами назначения. Признание квалификаций, полученных за границей, является, таким образом, другой основной областью, в которой необходимы значительные изменения национальной политики и практики для обеспечения законно въехавшим трудящимся-мигрантам доступа к трудоустройству наравне с национальными рабочими (текстовое окно VII.2).

## VII.2 Защита при трудоустройстве

В то время как у государств есть суверенные права над своей миграционной политикой, международное законодательство установило три фундаментальных понятия, характеризующих защиту трудящихся-мигрантов и членов их семей:

- Равенство в обращении между законными трудящимися-мигрантами и местными рабочими в сфере занятости и проживания.
- Основные универсальные права человека применимы ко всем мигрантам независимо от статуса. Это было установлено безоговорочно и без ограничений в Конвенции МОТ № 143 и позднее описано подробно в ICRMW в 1990 г. Это также фундаментальный принцип международного законодательства по правам чело-

века. Как описано в разделе I.3, восемь основных соглашений МОТ применимы ко всем трудящимся-мигрантам.

- Широкий набор международных трудовых стандартов, обеспечивающих защиту в обращении и условиях работы (включая охрану труда и здоровья, максимально допустимую продолжительность рабочего времени, минимальную оплату труда, отсутствие дискриминации, свободу объединений и декретный отпуск) применим ко всем трудящимся. Эта точка зрения была поддержана в последнем консультативном заключении, выпущенном Международным судом ООН, Межамериканским судом по правам человека, которое утверждает:

То, что человек является мигрантом, не может служить оправданием лишения его обладания и осуществления человеческих прав, в том числе и трудового характера. Мигрант в контексте трудовых взаимоотношений приобретает права рабочего, что должно быть признано и гарантировано независимо от его узаконенного или незаконного положения в государстве занятости. Эти права являются следствием трудовых взаимоотношений (IACHR, 2003).

Предупреждение эксплуатации мигрантов, привлечение к уголовной ответственности за жестокое обращение с ними лиц вовлеченных в торговлю людьми и незаконный ввоз мигрантов, и искоренение незаконной вербовки требуют принудительного применения полного национального минимума стандартов трудовых и человеческих прав для защиты рабочих — как мигрантов, так и граждан страны пребывания (см. раздел VIII.4.3). Международные трудовые стандарты по принудительному и детскому труду, свободе объединений и отсутствию дискриминации, охране труда и здоровья и защите заработков предусматривают минимум международных норм для национального законодательства. Необходимым дополнением для предупреждения эксплуатации, выявления принудительного труда и обеспечения минимально приемлемых рабочих условий для всех являются наблюдение и проверка, особенно в таких областях, как сельское хозяйство, строительство, домашний труд, секс-индустрия и другие секторы «незаконной» вербовки.

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VII.3

### Международные стандарты защиты трудящихся-мигрантов относительно сроков и условий занятости

Согласно Конвенции МОТ № 97 (ст. 6 (1)(а)) трудящимся-мигрантам, законно проживающим в стране, государством должны быть предоставлены условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане, в сферах заработной платы, рабочего времени и сверхурочных, оплачиваемого отпуска, ограничений на надомную работу, минимального возраста, срока обучения и подготовки и занятости женщин и молодежи, поскольку такие вопросы отрегулированы законом или правилами либо входят в ведение компетентных административных органов.

Согласно Конвенции МОТ № 143 (ст. 10) законно проживающие трудящиеся-мигранты обеспечиваются «равенством возможностей и обращения в отношении труда и занятий». Статья 12 гарантирует равенство обращения относительно условий работы для всех законных трудящихся-мигрантов, осуществляющих одну и ту же деятельность, какими бы ни были особые условия найма.

Рекомендация МОТ № 151 (параграф 2) показывает, что документированные трудящиеся-мигранты должны обладать действительным равенством возможностей и обращения с гражданами данной страны в отношении:

- а) доступа к службам профессиональной ориентации и трудоустройства;
- б) доступа к профессиональной подготовке и работе по их собственному выбору на основе их личного соответствия такой подготовке или работе, с учетом

- квалификации, приобретенной вне страны и в стране, предоставляющей работу;
- в) продвижения по службе в соответствии с их личными качествами, опытом, способностями и усердием;
- г) гарантии и предоставления другой работы, предоставления временной работы в случае безработицы и переподготовки;
- д) вознаграждения за труд равной ценности;
- е) условий труда, включая продолжительность рабочего времени, периоды отдыха, ежегодные оплачиваемые отпуска, меры по технике безопасности и гигиене труда, а также меры в области социального обеспечения и возможностей социально-бытового обслуживания и пособий, предусмотренных в связи с работой;

Статья 9(1) Конвенции № 143 обеспечивает равенство обращения для всех трудящихся-мигрантов в отношении прав, проистекающих из предыдущего места работы, в отношении оплаты, социального обеспечения и других льгот.

ICRMW (ст. 25(1)) оговаривает, что все законные трудящиеся-мигранты, а также те не имеющие документов или находящиеся в незаконном положении, имеют право на «обращение, не менее благоприятное, чем применяемое к гражданам государства занятости в отношении оплаты и других условий... или сроков занятости». Более того, ст. 25(2) добавляет: «Отклонение от принципа равного обращения в частных договорах найма является незаконным...»

#### VII.2.1 Сроки и условия занятости

По отношению к минимальным срокам и условиям занятости (например, охрана труда и здоровья, защита заработной платы и рабочего времени) руководящим принципом, определенным в основных документах по правам человека (UDHR: ст. 23; ICESCR: ст. 7) и уточненным в стандартах МОТ, является то, что со всеми иностранными рабочими следует обращаться на равных условиях с местными рабочими. Эти права включают равную оплату за равноценную работу, что является фундамен-

тальным принципом широко ратифицированных основных конвенций МОТ № 100 и 111 по равенству<sup>3</sup> и конвенций МОТ № 97 и 143, и запрещение вычетов из зарплат рабочих, что является фундаментальным принципом, признанным в широко ратифицированной Конвенции МОТ по защите работников (№ 95). Конвенция МОТ № 111 защищает всех трудящихся-мигрантов от дискриминации по признакам расы, цвета кожи, этнической принадлежности, пола или религии в отношении условий их работы (ILO, 1999b: 369—374, 493—495)<sup>4</sup>. Кроме того, применение других стандартов МОТ в сферах

охраны труда и здоровья, рабочего времени и защиты заработков нельзя ограничивать для законных трудящихся-мигрантов. Принцип равного обращения ясно выделен в специфических международных документах, относящихся к защите трудящихся-мигрантов (текстовое окно VII.3).

Что касается условий работы, то немногие законодательные или административные положения на национальном уровне проводят различия между законными трудящимися-мигрантами и местными рабочими, основанные на национальности. На самом деле в большинстве случаев условия работы управляются кодексом законов о труде или другим трудовым законодательством, которое применяется к национальным и иностранным рабочим без различий, в соответствии с основными положениями, касающимися этой сферы. Но административная дискриминация трудящихся-мигрантов, вероятнее всего, совершается в отношении гарантии занятости и профессионального обучения (см. также раздел VII.2.2).

Однако принцип равенства также применяется к профессиональному обучению и защите от увольнения. Согласно Конвенции № 143 (ст. 10) работодатель или государственные концессии по профессиональному обучению должны быть также доступны для трудящихся-мигрантов, законно проживающих в стране. Хотя это может быть трудно осуществить на практике, особенно если трудящийся-мигрант находится в стране временно, возможности развития способов трудоустройства жизненно важны в контексте интеграции рынка труда и предупреждения социальной изоляции (раздел VII.3.2) (особенно если трудящиеся-мигранты собираются позднее поселиться в стране), а также их будущего вклада в экономику страны происхождения в случае возвращения. Что касается увольнения, хотя потеря работы бывает часто неизбежной во время экономического спада, в этом отношении различия между национальными и иностранными рабочими не должны допускаться без веской причины. В Австрии, однако, закон предусматривает, что иностранцы, по крайней мере те, кто является предметом ограничений разрешений на работу, первыми подлежат увольнению в случае сокращения штатов.

Что касается равенства обращения в отношении альтернативного трудоустройства, общественных работ и переподготовки, то это зависит от конкретной ситуации трудящегося-мигранта, как определено в таких странах, как Австралия, Австрия, Чехия, Германия, Новая Зеландия и Великобритания.

Если рабочий постоянно проживает в стране, то он будет пользоваться теми же преимуществами, что и национальные рабочие, по истечении определенного времени. Однако временно проживающие не удовлетворяют требованиям местопребывания, поэтому у них будет мало шансов получить доступ к таким льготам.

Особенно важным аспектом сроков и условий занятости для трудящихся-мигрантов является право на равное обращение в части прав, вытекающих из предыдущего места работы. Специфические международные документы защиты трудящихся-мигрантов подчеркивают, что это право должно быть защищено по отношению ко всем мигрантам, в том числе и незаконным (Конвенция МОТ № 143: ст. 9(1); ICRMW, ст. 25(3) и 27). В особенности равное обращение следует применять к оплате (например, прошлые заработки). Это особенно важно для незаконных трудящихся-мигрантов, так как работодатели часто пытаются скрываться за завесой нелегального найма, чтобы избежать исполнения собственных обязательств. Равное обращение в части прав последнего трудоустройства также применяется к пособиям по социальному обеспечению, проистекающим из такого трудоустройства (раздел VII.5), и включает возможность компенсации взносов в фонд социального обеспечения или экспорт пенсий/пособий в страну происхождения мигранта<sup>5</sup>. Однако это не распространяется на права на субсидии, которые не зависят от срока занятости<sup>6</sup>.

Равное обращение с местными работниками и законными трудящимися-мигрантами защищено также двусторонними договорами по трудовой миграции (раздел IX.1.1), которые часто включают положения, гарантирующие равные работу и условия найма, а также двусторонними договорами по социальному обеспечению, дающими право трудящимся-мигрантам, *inter alia*, экспортировать пен-

сии/пособия на родину. Этот вопрос становится все более важным для возвращения трудящихся-мигрантов и их семей (особенно для вышедших на пенсию).

### VII.2.2 Профессиональное обучение, языковые курсы и курсы интеграции

Принцип равенства законных трудящихся-мигрантов и местных рабочих распространяется на доступ к профессиональному обучению и переподготовке<sup>7</sup>. Однако есть две области, в которых существует административная дискриминация трудящихся-мигрантов: профессиональное обучение и обучение языку. Из них равный доступ к профессиональному обучению наиболее проблематичен. В Норвегии доступ иностранцев к профессиональному обучению обусловлен требованием проживания, в Канаде (провинция Новая Шотландия) трудящиеся-мигранты должны платить за образование и обучение, тогда как постоянно проживающие получают их бесплатно или по льготному тарифу.

В части языкового обучения стандарты МОТ показывают, что оно должно иметь место «по мере возможности во время оплачиваемого рабочего дня» (Рекомендация МОТ 1975 года (№ 151): параграф 7(1)(б)). Изучение языка принимающей страны необходимо для обеспечения плавного перехода трудящихся-мигрантов и членов их семей в страну занятости. Языковое обучение — наиболее очевидная и первая необходимость, если трудящиеся-мигранты и их иждивенцы не владеют местным языком. Это может быть организовано национальным правительством или передано негосударственным организациям через выделение для этой цели государственных средств.

В Германии Министерство труда и социальных дел поддерживает преподавание трудящимся-мигрантам немецкого языка через ассоциацию «Германия для иностранных рабочих». Некоторые из ее курсов особенно учитывают нужды трудящихся-мигрантов и молодых женщин и сочетают языковое обучение с подготовкой к профессиональному обучению. В частности, правительство Германии сообщает, что «курсы, учитывающие профессиональные потребности, становятся все более важны-

ми». Другим примером может служить Сан-Марино, где «ежегодно государство содействует и организует курсы итальянского и иностранных языков для помощи иностранцам и местному населению в их ежедневной работе». В Италии школы и институты должны обеспечивать курсы и специальные встречи по изучению итальянского языка для помощи не говорящим по-итальянски. Бельгийское Общество говорящих по-немецки организует программу, названную «Всеобщая интеграция через чтение и письмо», которая направлена на социальные маргинализированные группы, включающие мигрантов и членов их семей; цель программы — улучшить их умение читать и писать по-немецки и обеспечить базовые знания как французского, так и немецкого языков. В Норвегии иммигрантам предлагается 500 часов обучения норвежскому языку, которые включают базовую информацию об обществе принимающей страны.

Интересным примером деятельности служб поддержки развития и интеграции трудящихся-мигрантов является программа «Консультативный комитет по карьере, образованию и обучению» (СЕТАВ), учрежденная Всемирной федерацией мусульманских сообществ «Khoja Shia Ithnaasheri»<sup>8</sup>. Эта организация, базирующаяся в Великобритании, содействует образованию и карьерному росту молодых мусульманских женщин и мужчин с помощью информации, публикуемой на ее сайте в Интернете, и осуществляет еще ряд общественных программ.

### VII.2.3 Права профсоюзов

Одним из наиболее эффективных путей предупреждения эксплуатации трудящихся-мигрантов является разрешение им беспрепятственно использовать свое право вступления в профсоюз. Права профсоюзов включают свободу объединений и право на коллективный договор и признаются везде в основных международных документах по правам человека<sup>9</sup>. МОТ рассматривает право на свободу объединений и коллективный договор как основной принцип, признаваемый Конституцией МОТ, и поэтому оно должно охраняться всеми государствами — членами МОТ независимо от того, ратифицировали ли они соответствующие соглашения. Это ут-

верждение повторено в Декларации МОТ о фундаментальных принципах и правах работников 1998 года, которая определяет две конкретные Конвенции МОТ (№ 87 и 98), обращенные к правам профсоюзов, как принадлежащие к восьми основным фундаментальным правовым документам МОТ (раздел I.3). Эти документы ратифицированы 145 и 154 странами соответственно, но имеется много примеров, показывающих, что их применение оставляет желать лучшего.

Конвенция № 87 (ст. 2) утверждает, что «работники и работодатели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних». Это право «означает, что любое лицо, легально проживающее на территории данного государства, пользуется профсоюзными правами, обеспечиваемыми Конвенцией, независимо от национальности» (ILO, 1994: параграф 63).

В основном законодательство и национальные практики признают право иностранных рабочих объединяться в профессиональные союзы на тех же условиях, что и граждане. Однако некоторые государства, такие как Чехия и Словакия, ставят гражданство условием вступления в профсоюз, тогда как другие, такие как Литва, требуют, чтобы членство в профсоюзах было связано с условиями местопребывания. Вследствие жалобы, поданной организацией профсоюзов Испании в 2001 году, Комитет МОТ по свободе объединений подтвердил, что Конвенция № 87 применяется ко всем рабочим без ограничения. Кроме того, хотя данный случай имеет отношение к трудящимся-мигрантам в незаконной ситуации, ясно установлено, что эти рабочие входят в сферу действия Конвенции и должны иметь право вступать в профсоюзы или организовывать их. Комитет также подчеркнул, что «профсоюзы должны иметь право представлять и содействовать рабочим, охваченным Конвенцией, с целью поддержки и защиты их интересов» (ILO, 2001b).

В другом случае, в 2003 году, Комитет МОТ по свободе объединений, работая с жалобой американских и мексиканских профсоюзов, опротесто-

вал решение Верховного суда США от марта 2002 года, установившее, что незарегистрированные рабочие в силу своего статуса иммигрантов не имеют права на выплату задолженности по зарплате после незаконного увольнения по причине использования прав, защищенных Национальным законом о трудовых отношениях (NLRA). Верховный суд отменил решение Национального управления трудовых отношений (NLRB) и федерального апелляционного суда, дающее рабочему право на выплату задолженности по зарплате (*Hoffmann Plastic Compounds v. NLRB*, 2002). Комитет МОТ решил, что постановление Верховного суда является нарушением права свободы объединений (ILO, 2002b).

Законодательство Австрии и Финляндии утверждает, что только граждане страны могут избираться на официальные должности в профсоюзах. Комитет МОТ по свободе объединений направил Финляндии комментарии по результатам рассмотрения, в которых утверждалось, что иностранные рабочие должны иметь право занимать профсоюзные должности. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций также постановил:

так как ограничения по национальности слишком суровы и могут лишить некоторых рабочих права совершенно свободно избирать своих представителей в секторах, где они составляют значительную часть рабочей силы, Комитет постановляет, что законодательство должно разрешать иностранным рабочим занимать должности в профсоюзах, по крайней мере по прошествии приемлемого периода пребывания в принимающей стране (ILO, 1994: параграф 118).

Организация мигрантов является первостепенной задачей профсоюзов, поэтому законодательство, препятствующее мигрантам вступать в профсоюзы, должно быть отменено, также как положения в уставах и правилах профсоюзов, содержащие препятствия членству мигрантов. В дополнение к защите прав трудящихся-мигрантов и рабочих-граждан во многих странах профсоюзы играют ключевую роль в интеграции мигрантов в общество принимающей страны: они организуют языковые курсы, учреждают информационные центры для мигрантов и, конечно, предоставляют им воз-

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VII.4

## Роль профсоюзов

Как могут профсоюзы как один из социальных партнеров ситуацию в области трудовой миграции к лучшему? Ниже приведено несколько конкретных примеров:

- Поддержка профсоюзов и консультации с работодателями и рабочими организациями привели к принятию новых правил иммиграции в Испании и регуляризации около 700 000 нерегулярных трудящихся-мигрантов (текстовое окно VIII.5). Без поддержки социальных партнеров правительство не отважилось бы на такую важную меру.
- Профсоюзы были ключевыми учредителями ICRMW. Аналогичные усилия прилагаются сейчас для ратификации конвенций МОТ № 97 и 143.
- Профсоюзы могут также играть определенную роль в рассмотрении вопроса «утечки мозгов», ключевой проблемы стран Африки. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), около 50% африканских врачей покидают страну происхождения. Ежегодно Африка теряет около 20 000 высококвалифицированных профессионалов. Подсчитано, что это обходится правительству, работодателям и рабочим, как налогоплательщикам, в 4 миллиарда долларов США в год. Профсоюзы промышленно развитых стран сейчас проводят кампании среди этнических мигрантов с целью предотвратить отъезд из Африки талантливых людей, что необходимо для улучшения благосостояния населения. В ряде африканских стран, включая Кению, профсоюзы проводят кампании за введение усовершенствований в секторе здравоохранения путем содействия увеличению бюджета на здравоохранение и улучшению условий труда медсестер и врачей.
- Денежные переводы стали ключевым источником финансовых потоков в развивающихся странах (раздел IV.4). Профсоюзы, такие как АФТ-КПП (AFL-CIO), провели ряд мероприятий в местных банках для уменьшения стоимости переводов для мигрантов. Это способствует лучшему использованию переводов и большей прозрачности операций.
- Растет число двусторонних и многосторонних договоров профсоюзов стран происхождения

и назначения. Международное объединение профсоюзов (UNI), Международный профсоюз «белых воротничков» ввели профсоюзные паспорта, которые позволяют трудящимся-мигрантам сохранять членство и обслуживание при переезде в другую страну. Договор между профсоюзами Марокко и Испании помогает борьбе с нерегулярной миграцией и сопровождающей ее эксплуатацией. Профсоюзы Испании и Мавритании имеют договор по наблюдению за положением мавританских мигрантов в Испании, их легализации и другой помощи.

- В странах происхождения (например, на Филиппинах) некоторые профсоюзы участвуют в правительственных схемах обучения мигрантов до выезда. Это дает возможность профсоюзам информировать мигрантов об их правах и способствовать контактам с профсоюзами в странах назначения.
- Профсоюзы также помогают трудящимся-мигрантам сохранять контакт с родиной. В Сенегале, например, экспатрианты организованы в профсоюзы.
- Работодатели и профсоюзы в настоящее время совместно борются с распространением ВИЧ/СПИД, являющимся трагедией Африки. Трудящиеся-мигранты в этом смысле особенно уязвимы. МОТ и другие организации показали, что рабочее место является наилучшей отправной точкой проведения предупредительных кампаний и что рабочие охотнее участвуют в них при поддержке профсоюзов. К сожалению, в некоторых странах мигрантам еще запрещено вступать в профсоюзы, что является не только нарушением фундаментального права, но и препятствием для крайне необходимых кампаний по спасению человеческих жизней.

*Сегодняшней проблемой является укрепление социального диалога по миграции на национальном уровне. Заглавной проблемой будет инициирование развития трехсторонней миграционной политики на региональном и международном уровнях.*

Несомненно, в профсоюзном движении имеется намерение двигаться в этом направлении.

### Роль профсоюзов (продолжение)

#### Профсоюзы в странах происхождения могут:

- помогать проведению предотъездной ориентации и обучения;
- приводить стандартные контракты трудоустройства в соответствие с международными стандартами;
- лоббировать отмену оплаты за наем;
- обеспечивать мигрантов именами контактных лиц и адресами профсоюзов;
- обеспечивать справочные службы для мигрантов, страдающих от жестокого обращения;
- обеспечивать защиту женщин-мигрантов от дискриминации и превращения в жертв торговли людьми.

#### Профсоюзы в странах назначения могут:

- лоббировать принятие законов по равному обращению и недискриминации в части

условий найма, социального обеспечения и т. д.;

- организовывать изучение прав трудящихся-мигрантов;
- требовать отмены положений, препятствующих вступлению мигрантов в профсоюзы;
- включать мигрантов в коллективные договоры;
- сотрудничать в обнаружении агентств нелегальной вербовки;
- помогать в определении указанных агентств, занятых торговлей людьми;
- учреждать комитеты по защите прав трудящихся-мигрантов;
- лоббировать включение социальных положений в двусторонние/международные договоры.

Источник: Бюро МОТ по трудовой деятельности (ACTRAV), март 2006.

возможность участия в профсоюзной деятельности (текстовое окно VII.4).

Равное обращение и равные возможности, включая право на свободу объединений и право занимать должности в профсоюзных организациях, также закреплены в двух отдельных конвенциях № 97 и 143 по защите трудящихся-мигрантов. Эти документы находятся в центре деятельности профсоюзного движения по трудящимся-мигрантам, и содействие их ратификации является ключевой задачей любой профсоюзной кампании. Нет причины, по которой любого рабочего, мигранта или немигранта, следует лишать фундаментального права на свободу объединений, и существует множество примеров, показывающих, что возможность осуществлять свое право является благом для мигрантов, рабочих-граждан и экономики в целом. Наблюдения показывают, что трудящиеся-мигранты часто заняты в опасных профессиях, которых избегаемых гражданами страны избегают.

На самом деле можно только предположить, что среди 6000 рабочих, умирающих ежедневно во всем мире от несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний, большую часть составляют трудящиеся-мигранты. 170 000

умирают ежегодно в сельском хозяйстве, и 55 000 — в строительстве. На это могут оказывать влияние профсоюзы и социальный диалог. Исследования, опубликованные МОТ<sup>10</sup>, показывают, что при существовании на месте работы механизмов социального диалога и организации рабочей силы в профсоюзы число несчастных случаев может быть уменьшено почти наполовину.

Европейская конфедерация профсоюзов (ETUC) недавно решила принять более активную и инициативную политику по трудовой миграции и представила меморандум, излагающий ее позицию на рассмотрение в курсе консультационного процесса по легальной миграции, инициированного ЕС. Стала очевидной взаимодополнительность взглядов на этот вопрос: тогда как ЕС рассматривает проблемы миграции с точки зрения потребностей высококвалифицированной миграции и борьбы с незаконной миграцией, европейские профсоюзы первым пунктом своей программы ставят права трудящихся-мигрантов вместе с необходимостью расширять легальные пути трудовых мигрантов, в том числе неквалифицированных.

Миграция является трудовой проблемой, а труд не является товаром. Один хорошо известный



швейцарский интеллектуал так комментировал ситуацию с иммиграцией в своей стране: «Мы вызвали рабочих, и приехали люди<sup>11</sup>. Решение проблем связанных с трудовой миграцией требует политических мер, учитывающих социальные аспекты этого феномена. Предоставление и уважение права мигрантов на свободу объединений является частью этих социального измерения.

### **VII.3 Содействие социальной сплоченности**

Уровень социальной сплоченности в странах назначения значительно повысится, если на дискриминацию трудящихся-мигрантов будет обращено внимание и будут приняты меры к ее ликвидации. Более того, реализация мер, способствующих интеграции мигрантов в общество (см. также раздел VII.2.2), и обеспечение возможностей воссоединения семей также играют важную роль в предупреждении маргинализации мигрантов и содействии социальной сплоченности.

#### **VII.3.1 Решение проблемы дискриминации**

Дискриминация приводит к неравенству на рынке труда, препятствуя обеспечению равных возможностей, провоцируя конфликты среди трудящихся и подрывая социальную сплоченность. Дискриминация усиливает тенденции, обрекающие отдельные группы трудящихся на роль маргиналов и на скудные условия существования. Результатом последовательного отказа в возможностях трудоустройства, ссылки в гетто, недостатка образования или возможностей обучения, отсутствия охраны законных прав силами полиции и многочисленных случаев дискриминации в общественной жизни является изоляция и в конечном счете распад социальной сплоченности. Трудящиеся-мигранты сталкиваются с различными формами дискриминации при трудоустройстве и выборе профессии, и часто дискриминация, от которой страдают мигранты, начинается на этапе найма. Следствием трудностей поиска подходящей работы является

выполнение высококвалифицированными мужчинами и женщинами низкооплачиваемой работы.

Дискриминация препятствует интеграции. Последствия прежней политики проявляются в непредвиденной и непредотвращенной дискриминации, которую можно наблюдать в этнических гетто, высокой безработице, низком уровне школьного образования, росте уровня насилия и преступности во многих странах. Очевидно, что чем дольше мигранты и их дети живут и работают в принимающей стране в условиях дискриминации, тем более вероятно, что это предубеждение и дискриминация будут препятствовать им в достижении экономического и образовательного уровня, аналогичного имеющемуся у большинства населения (Taran et al., 2006). В некоторых странах накопившиеся последствия дискриминационных действий привели к созданию обстановки, которая сама по себе является дискриминационной.

Исследования МОТ в Западной Европе и Северной Америке выявили значительный, стойкий и вызывающий беспокойство уровень дискриминации при приеме на работу во всех обследованных странах (например, Bovenkerk et al., 1995; Goldberg et al., 1996; Colectivo IOE, 1996; Bendick, 1996; Smeesters and Nayer, 1999; Allasino et al., 2004). При прочих равных условиях (квалификации, уровне образования, профессиональных навыках, владении языком) лица, являющиеся иммигрантами, еще сталкиваются с высокой степенью дискриминации — только на основании имени или внешности. При отсутствии особого внимания иммигранты и их дети будут попадать в вышеописанные категории длительно безработных и высокого риска социальной изоляции.

Дискриминация имеет двойное воздействие на женщин. Как отмечено в разделе 3.4 Введения, большинство рабочих вакансий для женщин-мигрантов находятся в неконтролируемых секторах (сельском хозяйстве, домашнем обслуживании, секс-индустрии). Официальные данные показывают, что сегодня более 50% всех трудящихся-мигрантов составляют женщины. Как отмечено в разделах VII.1.1.2 и VII.1.3, существование профессиональной сегрегации по признаку пола на рынках

## Принцип недискриминации на международном, региональном и национальном уровнях

Принцип недискриминации (по таким признакам, как раса, этническая принадлежность, пол, религия и т. д.) является универсально применимым и признанным в Международном Билле о правах (Всеобщая декларация прав человека, ICCPR и ICESCR), международных договорах по правам человека различной тематики (ICERD, CAT, Конвенция МОТ № 111) или групп лиц (CEDAW, CRC и ICRMW), а также в региональных договорах по правам человека, таких как ECHR (ст. 14; протокол № 12), который был ратифицирован большинством стран — членов ОБСЕ. Также в основном принято, что список запрещенных признаков дискриминации, перечисленных в этих документах, не является исчерпывающим и может включать другие признаки, например, национальность. Более того, не все различия групп лиц по таким признакам являются запрещенными при условии, что они ограничены рамками закона, согласуются с легитимными целями государства и обоснованы объективными и пропорциональными критериями. Европейский суд по правам человека постановил, что для оправдания различий по национальности должны быть приведены веские причины (*Gaugusuz против Австрии*, 1996; *Piogrez против Франции*, 2003).

Тогда как права человека и трудовые права применимы ко всем без различия по национальности, международные документы признают, явно или неявно, что отдельные права применимы лишь к большей части граждан. Например, применение политических прав, таких как право голосовать и баллотироваться на политические должности, ограничено только гражданами (ICCPR, ст. 25), хотя в ряде европейских стран (особенно в скандинавских странах) эти права

предоставляются иностранным гражданам после определенного периода законного пребывания в стране.

Государства — члены ЕС обязаны также предоставлять эти права гражданам других членов ЕС, проживающим на их территории. Более того, доступ к службам занятости или рынку труда считается суверенной прерогативой государства и может быть ограничен, хотя во многих европейских странах — членах ОБСЕ ограничения сняты после двух-пяти лет занятости. Как отмечено в разделе VII.1.2.2 по доступу к трудоустройству, этому вопросу посвящены отдельные международные документы, относящиеся к защите прав трудящихся-мигрантов (Конвенция МОТ № 143; ICRMW).

Во многих странах ОБСЕ трудовое законодательство распространяется на всех работников и не делает различий по национальности, но применение этого законодательства проблематично, так как оно часто не предоставляет надежной защиты негражданам, и на практике доступ к работе для них затруднен. Применение антидискриминационных законов к сегрегации по признаку национальности также является неполным. Некоторые законы запрещают только дискриминацию по определенным признакам, таким как раса или пол, тогда как законы, относящиеся к разграничению людей на основе национальности, часто ограничены. В Великобритании, например, по измененному Закону о расовых отношениях 1976 года защита от дискриминации по признакам расы и этнического происхождения в настоящее время сильнее, чем защита от дискриминации по признакам национальности.

труда способствует множественной дискриминации в странах назначения, следствием чего являются высокий уровень жестокого обращения и дискриминации трудящихся-мигрантов — женщин.

Решение проблемы дискриминации касается абсолютно всего рынка труда. Хотя политика интеграции сконцентрирована на «долгосрочных» и постоянных иммигрантах, никто не будет подвергаться дискриминационному поведению, если будут поддерживаться стабильность рынка труда и социальная сплоченность.

Основываясь на всемирном опыте, всесторонняя и эффективная программа предупреждения дискриминации и обеспечения социального единства должна содержать следующие политические элементы:

- ясное законное обоснование, базирующееся на соответствующих международных стандартах;
- объявление незаконными расовую и этническую дискриминацию, поведение и действия;
- объявление незаконными дискриминацию по признаку пола и гендерного неравенства на рынке труда;
- административные меры по обеспечению применения законодательства в полном объеме и введению ответственности всех государственных чиновников;
- независимое национальное ведомство по правам человека / антидискриминации с полномочиями в борьбе с дискриминацией неграждан;
- уважение разнообразия и межкультурного взаимодействия;
- акцент на положительных образах многообразия и миграции в новостях и средствах массовой информации;
- включение курсов по многообразию культур в образовательные учебные планы;
- сотрудничество с гражданским обществом и общественными группами.

Конвенция ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ICERD), Конвенция по ликвидации дискриминации женщин (CEDAW) и Конвенция МОТ 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (№ 111) предоставляют большинство необходимых стандартов для национального законо-

дательства (текстовое окно VII.5); большинство государств — участников ОБСЕ ратифицировало эти документы. Три отдельных документа по мигрантам, рассмотренные в разделе I.2, предоставляют дополнительные нормы, касающиеся иностранных рабочих.

Как отмечено также в главе I, соответствующие разделы Дурбанской декларации и программы действий Всемирной конференции против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (Дурбанская декларация и план действий (UN, 2001)) предоставляют более подробную политическую схему структур, мер и действий, которые должны быть введены в действие для эффективной борьбы с дискриминацией трудящихся-мигрантов и других иностранцев.

Отличной национальной моделью их применения является недавно принятый Ирландский национальный план действий против расизма, озаглавленный «Планирование для разнообразия». Этот официальный законопроект был составлен Министерством юстиции, равенства и законодательных реформ на основе Дурбанской декларации и программы действий после широких консультаций с союзами предпринимателей, профсоюзами, группами гражданского общества и организациями мигрантов (Ireland, 2005b).

### VII.3.2 Интеграция

Концепция интеграции мигрантов в принимающей стране находится на стадии развития и интерпретируется по-разному в различных контекстах. Ее также часто путают с ассимиляцией. Европейская комиссия определила интеграцию следующим образом:

...Интеграцию следует понимать как двусторонний процесс, основанный на взаимных правах и соответствующих обязательствах законно проживающих граждан третьих стран [иностранцев] и принимающего общества, который предусматривает полное участие иммигрантов. Это предполагает, с одной стороны, что существует ответственность принимающего общества за обеспечение того, что формальные права иммигрантов установлены таким образом, что индивидуум имеет

## Общие основные принципы политики интеграции иммигрантов в Европейском союзе

1. Интеграция является динамическим двусторонним процессом взаимного приспособления всех иммигрантов и граждан государств-участников.
2. Интеграция предполагает уважение к основным ценностям Европейского союза.
3. Трудоустройство является ключевой частью процесса интеграции и главным по отношению к иммигрантам, ко вкладу иммигрантов в принимающее общество и к тому, чтобы такой вклад был видимым.
4. Базовое знание языка, истории и учреждений принимающей страны необходимо для интеграции; предоставление иммигрантам возможности получения этих базовых знаний является существенным для успешной интеграции.
5. Усилия в области образования являются необходимыми в подготовке иммигрантов и особенно их детей, к превращению их в более успешных и активных членов общества.
6. Доступ иммигрантов к общественным структурам, а также к государственным и частным агентствам и услугам, на равных основаниях с гражданами и при отсутствии дискриминации является решающим фактором лучшей интеграции.
7. Частое взаимодействие иммигрантов и граждан государств-участников является фундаментальным механизмом интеграции. Совместные встречи, межкультурный диалог, изучение иммигрантов и их культур и стимулирование адаптации к условиям жизни в городской среде улучшают взаимодействие между иммигрантами и гражданами государств-участников.
8. Разнообразие культур и религий гарантировано Хартией об основных правах и должно охраняться при условии отсутствия конфликта с другими неприкосновенными европейскими правами или национальным законом.
9. Участие иммигрантов в демократическом процессе и в формулировании интеграционной политики и соответствующих мер, особенно на местном уровне, способствует их интеграции.
10. Включение интеграционной политики и соответствующих мер во все политические программы и на всех уровнях государственных и общественных служб является важным пунктом в формировании и применении государственной политики.
11. Разработка ясных целей, показателей и механизмов оценки необходима для корректирования политики, оценки процесса интеграции и более эффективного обмена информацией.

Источник: EU (2004h: 15—25).

возможность участия в экономической, социальной, культурной и гражданской жизни, а с другой стороны, что иммигранты уважают фундаментальные нормы и ценности принимающей страны и активно участвуют в процессе интеграции без потери своей собственной идентичности (EU, 2003b: 17—18).

В ноябре 2004 г. Совет министров ЕС принял выводы по общим базовым принципам политики интеграции, предлагаемые для использования государствам — членам ЕС при разработке политики в данной области (текстовое окно VII.6). Важно, что оба документа делают акцент на том, что интеграция является двусторонним процессом с ответственностью и обязательствами как принимающего

общества, так и мигранта.

Независимо от того, является ли трудовая миграция временной или постоянной, интеграция необходима по следующим причинам:

- она гарантирует здоровье и безопасность на рабочем месте: достаточное знание языка необходимо для работы и особенно важно в отношении опасных работ, на которых мигранты должны понимать предупредительные знаки на оборудовании и т. д.;
- она облегчает осуществление прав мигрантов на рабочем месте (занятость и права профсоюзов) и в принимающем обществе (социальные и культурные права);

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VII.7

## Информационный и ресурсный центр для мигрантов в Португалии

Официально открытый 5 января 2001 г. проект «В каждом лице ... Равенство в Португалии» финансируется Европейским социальным фондом (ESF) — Европейским фондом регионального развития (ERDF). Проект является результатом тесного сотрудничества между MOM и Высшим комиссариатом по иммиграции и этническим меньшинствам (ACIME) на основе договора о сотрудничестве между правительством Португалии и MOM, подписанного 15 декабря 1997 г.

Проект включает пять видов деятельности:

- семинары и симпозиумы;
- интерактивные веб-сайты;
- CD-ROM;
- местное телевизионное вещание;
- информационный и ресурсный центр

Информационный и ресурсный центр является результатом сотрудничества Junta de Freguesia de Benfica, миссии MOM в Португалии и Высшего комиссариата по иммиграции и этническим меньшинствам (ACIME). Junta de Freguesia de Benfica предоставила MOM здание Portas de Benfica, в то время как MOM осуществляла контроль за ремонтными работами.

Центр играет важную роль в обеспечении стабильной и эффективной политики по интеграции, нацеленной на иммигрантские сообщества и этнические меньшинства. Его задачей является сбор и обеспечение доступности информации об иммигрантских сообществах и этнических меньшинствах в Португалии. В частности, Центр:

- собирает, делает доступной и выдает нужную информацию, что способствует гармоничной интеграции иммигрантских сообществ и этнических меньшинств, а также борьбе с социальной маргинализацией и всеми формами дискриминации, которым могут подвергаться мигранты;
- сотрудничает с другими национальными учреждениями (правительственными и негосударственными) и содействует межведомственному сотрудничеству для поощрения интеграции и борьбы с социальной маргинализацией и всеми формами дискриминации в отношении этих сообществ.
- становится частью транснациональных сетей, обеспечивая дополнительный сервис в европейских условиях для достижения этих целей.

Для улучшения распространения информации Информационный центр создал инфраструктуру доступа к сети со всеми сведениями, представляющимися полезными для иммигрантов и этнических меньшинств. Информация, предоставляемая MOM, ACIME и другими государственными и частными организациями, ответственными за обучающие и интеграционные сессии, охватывает следующие области:

- законодательные и другие меры по борьбе с дискриминацией сообществ и этнических меньшинств;
- правовой статус иммигрантов в Португалии;
- выход на рынок труда, включая доступ к обучению;
- доступ к социальному обеспечению, здравоохранению, системе образования и другим социальным правам.

В Центре также хранятся международные исследования по миграционному процессу и управлению им.

MOM ответственна за управление и деятельность Центра через Комиссию, образованную представителями трех институтов (Junta de Freguesia de Benfica, MOM и ACIME) для решения управленческих и оперативных вопросов. Центр продолжает совместную работу с *Servico de Estrangeiros e Fronteiras* (SEF-Иммиграция) и *Inspeccao Geral do Trabalho* (IDICT-Трудовая инспекция), двумя наиболее важными организациями, вовлеченными в предоставление *Autorizacao de Permanencia* \*.

20 марта 2001 г. в Центре была создана Бюро обслуживания (из двух служащих и инспектора, обеспечивающих ее деятельность) для выполнения запросов от *Autorizacao de Residencia u Reagrupamento Familiar* (воссоединение семей). С ноября 2003 г. Бюро обслуживания SEF получила 2373 запроса о *Autorizacao de Residencia* и 897 запросов о *Reagrupamento Familiar*. В течение февраля 2004 года Информационный центр ответил на 11 566 запросов лиц пришедших без предварительной записи и 13 264 запросов по телефону.

Источник: MOM (январь 2005).

\* *Autorizacao de Permanencia* предоставляется иностранным гражданам до заключения ими законного трудового контракта в Португалии согласно *Decreto-Lei* (постановлению-закону) № 4/2001, регулирующему условия въезда, пребывания, выезда и высылки иностранцев с территории страны. Этот закон, заменивший *Decreto-Lei* № 244/98, вступил в силу с 22 января 2001 года; таким образом, необходимо информировать мигрантов, находящихся в незаконной ситуации, о документах, требуемых для получения *Autorizacao de Permanencia*, и других деталях относительно этого процесса.

- она подготавливает мигранта к возможному возвращению в страну происхождения: например, знание языка, культуры и других ценностей, изученных в принимающей стране, помогут мигранту в его попытках возвращения домой.

Знание языка и приобретение дополнительных навыков (например, через профессиональное обучение) гарантирует активность мигрантов на рынке труда страны назначения. Это, в свою очередь, вместе с улучшением перспектив трудоустройства, знания языка, культуры и общества страны назначения, а также правом воссоединения с членами семьи (раздел VII.3.3), безусловно, помогает трудящимся-мигрантам в их возможном укоренении в принимающем обществе. Если трудящиеся-мигранты станут более активными на рынке труда, принимающая страна извлечет выгоду из уменьшения уровня безработицы среди иностранной рабочей силы и, следовательно, уменьшения управленческих затрат.

Аналогичным образом создание информационных и ресурсных центров для мигрантов в странах происхождения (см. раздел III.3.3.1 и текстовое окно III.2) может играть важную роль в помощи мигрантам при подготовке к трудоустройству и жизни за рубежом, а такие центры в странах назначения могут существенно помочь в их интеграции в принимающее общество. Португальский информационный и ресурсный центр — удачный пример такого агенства, выполняющего эту задачу, а также ведущего другие важные виды деятельности (текстовое окно VII.7).

### VII.3.3 Воссоединение семей

Хотя в международном законодательстве по правам человека не содержится четкого права на воссоединение семей, несмотря на повторяющиеся ссылки на семью как на основную ячейку общества<sup>12</sup>, отдельные документы МОТ и ICRMW оговаривают необходимость содействия воссоединению семей<sup>13</sup>. Конечно, это означает, что государства не должны сознательно создавать препятствия, делающие воссоединение семей невозможным или затруднительным. Однако на практике политичес-

кие деятели считают это более трудным, чем оправдание по гуманитарным причинам отказа в воссоединении семей мигрантов, законно проживающих в стране назначения более одного года.

В Европе единство семей охраняется также рядом документов Совета Европы. Со ссылкой на ЕCHR (ст. 8), защищающей право на уважение семейной жизни, Европейский суд по правам человека обнаружил нарушения в случаях, когда имели место несоразмерные ограничения этого права в контексте увольнения иностранцев или их доступа в страну-участницу (например, *Boultif против Швейцарии*, 2001; *Sen против Нидерландов*, 2001). Европейская социальная хартия (пересмотренная, ст. 19(6)) и Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (ЕСМВ) (ст. 12) также содержат отдельные положения о воссоединении семей, хотя они основаны на взаимном обмене и, таким образом, применимы только к законно проживающим мигрантам из стран-участниц. Гораздо более сильное право на воссоединение семей содержится в законе Европейского союза, согласно которому супруг, зарегистрированный партнер, дети-иждивенцы до 21 года и родственники-иждивенцы по восходящей линии независимо от гражданства имеют четкое право воссоединиться с гражданином ЕС, имеющим работу или постоянно проживающим в другом государстве-члене (EU, 2004b: ст. 2(2) и 3(1)). Супруги и дети граждан стран третьего мира, законно проживающих в большинстве государств — членов ЕС, также имеют подтвержденное право на воссоединение семей согласно Директиве 2003/86/ЕС (EU, 2003d) (текстовое окно VII.8), переданной во все государства — члены ЕС к 3 октября 2005 г.

Как правило, воссоединение семей не вызывает значительных проблем в большинстве государств, разрешающих въезд мигрантов на постоянное жительство. Например, в Новой Зеландии существует положение о воссоединении «близких членов семьи мигрантов, получивших постоянное местожительство в Новой Зеландии». Аналогично Австралия сообщает, что ее иммиграционная политика «включает компонент воссоединения семей». Относительно либеральное положение в Канаде обсуждалось в разделе VI.3.1.3.

Страны, не допускающие мигрантов на постоянное поселение с самого начала, но выдающие разрешения на среднее и долгосрочное проживание, не имеют больших трудностей в содействии воссоединению семей. Например, законодательство Великобритании «разрешает супругу и несовершеннолетним детям лица, имеющего разрешение на работу на срок не менее 12 месяцев, сопровождать это лицо». Аналогичным образом Франция ввела специальные меры по содействию въезду членов семей «постоянных» трудящихся-мигрантов. Эти меры включают визиты в семью мигранта перед въездом и после въезда для информирования о социальной политике, а также правах и обязанностях мигрантов во Франции.

Вопрос воссоединения семей вызвал определенные разногласия между странами происхождения и назначения, особенно в отношении временной и срочной трудовой миграции. В связи с этим члены МОТ должны поддерживать воссоединение семей временных и даже сезонных мигрантов, законно проживающих в стране. При принятии Рекомендации по специальным мерам защиты трудящихся-мигрантов ограниченного срока деятельности Трехсторонняя встреча экспертов по будущей деятельности МОТ в области миграции постановила, что «даже в случае сезонных и целевых рабочих страны должны благожелательно рассматривать разрешение на миграцию или воссоединение семей» (ILO, 1997: приложение I, параграф 6.1).

Швейцарский закон, однако, не разрешает воссоединение семей временно проживающих независимо от того, являются ли они сезонными рабочими, проходящими обучение или другими иностранцами, проживающими в Швейцарии в течение короткого времени. Во Франции только мигранты, законно проживающие в стране в течение по крайней мере двух лет и имеющие разрешение на жительство, как минимум, на год, могут обращаться с заявлением о воссоединении семьи. В Испании для неграждан ЕС установлен годичный период ожидания для восстановления семей, что исключает большинство трудящихся-мигрантов.

Законодательство Канады предусматривает, что «иждивенцам временных иностранных рабочих,

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VII.8

### Директива Совета 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семей (EU, 2003d)

Основные характеристики данной директивы:

- она применима только к гражданам стран третьих стран, имеющим разрешение на жительство в течение не менее одного года и с «весомыми перспективами постоянного проживания»;
- право присоединиться к кормильцу имеют только супруги и несовершеннолетние дети (государства — члены ЕС сохраняют свободу действий по выдаче разрешения другим членам семьи);
- право на воссоединение семей, однако, может быть определено рядом дополнительных условий, относящихся к владению жильем, страхованием от болезней и стабильными и регулярными заработками;
- государства-члены могут также устанавливать период ожидания длительностью до 2 лет и ограничить въезд членов семьи по причинам общественного порядка, государственной безопасности или здравоохранения;
- директива не применяется в Дании, Ирландии и Великобритании.

Директива также содержит ряд спорных дополнительных условий интеграции, которые могут ограничить право на воссоединение семей еще сильнее, и Европейский парламент поставил вопрос о рассмотрении этих положений в Суде Европейских сообществ как противоречащих праву на семейную жизнь согласно ст. 8 Европейской конвенции по правам человека (ECJ, 2003b: Case 540/03).

сопровождающим рабочего в Канаду, разрешено работать и учиться в Канаде... супругам и детям рабочих необходимо получить разрешение на работу или учебу, в зависимости от обстоятельств, до начала работы или учебы». Однако не разрешается воссоединение семей рабочих, въехавших в Канаду по Программе сезонных сельскохозяйственных рабочих. Аналогично в Великобритании не разрешено воссоединение семей лиц, проходящих по категориям низкоквалифицированной временной тру-

довой миграции, а именно по Программе сезонных сельскохозяйственных рабочих и Программе работы по секторам.

Что касается того, кому из членов семьи следует давать право на воссоединение, Конвенция МОТ № 143 устанавливает, что в их число следует включать «его [мигранта] супруга, находящиеся на его иждивении дети, отец и мать.» (ст. 13(2)). Определение ICRMW шире в смысле применения права к партнерам, не состоящим в браке, но «состоящими с трудящимися-мигрантами в таких отношениях, которые, в соответствии с применимым правом, могут быть приравнены к браку,» но при этом уже в отношении охвата только «их не состоящими в браке несовершеннолетними детьми» (ст. 44(2)). В этом аспекте аналогичным является определение семьи в связи с вопросом воссоединения семей в исправленной Европейской социальной хартии<sup>14</sup>. Некоторые страны сталкиваются с трудностями при введении более широкого определения. Австрия считает, что «иммиграция семей применяется только к супругу и несовершеннолетним детям (за исключением) граждан третьих государств (определенных), пользующихся благоприятными условиями по закону ЕС». Аналогичным образом во Франции только супругу и несовершеннолетним детям данной пары разрешено воссоединиться с трудящимся-мигрантом, как и в Великобритании, при отсутствии «исключительных обстоятельств».

Наконец, право на воссоединение семей может быть различным для мигрантов — мужчин и женщин. Тогда как и мужчины, и женщины могут быть по закону лишены права на соединение с членами семьи, на право женщин на воссоединение семей влияют правила и предписания, кажущиеся нейтральными, но не являющиеся таковыми по своему воздействию. Например, государственная практика наложения финансовых ограничений на лиц, обращающихся за спонсированием членов семьи, кажущаяся гендерно-нейтральной, может оказывать непропорционально негативное влияние на женщин-мигрантов. Из-за профессиональной сегрегации на низкооплачиваемых работах заработка женщин-мигрантов часто ниже, чем у мужчин, и ниже требований к финансовым доходам, выполнение которых делает возможным спонсирование родственников<sup>15</sup>.

## VII.4 Улучшение социального обеспечения

Социальное обеспечение трудящихся-мигрантов и их семей в странах назначения улучшается путем предоставления надлежащего доступа к здравоохранению, жилью и образованию на равных условиях с гражданами. Эти сферы также отчетливо представлены в важных социальных правах, защищенных международным законодательством о правах человека и труде, которому подчиняются почти все государства-участники ОБСЕ.

### VII.4.1 Здравоохранение

Основное международное законодательство о правах человека предоставляет право на здравоохранение без разграничения по национальности или правовому статусу<sup>16</sup>. В связи с этим ст. 12(1) ICESCR гласит: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.»<sup>17</sup> В Основном комментарии по наивысшему достижимому уровню здоровья под заголовком «Особые правовые обязательства» Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам делает акцент на том, что

в частности, государства, обязующиеся уважать право на здоровье путем, в частности, воздержания от отказа или ограничения равного доступа для всех лиц, включая заключенных или задержанных, меньшинства, просящих политического убежища и нелегальных иммигрантов, к профилактическим, лечебным и паллиативным службам здравоохранения, отказываясь от проведения дискриминационных практик в государственной политике... (UN ECOSOC, 2000a: параграф 34).

Пункт о «профилактическом обслуживании» здесь важен, так как он подчеркивает, что право на здоровье является целостной концепцией, которая выше положения о простом лечении.

Что касается международных документов, конкретно связанных с трудящимися-мигрантами<sup>18</sup>, то особое внимание следует обратить на ICRMW, который явным образом устанавливает, что скорая



медицинская помощь доступна для всех трудящихся-мигрантов и их семей на равных условиях с гражданами, и в ней не может быть отказано находящимся в незаконной ситуации<sup>19</sup>. Хотя очевидно, что это положение является важным дополнением к международным стандартам прав человека в данной области вследствие явного признания, того, что незаконным мигрантам не должны отказывать в медицинском обслуживании, его акцент на скорой медицинской помощи не соответствует определенному выше целостному подходу, который гарантирует доступ к профилактическому обслуживанию. Однако более широкими правами обладают легальные трудящиеся-мигранты. Статьи 43(1)(е) и 45(1)(с) ICRMW добавляют, что постоянно проживающие трудящиеся-мигранты и члены их семей соответственно пользуются равным обращением с гражданами в том, что касается «доступа к... службам здравоохранения».

В таких странах, как Хорватия и Нидерланды, мигранты имеют равный с гражданами доступ к службам здравоохранения. В других странах, таких как Израиль и Япония, существует ответственность работодателя за обеспечение трудящимся-мигрантам адекватного медицинского обслуживания, хотя нет ссылки на это право для членов их семей. В Австралии условия здравоохранения могут регулироваться двусторонними и многосторонними договорами. В канадской провинции Онтарио услуги здравоохранения охватывают только трудящихся-мигрантов, имеющих разрешение на работу у определенных работодателей и по определенной профессии, выданное на срок не менее шести месяцев.

#### VII.4.2 Обеспечение жильем

На практике наличие адекватных условий проживания для трудящихся-мигрантов может быть особой проблемой в ряде стран и регионов, где имеется недостаток жилья, особенно в больших городах, где наблюдается дефицит муниципального жилья или частное жилье не по средствам большинству трудящихся-мигрантов, в том числе для тех, у кого есть семья. Право на адекватный жизненный уровень, оговоренное в международном законодательстве о правах человека, включает право на жилье и в принципе применимо ко всем лицам

независимо от гражданства или правового статуса<sup>20</sup>. В Основном комментарии по праву на адекватное жилье Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает, что

право на адекватное жилье применяется ко всем... лицам, а также их семьям, имеющим право на адекватное жилье, независимо от возраста, экономического статуса, группы или другой принадлежности или статуса и других подобных факторов. В частности, обладание этим правом не должно быть предметом любой формы дискриминации согласно ст. 2(2) пакта (UN ECOSOC, 1992).

Комитет истолковал право на жилье в широком смысле и установил, что оно «не должно интерпретироваться в узком или ограничительном направлении, которое приравнивает его, например, к пристанищу, дающему просто крышу над головой, или рассматривает его исключительно как товар», но «должно рассматриваться, как право жить где-либо в безопасности, мире и с достоинством» (UN ECOSOC, 1992: параграф 7). Более того, Комитет определил ряд аспектов в концепции адекватности, включая доступность, и в связи с этим обратил внимание на то, что «находящиеся в невыгодном положении группы должны быть обеспечены полным и устойчивым доступом к адекватным жилищным ресурсам», что такие группы «должны пользоваться некоторой приоритетностью в жилищной сфере» и что «и жилищное законодательство, и жилищная политика должны в полной мере учитывать специфические жилищные потребности этих групп» (UN ECOSOC, 1992: параграф 8(е)). В дополненных рекомендациях странам, поддерживающим ICESCR, Комитет также советует участникам договора предпринимать шаги «к выяснению полного объема бездомности и недостаточности жилья под их юрисдикцией» и представлять эти подробные данные в государственных отчетах о «уязвимых социальных группах, которые находятся в неблагоприятных жилищных условиях» (UN ECOSOC, 1992: параграф 13)<sup>21</sup>. В этих рекомендациях в список Комитета уязвимых и неблагополучных групп включены в числе других трудящиеся-мигранты и «другие группы особенно затронутые этим» (UN ECOSOC, 1992: 100).

После принятия Комитетом ESC Основного комментария специальный докладчик ООН по адекватному обеспечению жильем в качестве компонента права на адекватный жизненный уровень одобрил внимание, уделенное проблемам обеспечения жильем и дискриминации в Дурбанской декларации и программе действий Всемирной конференции против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости 2001 года (UN, 2002: параграф 40). Программа действий «рекомендует принимающим странам рассматривать предоставление мигрантам адекватного социального обеспечения, особенно в областях здравоохранения, образования и жилья, как приоритетную задачу» и рекомендует всем государствам запретить дискриминационное обращение с иностранцами и трудящимися-мигрантами, в том числе и в области обеспечения жильем (UN, 2002: параграф. 33 и 81).

Равенство обращения в отношении обеспечения жильем представлено в Конвенции МОТ № 97 (ст. 6(1)(a)(iii)) и охватывает вопрос жилья, к которому трудящиеся-мигранты должны иметь доступ наравне с гражданами. С другой стороны, это положение не может применяться по отношению к собственности на жилье или поэтому к различным формам социальной помощи, которая может выдаваться с целью содействия приобретению собственности. При этих обстоятельствах положения национального законодательства, резервирующие для граждан получение различных субсидий и других форм социальной помощи при приобретении собственного жилья, а также национальные нормы, ограничивающие или лимитирующие право иностранцев на приобретение недвижимости не входят в рамки данной статьи<sup>22</sup>.

ICRMW также содержит положение о равенстве для законно проживающих трудящихся-мигрантов, направленное на «доступ к жилью, включая социальные схемы обеспечения, и защиту от эксплуатации относительно арендной платы» (UN, 1990: ст. 43(1)(d)). Однако от правительств не требуется предоставлять рабочим определенных специальностей или участвующим в определенных проектах доступ к социальному обеспечению жильем наравне с гражданами (ст. 61(1) и 62(1)).

В ЕС равенство граждан государства и граждан государств — членом ЕС в части обеспечения жильем применяется и к аренде жилья, и к домовладению (EU, 1968: ст. 9(1)).

В некоторых странах, таких как Канада (провинция Онтарио) и Швейцария, трудящиеся-мигранты могут встретиться с требованиями по проживанию для получения муниципального жилья. По условиям двусторонних и многосторонних договоров (Канадско-карибская и мексиканская программа сезонных сельскохозяйственных рабочих, NAFTA, Канадско-чилийский договор о свободной торговле и Генеральное соглашение по торговле услугами (GATS)) Канада предусматривает обеспечение жильем. В Азии Сингапур ввел директивы, поощряющие работодателей улучшать стандарты жилья для трудящихся-мигрантов, включая схемы общежитий и субсидирования муниципального жилья. Италия предоставляет жилищные услуги трудящимся-мигрантам стран, не входящих в ЕС, срочно нуждающимся в жилье, тогда как в некоторых странах, таких как Кипр, работодатели ограничены предоставлением минимальных стандартов жилья, что является предметом контроля. В Великобритании сельскохозяйственные работодатели ответственны за предоставление чистого, соответствующего санитарным нормам жилья трудящимся-мигрантам по условиям SAWS (текстовое окно VI.12).

### VII.4.3 Образование

Согласно универсальным стандартам в области прав человека каждый человек имеет право на образование, а доступ, как минимум, к среднему или начальному образованию для детей должен быть свободным при любых обстоятельствах (UN, 1948: ст. 26; UN, 1966a: ст. 13; CRC, 1989: ст. 2 и 28(1)(a); UNESCO, 1960: ст. 4(a); ICRMW, 1990: ст. 30). На практике, однако, большинство государств — участников ОБСЕ также применяет последнее условие относительно среднего школьного образования детей согласно обязательным законодательным требованиям в области школьного обучения. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает роль образования как права человека и его органичную связь с соблюдением других прав человека:

Образование является одновременно правом человека и необходимым средством реализации других прав человека. В качестве такого средства образование представляет собой основной двигатель, с помощью которого экономически и социально маргинализованные взрослые и дети могут справиться с бедностью и приобрести материальные возможности жить полноценной общественной жизнью (UN ECOSOC, 1999: параграф 1).

ICESCR утверждает, что «все лица» имеют право на образование. Положений, в соответствии с которыми неграждане не могут пользоваться этим правом, не существует (UN, 1966а: ст. 13)<sup>23</sup>. В Генеральном комментарии о праве на образование Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подтверждает, что «принцип недискриминации распространяется на всех лиц школьного возраста, проживающих на территории государства, включая иностранных граждан и вне зависимости от их правового статуса» (1999: параграф 34) (выделенное добавлено). В основном посвященная гражданским и политическим правам, ECHR также предоставляет право на образование. В первом предложении ст. 2 Первого протокола ECHR однозначно утверждается, что «никому не может быть отказано в праве на образование». При прочтении наряду со ст. 14 (о недискриминации) данное положение четко применимо на недискриминационной основе как к гражданам, так и к негражданам, находящимся на территории договаривающейся стороны, в противном случае предусмотрено объективное и обоснованное различие в обращении (текстовое окно VII.5).

Несмотря на существование этих четких международных и региональных положений о правах человека, гарантирующих образование всем людям вне зависимости от гражданства и правового статуса, дети незаконных мигрантов больше всех сталкиваются с правовыми, административными и практическими препятствиями на пути к образованию в стране проживания. Эти препятствия включают отказ школьных чиновников зачислять детей незаконных мигрантов в начальные и средние школы; расширение обязанностей официальных учреждений, которые также распространяются на учителей для обнаружения незаконных мигрантов; про-

блемы, возникающие в сфере признания образования таких детей как в стране назначения, так и при возвращении в страну происхождения после соглашений о повторном приеме или другим путем; а более высокая мобильность незаконных мигрантов и более бедные условия, в которых они часто живут, могут отрицательно повлиять на уровень образования их детей (Cholewinski, 2005: 36—38). Кроме всего прочего, некоторые из этих препятствий, особенно касающиеся проблем с признанием предыдущего обучения и более бедных условий жизни, относятся и к детям законно проживающих трудящихся-мигрантов.

## VII.5 Социальное страхование

Мировое сообщество с помощью общепринятых международных стандартов в области прав человека признает право каждого на социальное страхование (UN, 1948: ст. 22; UN, 1966а: ст. 9)<sup>24</sup>. Социальное страхование<sup>25</sup> было также подтверждено как основное право человека во время Генеральной дискуссии о социальном страховании на Международной конференции труда в 2001 году (ILO, 2001а: параграф 2).

Трудящиеся-мигранты сталкиваются с особенными трудностями в сфере социального страхования, поскольку права на социальное страхование обычно связаны с периодами занятости и уплаты взносов или периодами проживания. Они рискуют потерять право на пособия по социальному страхованию в стране происхождения из-за отсутствия там и могут в то же время столкнуться с ограничениями в стране проживания с точки зрения применимости к ним национальной системы социального страхования. У трудящихся-мигрантов есть конкретные интересы в следующих областях:

- получение равного с местными работниками доступа к правам на пособия;
- соблюдение полученных прав при выезде из страны (включая экспорт пособий);
- получение выгоды от накопления прав, полученных в разных странах<sup>26</sup>.

## VII.5.1 Ограничения прав трудящихся-мигрантов на социальное страхование

Трудящиеся-мигранты часто сталкиваются с трудностями в области социального страхования и прав на пособия, с которыми не сталкиваются местные трудящиеся. Эти трудности вызваны целым рядом факторов, таких как принцип *территориальности*, который ограничивает сферу применения законодательства о социальном страховании территорией страны, в результате чего граждане этой страны, работающие за границей, не подпада-

ют под его действие и, следовательно, не имеют права на пособия. Права трудящихся-мигрантов также могут быть затронуты принципом *гражданства*, применение которого может привести к исключению иностранцев из сферы его применения. Хотя подобные дискриминационные правила можно обнаружить во многих странах, немногие из них заходят так далеко, что запрещают любой доступ иностранцев к системе социального страхования. Кроме того, дискриминация может вызываться недостатком *двусторонних или многосторонних соглашений в области социального страхования*, с

### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VII.9

#### Конкретные стандарты МОТ, защищающие права трудящихся-мигрантов на социальное страхование

➤ *Конвенция 1925 года о равноправии в области возмещения при несчастных случаях (№ 19)* специально устанавливает право на равенство обращения с иностранными работниками в любом другом государстве, ратифицировавшем Конвенцию, в отношении компенсации рабочим за несчастные случаи на производстве и предоставления возможности экспорта пособий иностранным рабочим, установленной Конвенцией, но только после того, как государство, ратифицировавшее Конвенцию, предоставит возможность аналогичного экспорта пособий своим собственным гражданам.

➤ *Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (№ 118)* предоставляет право на равенство обращения применительно ко всем девяти отраслям социального страхования. Относительно каждой из девяти отраслей, которую оно принимает, государство — участник Конвенции предпринимает меры по предоставлению на своей территории гражданам любого другого государства, ратифицировавшего Конвенцию, равенства обращения с его собственными гражданами. Кроме того, предусматривается некоторая гибкость по допущению исключений для неграждан в случае, когда пособия или части пособий выплачиваются целиком из государственных средств. Таким образом, Конвенция предоставляет возможность приобретения прав и экспорта посо-

бий. По сути государство — участник Конвенции № 118 должно обеспечить предоставление пособий за рубежом в конкретной отрасли для своих граждан, а также для граждан любого другого государства, принявшего на себя обязательства по Конвенции в той же отрасли, независимо от места проживания бенефициара.

➤ *Конвенция 1982 года о сохранении прав на социальное страхование (№ 157)* и *Рекомендация (№ 167)* устанавливают международную систему сохранения достигнутых прав и прав, приобретенных работниками, сменившими место жительства с одной страны на другую, а также обеспечивают эффективное предоставление пособий за рубежом при возвращении работников в страну происхождения. Согласно данной Конвенции соблюдение приобретенных прав должно обеспечиваться гражданам других государств — участникам Конвенции в любой из отраслей социального страхования, для которой в государствах-участниках имеется законодательство. В таком контексте Конвенция обеспечивает соблюдение двусторонних или многосторонних соглашений в области социального страхования. Кроме того, Рекомендация содержит образцы положений для заключения подобных соглашений.

Источник: МОТ, Департамент социального страхования (SECSOC), март 2006 года.

помощью которых обеспечиваются права на социальное страхование, приобретенные в стране трудоустройства, а также появляется возможность экспорта пособий из страны трудоустройства в страну происхождения.

### VII.5.2 Стандарты МОТ в области защиты прав трудящихся-мигрантов на социальное страхование

Конвенции МОТ № 97 и 143 декларируют равенство прав в сфере социального страхования

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VII.10

#### Текущая ситуация и некоторые лучшие модели практического опыта в области прав незаконных трудящихся-мигрантов на социальное страхование

Основным пунктом в обсуждении доступа к социальному обеспечению для незаконных является *скорая медицинская помощь* (например, в Бельгии, Чехии, Финляндии, Франции, Мексике, Норвегии и Испании). Незаконные трудящиеся-мигранты имеют такое же право на неотложную медицинскую помощь, как и законные жители (или трудящиеся) страны. Тем не менее способы, используемые для обеспечения доступа к скорой медицинской помощи, в разных странах могут существенно отличаться; то же самое можно сказать и о понимании самого понятия «неотложная помощь».

В некоторых странах (например, в Швеции и Турции) незаконный трудящийся-мигрант, нуждающийся в неотложной помощи, может быть осмотрен врачом. При этом пациент в этой ситуации обязан возместить затраты на оказание медицинской помощи. Необходимо отметить, что Турция в настоящее время пересматривает свой Закон о социальных услугах и обеспечении, при этом планируется предоставить основную социальную и медицинскую поддержку незаконным трудящимся-мигрантам. Мексика предоставляет неотложную медицинскую помощь любому человеку, находящемуся в положении, угрожающем его жизни или физической целостности. При этом не существует ограничений по гражданству или миграционному статусу. В Албании Закон о медицинской помощи обязывает как государственные, так и негосударственные больницы предоставлять бесплатное медицинское обслуживание албанцам и иностранным гражданам (даже если последние находятся в стране нелегально), если они нуждаются в неотложной помощи. В Чехии и Швейцарии незаконным трудящимся-мигрантам также предоставляется доступ к неотложной помощи, в основном за счет социальной поддержки. Тем не менее в обеих странах незаконные трудящиеся-мигранты рассматриваются как имеющие право на медицинское обслуживание. Социальное страхование

в этих странах не связано с тем, законно или незаконно данный человек работает или проживает в стране. Поскольку лицо проживает на территории страны (независимо ли от того, есть ли у него законные основания для профессиональной деятельности или пребывания), предполагается, что оно подпадает под действие государственного медицинского страхования через один из соответствующих фондов, работающих в стране. На самом деле очень небольшое число незаконных трудящихся-мигрантов в этих странах действительно обеспечивается медицинской помощью, поскольку работник либо воздерживается от саморазоблачения, либо ему просто не хватает средств на оплату страховых взносов. В случае потребности в срочной медицинской помощи незаконным трудящимся-мигрантам гарантируется неотложная помощь независимо от того, застрахованы они или нет. Стоимость этого лечения компенсируется местными властями через фонды социальной поддержки или социального обеспечения.

В Бельгии законодательство, регулирующее компенсации за несчастные случаи на работе, является предметом государственной политики и, соответственно, обязательным к исполнению: недействительность контракта, заключенного работником в незаконной ситуации, не может служить основанием для отказа в выплате компенсации. Если работодатель не застрахован, то за выплату отвечает Фонд компенсаций за несчастные случаи на работе, которые выплачивает компенсации и в дальнейшем требует возмещения от работодателя. Если трудящийся, которому должна быть выплачена компенсация, не включен в соответствующую схему, работодатель обязан выплачивать взносы задним числом.

Источники: МОТ, Департамент социального страхования (SECSOC), март 2006 года; Schoukens and Pieters (2004).

между трудящимися-мигрантами и гражданами, тем не менее эти права подвергаются различным ограничениям. Дальнейшие рекомендации в этой области предоставляют стандарты социального страхования МОТ. Все текущие стандарты МОТ в сфере социального страхования<sup>27</sup> определяют персональную сферу применения независимо от гражданства, и почти все содержат аналогичные положения о равенстве обращения с гражданами и иностранными трудящимися в стране проживания<sup>28</sup>. Кроме того, большинство из них содержит специальные положения о недискриминации, такие как, например, Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102)<sup>29</sup>. В дополнение к этим документам МОТ приняла несколько стандартов, относящихся непосредственно к защите прав трудящихся-мигрантов на социальное страхование (текстовое окно VII.9).

Принципиальная цель конвенций МОТ в этой области состоит в том, чтобы, не затрагивая основного содержания национального законодательства, установить взаимодействие в устранении любых препятствий на пути применения национальных законов. Действие национального законодательства изменяется только постольку, поскольку это необходимо, чтобы гарантировать трудящимся-мигрантам полную и постоянную защиту на основе эффективного равенства.

### **VII.5.3 Стандарты социального страхования и незаконные трудящиеся-мигранты**

Правовые инструменты МОТ в области социального страхования обходят молчанием защиту незаконных трудящихся-мигрантов. Тем не менее одно исключение можно обнаружить в Конвенции МОТ № 143, которая гласит, что незаконные трудящиеся-мигранты должны пользоваться теми же правами, что и законные трудящиеся-мигранты, применительно к пособиям по социальному страхованию, связанным с их прошлой работой (ст. 9(1)). Это положение следует учитывать в контексте реализации прав на долгосрочные выплаты. В данном случае словосочетание «прошлая работа», по всей видимости, относится к прошедшему периоду легальной или нелегальной занятости<sup>30</sup>. В дей-

ствительности некоторые права на социальное страхование и особенно на доступ к медицинскому обслуживанию доступны незаконным трудящимся-мигрантам в ряде стран (текстовое окно VII.10).

### **VII.5.4 Защита в области социального страхования путем заключения соответствующих соглашений**

Лучшим способом обеспечить трудящихся-мигрантов защитой в области социального страхования является заключение многосторонних или двусторонних соглашений о социальном страховании. Многосторонние соглашения по сравнению с двусторонними имеют преимущество в создании общих стандартов и правил, и таким образом позволяют избежать дискриминации среди мигрантов из различных стран происхождения, которым в противном случае были бы предоставлены разные права и свободы в соответствии с различными двусторонними соглашениями. Кроме того, многосторонний подход помогает упростить бюрократические процедуры путем задания общих стандартов для административных правил в рамках выполнения соглашения (Holzmann et al., 2005: 25). Можно указать целый ряд удачных стратегий.

Правила ЕС, связанные с применимостью социального страхования, возможно, представляют собой пример наиболее всестороннего подхода, по меньшей мере в том, что касается прав, предоставляемых гражданам ЕС. Регламент 1408/71/ЕЕС (ЕУ, 1971)<sup>31</sup> устанавливает широкую применимость прав на социальное страхование в пределах ЕС в такой степени, чтобы граждане ЕС не испытывали никаких неудобств в пользовании услугами социального страхования при переезде из одного государства-члена в другое. Регламент 859/2003/ЕС (ЕУ, 2003а) распространяет положения Регламента 1408/71/ЕЕС на граждан третьих стран, которые теперь могут пользоваться теми же правами, что и граждане ЕС, в области социального страхования и права на пособия при перемещении в пределах ЕС.

Успешными примерами также являются европейско-средиземноморские соглашения 1990-х годов между ЕС, его государствами-членами и странами Магриба — Алжиром, Марокко и Тунисом

(раздел IX.1.3.3), содержащие долгосрочные положения о переносе пособий по социальному страхованию для трудящихся-мигрантов из стран Магриба, живущих и работающих в ЕС. ЕС также поддерживает сотрудничество в сфере социального страхования с другими соседними странами. Барселонская декларация 1995 года была принята Европейским средиземноморским партнерством (ЕМР), при этом десять средиземноморских стран стали официальными партнерами ЕС<sup>32</sup>. С этого момента ЕС заключил многосторонние соглашения со всеми европейско-средиземноморскими партнерами. Поскольку разделы о сотрудничестве в области социального страхования содержат более или менее одинаковые формулировки договоренностей, они могут служить образцом для последующих соглашений, заключаемых между другими странами и ЕС (Holzmann et al., 2005: 11—12).

Еще одно комплексное многостороннее соглашение — Соглашение о Карибском сообществе и общем рынке (CARICOM) в сфере социального страхования (1997: 39), подписанное с целью гармонизации законодательства государств-членов в сфере социального страхования. В своем вступлении оно в основном ссылается на конвенции МОТ и основано на трех следующих фундаментальных принципах: равенстве обращения по отношению к лицам проживающим на территории договаривающихся сторон в области законодательства о социальном страховании; сохранении прав, которые уже приобретены или находятся в процессе приобретения; и защите и соблюдении этих прав независимо от смены местожительства с одной соответствующей территории на другую. Положения Соглашения базируются в основном на образцах положений для заключения двусторонних или многосторонних документов в области социального страхования, установленных Рекомендацией МОТ 1983 года о правах на социальное страхование (№ 167), а также Соглашением, вступившим в силу в 1997 году. 13 государств-членов подписали и ратифицировали Соглашение, в то время как 12 государств-членов приняли национальное законодательство, чтобы достичь аналогичного правового эффекта.

### VII.5.5 Односторонние меры по защите прав трудящихся-мигрантов на социальное страхование

Защита прав трудящихся-мигрантов и членов их семей на социальное страхование может наилучшим образом осуществляться с помощью ратификации конвенций в области социального страхования и их применения путем заключения соглашений о социальном страховании. Без ратификации соответствующих конвенций и заключения соглашений о социальном страховании некоторые страны разработали односторонние меры для защиты прав трудящихся-мигрантов на социальное страхование, которые предполагают, что будут соблюдаться следующие условия:

- равенство обращения с гражданами и трудящимися-мигрантами в отношении права на выплаты по социальному страхованию;
- требование (обязательство) к агентствам занятости по выплате взносов по социальному страхованию в национальную систему социального страхования за каждого работника, нанятого для трудоустройства за границей (например, на Филиппинах и в Индонезии);
- добровольное страховое обеспечение граждан, работающих за рубежом (например, во Франции, Иордании и на Филиппинах);
- возможность выплаты взносов задним числом для вернувшихся мигрантов за период, проведенный за рубежом;
- отказ от длинных испытательных сроков в пользу трудящихся-мигрантов;
- учет периодов страхования, имевшего место в другой стране, с целью предоставить трудящимся-мигрантам немедленный доступ к пособиям;
- медицинское обслуживание членов семей трудящихся-мигрантов, остающихся за границей.

#### VII.5.5.1 Односторонние меры, принимаемые странами назначения: услуги здравоохранения для вернувшихся трудящихся-мигрантов, ушедших на пенсию

Трудящиеся-мигранты, которые после выхода на пенсию вернулись в страну происхождения, не попадают под действие установленной там сис-

## Односторонние меры, принимаемые странами происхождения для защиты прав своих граждан, работающих за границей, в области социального страхования

Некоторые страны используют агентства по найму в качестве средства, чтобы гарантировать, что их трудящиеся-мигранты продолжают пользоваться хотя бы минимальной защитой социального страхования. Очень хорошим примером являются Филиппины, где агентства, занимающиеся вербовкой и трудоустраивающие филиппинских моряков на зарубежные суда, несут ответственность согласно Меморандуму Соглашения 1988 года о выплате поквартальных взносов в систему социального страхования. По филиппинскому законодательству эти взносы полностью компенсируют социальное страхование, медицинскую помощь и выплаты трудящимся. Возложение на агентства занятости обязанности выплачивать взносы в систему социального страхования было упрощено: согласно законодательству Филиппин, контракты на зарубежное трудоустройство должны быть одобрены Министерством труда и занятости, в результате чего стало возможно сделать регистрацию моряков в филиппинской системе социального страхования одним из условий контракта.

В качестве другого примера можно привести Пакистан, где мигранты защищены групповыми страховыми договорами, которые заключаются между Бюро эмиграции и Корпорацией зарубежной занятости и государственного страхования жизни. Этот вид страхования финансируется в основном за счет платежей претендентов за регистрацию в Бюро. Он обеспечивает страховое покрытие в двух видах случаев — нетрудоспособности и смерти — на два года. Выплата производится одновременно пострадавшему работнику или назначенному

бенефициару. Пакистан в настоящее время проводит исследование применимости введения пенсионной схемы для трудящихся-мигрантов за рубежом. Одной из возможностей может стать установление для трудящихся-мигрантов схемы социального страхования, основанной на добровольных взносах на индивидуальные счета как для долгосрочных, так и для краткосрочных льгот, таких как медицинское обслуживание для членов семей трудящихся-мигрантов, оставшихся на родине.

Другим возможным способом расширения применимости национальной системы социального страхования является предоставление трудящимся-мигрантам возможности добровольного страхования у них на родине. В качестве примера можно привести Иорданию, где работающим за рубежом гражданам предоставляется добровольное социальное страхование. Добровольное страхование может осуществляться разными путями, как в форме постоянного необязательного страхования после предыдущего периода обязательного страхования, так и в форме предоставления вернувшимся трудящимся-мигрантам возможности оформить страховку на прошедший период, в течение которого они работали за границей. Последний вариант может быть особенно привлекательным, если трудящиеся-мигранты получили единовременную выплату по социальному страхованию, оформленному в стране трудоустройства.

Источник: МОТ, Департамент социального страхования (SECSOC), март 2006 года.



темы здравоохранения. Чтобы восполнить этот пробел, некоторые европейские страны назначения возмещают трудящимся-мигрантам расходы на медицинские услуги в странах пребывания, как это делается для их собственных граждан, временно пребывающих или проживающих за рубежом. Например, в австрийской системе здравоохранения (Holzmann et al., 2005: 29) возмещается 80% расходов на медицинские услуги, оказанные австрийскими больницами (или врачами) в рамках системы здравоохранения Австрии. Тем не менее, поскольку австрийская система здравоохранения хорошо субсидируется, затраты больниц на общественное здравоохранение являются только национальными и не отражают фактических затрат, которые на самом деле гораздо выше.

#### VII.5.5.2 Односторонние меры, принимаемые странами происхождения для социального страхования их граждан, работающих за рубежом

При отсутствии соглашений о социальном страховании трудящиеся-мигранты часто не подпадают под действие социального страхования в стране трудоустройства. Даже если они могут воспользоваться установленной схемой социального страхования в данной стране, они часто неспособны получить свои пособия при возвращении в страну происхождения. Поэтому некоторые страны распространяют действие установленной системы социального страхования на своих граждан, работающих за границей, с помощью обязательного или добровольного страхования (текстовое окно VII.11).

#### ПРИМЕЧАНИЯ

1. Например, в Сингапуре и Малайзии необходимо пройти тест на беременность.
2. ICRMW гласит: «Без ущерба для условий предоставленного им разрешения на жительство или разрешения на работу, а также для прав, предусмотренных в статьях 25 и 27 настоящей Конвенции, трудящимся-мигрантам предоставляется равный режим с гражданами государства работы по найму в отношении: а) защиты против увольнения; б) пособий по безработице; в) доступа к программам общественных работ, проводимых в целях борьбы с безработицей; г) доступа к другой работе по найму в случае потери работы или прекращения другого вознаграждаемого вида деятельности, при соблюдении положений статьи 52 настоящей Конвенции.» (UN, 1990: ст. 54). По поводу регионального уровня Совета Европы в ЕСМВ говорится: «...если трудящийся-мигрант больше не работает, поскольку он/она более не способен к этой работе в результате болезни или несчастного случая или вследствие недобровольного увольнения, и если это надлежащим образом согласовано с компетентными органами, то в рамках применения статьи 25 данной Конвенции [повторная занятость] ему/ей должно быть разрешено остаться на территории принимающего государства на период не менее пяти месяцев. Тем не менее ни одна из договаривающихся сторон не обязана в случае, описанном в предыдущем подпараграфе, позволять трудящемуся-мигранту оставаться на период, превышающий период выплаты пособия по безработице» (Council of Europe, 1977: ст. 9(4)).
3. С 162 и 164 ратификациями соответственно.
4. Наблюдения СЕАСР 2000 года по применению в Испании конвенций № 97 и 111, касающихся условий труда трудящихся-мигрантов, в том числе находящихся в незаконном положении.
5. Законодательство Европейского союза предоставляет систему взаимодополняющих пособий социального страхования в странах-участницах, а стандарты ЕС на данный момент применимы к гражданам третьих стран, мигрирующим по территории ЕС (EU, 2003a; 1972a; 1971), а также к прочим гражданам третьих стран на основании нескольких соглашений, заключенных ЕС с рядом третьих стран (например, с Болгарией, Румынией, Турцией, а также с африканскими странами — Алжиром, Марокко и Тунисом).
6. Более подробную информацию см. в МОТ (ILO, 1999a: параграфы 306—309); более того, Конвенция № 97 (ст. 9(1)) применима только к правам, приобретаемым трудящимся вследствие трудоустройства и путем выполнения других условий, требуемых от законных трудящихся-мигрантов.
7. В параграфе 2 Рекомендации МОТ № 151 говорится, что документированные трудящиеся-мигранты должны пользоваться равными возможностями и равным обращением в области (а) доступа к профессиональному обучению и занятости по их выбору на основе индивидуального соответствия данного обучения или занятости при учете квалификации, приобретенной как в стране трудоустройства, так и за ее пределами; и (б) переподготовки. Как признано МОТ, если временные исключения, допускаемые и указанные в Конвенции № 143 (ст. 14(a)), принимаются во внимание применительно к трудоустройству, на практике в сфере профессионального обучения может оказаться сложнее обеспечить равенство обращения с некоторыми категориями трудящихся-мигрантов, например, с сезонными рабочими (см. ILO, 1999a: параграф 378).

8. См. <http://www.word-federation.org/CETAB>.
9. Например, ICCPR (UN, 1966b: ст. 22(1)); ICESCR (UN, 1966a: ст. 8); ICRMW (UN, 1990: ст. 26 и 40).
10. См. статьи МОТ (ILO, 2002c).
11. Макс Фриш (Max Frisch) в комментарии по поводу европейских «программ о гостевых рабочих» в 1960-х годах.
12. См., например, ICCPR: «Семья является естественной и фундаментальной групповой единицей общества и призвана защищать общество и государство» (UN, 1996b: ст. 23(1)).
13. Конвенция МОТ № 143 (ст. 13(1)) призывает каждую из договаривающихся сторон «принять все необходимые меры в рамках своей компетенции и сотрудничать с другими членами организации в целях содействия воссоединению семей всех работников-мигрантов, проживающих на ее территории на законном основании». В Рекомендации МОТ № 151 (параграф 14) говорится, что «С представителями всех заинтересованных сторон и, в частности, с представителями работодателей и работников должны проводиться консультации относительно планируемых мер в целях содействия воссоединению семей, а при осуществлении этих мер следует заручиться их сотрудничеством». ICRMW (ст. 44(2)) предусматривает, что «Государства-участники принимают меры, которые они считают необходимыми и которые входят в сферу их компетенции, для содействия воссоединению трудящихся-мигрантов с их супругами или лицами, состоящими с трудящимися-мигрантами в таких отношениях, которые, в соответствии с применимым правом, могут быть приравнены к браку, а также с их не состоящими в браке несовершеннолетними детьми».
14. См. Приложение к пересмотренной Европейской социальной хартии (Council of Europe, 1996), касающееся интерпретации ст. 19(6) о воссоединении семей.
15. Более подробную информацию о гендерных различиях с точки зрения воссоединения семей в контексте миграции см. ООН (UN, 2004: параграфы 92—107).
16. Здравоохранение также рассматривается как одна из традиционных сфер социального страхования, которое обсуждается в разделе VII.5 (см. также текстовое окно VII.9, содержащее информацию о доступе незаконных трудящихся-мигрантов к услугам скорой медицинской помощи).
17. См. также UDHR (UN, 1948: ст. 25(1)): «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание».
18. Предоставление необходимой медицинской помощи трудящимся-мигрантам и членам их семей помимо трудоустройства является сферой, не относящейся к действию Конвенции МОТ № 97 и Конвенции МОТ № 143. В Рекомендации МОТ № 86, параграф 12, говорится, что «Работникам-мигрантам, завербованным в порядке покровительствуемых государственным органом мероприятий по коллективным миграциям, должно обеспечиваться медицинское обслуживание, предоставляемое гражданам страны», однако ни одно из положений не распространяет это право доступа на другие категории мигрантов. Рекомендация МОТ № 151, параграф 2(и), касается равенства возможностей и обращения в отношении условий жизни, включая доступ к услугам «здравоохранения».
19. См. ICRMW: «Трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право на получение любой медицинской помощи, которая является крайне необходимой для сохранения их жизни или избежания непоправимого ущерба их здоровью на основе равенства с гражданами соответствующего государства. Им нельзя отказывать в такой срочной медицинской помощи в силу каких-либо отклонений, в том что касается пребывания или занятости». (UN, 1990: ст.28).
20. См. UDHR (UN, 1948: ст. 25(1)) и ICESCR (UN, 1966a: ст.11(1)). Положение пакта предусматривает, что: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства - участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии».
21. Основной комментарий цитирует ООН (UN ECOSOC, 1991: 88).
22. В Рекомендации МОТ № 86, параграф 10(а), говорится, что «миграция должна облегчаться посредством надлежащих мер, обеспечивающих: а) снабжение в случае необходимости работников-мигрантов по прибытии в страну назначения удовлетворительным жилищем», тогда как параграф 16 Рекомендации МОТ № 151 предусматривает, что «Для облегчения скорейшего воссоединения семей, в соответствии с параграфом 13 настоящей Рекомендации, каждый Член Организации должен, в частности в рамках своей политики жилищного строительства, содействовать в получении этого жилья и развития соответствующих служб приема, полностью учитывать потребности работников-мигрантов и их семей».
23. См. Также UNESCO (1960: ст. 3(e)), которая ясно требует от стран-участниц: «предоставлять иностранным гражданам, проживающим на их территории, такой же доступ к образованию, что и своим гражданам».

24. См. соответствующие документы Совета Европы (Council of Europe, 1964, 1972, 1990).
25. Социальное обеспечение можно определить как «защиту предоставленную обществом своим членам посредством принятия ряда мер против экономических и социальных затруднений, которые могут быть вызваны болезнью, декретом, производственной травмой, безработицей, нетрудоспособностью, старческим возрастом и смертью; предоставления медицинских услуг и предоставления пособий на детей». (ILO, 1989; 3).
26. Социальные пособия традиционно разделены на 9 категорий: медицинские услуги, пособие по болезни, пособия по безработице, пособие с связи с производственной травмой, семейные пособия, пособие по материнству, пособие по инвалидности, пособие в связи с потерей кормильца. Для подробного обзора инструментов МОТ по социальному обеспечению, см. Humblet and Silva (2002: 41—45).
27. Конвенция МОТ о минимальных нормах социального обеспечения, 1952 (№ 102); Конвенция МОТ о пособиях в случаях производственного травматизма, 1964 (№ 121); Конвенция МОТ о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца, 1967 (№ 128); Конвенция МОТ о медицинской помощи и пособиях по болезни, 1969 (№ 130); Конвенция МОТ о содействии занятости и защите от безработицы, 1988 (№168); Конвенция о пересмотре конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства, 2000 (№ 183).
28. Их применение к трудящимся-мигрантам доказано, также тем что контрольные органы МОТ упоминают трудящихся-мигрантов в контексте нормативного контроля, например, Конвенции МОТ о пособиях в случаях производственного травматизма, 1964 (№ 121), и Конвенции МОТ о медицинской помощи и пособиях по болезни, 1969 (№ 130).
29. Статья 68 этой Конвенции, применимая ко всем категориям социального обеспечения, заявляет, что как граждане государства, так и иностранные граждане должны иметь одинаковые права на социальное обеспечение. Она также предусматривает некоторые отклонения, так как она позволяет исключение иностранных граждан, если пособия (или часть их) выплачиваются полностью из общественных фондов.
30. Рекомендация № 121 о работниках-мигрантах, которая дополняет Конвенцию № 143, рекомендует предоставление трудящимся-мигрантам пособий в случаях производственного травматизма независимо от их статуса при отъезде из страны назначения.
31. Регламент 883/2004/ЕС был принят в 2004 году в качестве дополнения к Регламенту 1804/71/ЕЕС. Тем не менее, как новый регламент по реализации так и соответствующие приложения и добавления сейчас находятся в процессе доработки.
32. Алжир, Египт, Израиль, Иордания, Ливан, Марокко, Сирия, Тунис, Турция и Палестинская автономия. Кипр и Мальта также участвовали в первом ЕМР, но присоединились к ЕС в 2004 году. У Ливии статус наблюдателя.

# *VIII. Меры по предотвращению или сокращению нерегулярной трудовой миграции*

Перед рассмотрением мер, которые могут быть приняты для предотвращения или сокращения нерегулярной трудовой миграции<sup>1</sup>, необходимо обсудить несколько предварительных вопросов, таких как обоснование необходимости предотвращения или сокращения нерегулярной трудовой миграции, необходимость определения группы людей, о которой идет речь, и ее численности; реакцию международного сообщества на проблему нерегулярной трудовой миграции и необходимость всесторонних и скоординированных политических подходов, которые могли бы охватить весь объем этого явления.

## *VIII.1 Необходимость предотвращения или сокращения нерегулярной трудовой миграции*

Существует ряд причин, которые могут объяснить, почему нерегулярную миграцию необходимо сокращать или предупреждать. Ниже приведены некоторые из них (но отнюдь не все):

- Следует гарантировать успешное управление миграцией и доверие к легальной иммиграци-

онной политике. Трудно получить общественную поддержку легальной иммиграционной политики, если не предпринимать никаких мер по работе с нерегулярной миграцией или если она на самом деле допускается властями.

- Нужно поддерживать удовлетворительные уровни зарплаты и условия труда для местных работников и легальных трудящихся-мигрантов. Присутствие незаконных мигрантов в экономике может снизить уровень заработной платы и условий труда, особенно в низкоквалифицированных секторах экономики.
- Необходимо избегать создания секторов экономики или промышленных предприятий, полностью зависящих от труда нерегулярных мигрантов. Это объясняется тем, что доступность незаконных мигрантов для некоторых работодателей позволяет их предприятиям выживать за счет получения незаслуженного преимущества перед конкурентами из-за более низкой стоимости труда. Следовательно, у них не возникают стимулы реструктурировать, модернизировать и улучшать условия труда и т. д. (Ghosh, 1998: 150—151).
- Следует предотвращать эксплуатацию незаконных мигрантов работодателями, посредниками или агентствами по трудоустройству,

лицами которые занимаются незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми. Эксплуатация незаконных мигрантов хорошо задокументирована. Им платят более низкую зарплату по сравнению с местными рабочими или легальными трудящимися-мигрантами, при увольнении они часто не могут получить свои деньги, они редко бывают защищены законом в области социального страхования. Более того, их также могут эксплуатировать лица занимающиеся незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми, которые впоследствии могут поставить их в положение, близкое к рабскому или принудительному труду. Нерегулярная трудовая миграция все в большей степени (это особенно очевидно на примере въезда незаконных мигрантов в Европейский союз) контролируется организованной преступностью, что, очевидно, является негативной чертой данного явления.

Несомненно, участие организованной преступности в нерегулярной трудовой миграции, особенно в контексте высокого уровня эксплуатации при торговле людьми, может угрожать национальной безопасности. Аналогично этому незаконный въезд и присутствие большого количества иностранцев в

стране, также как их неожиданное возвращение на родину в случае экономического спада может привести к серьезным проблемам с точки зрения безопасности: например, во время Азиатского финансового кризиса в конце 1990-х годов большие группы незаконных мигрантов в таких странах, как Малайзия, были вынуждены уехать, и это привело к возникновению значительного напряжения между странами этого региона.

Тем не менее нельзя отрицать, что незаконные мигранты отвечают трудовым потребностям в принимающих странах, особенно в низкоквалифицированных секторах экономики. Они предлагают дешевый труд не только потому, что получают меньше денег (и работодатели не обеспечивают им социальные гарантии), но и потому, что обычно они молоды и меньше нуждаются в услугах здравоохранения. Они также создают гибкую рабочую силу, которую легко уволить во время экономического спада. Было замечено, что правительства часто закрывают глаза на труд незаконных мигрантов, потому что видят краткосрочные преимущества от такой гибкой рабочей силы для работодателей и национальной экономики.

## VIII.2 Кто такие нерегулярные мигранты?

В целом к нерегулярным (незаконным) мигрантам относятся две большие группы людей. Первая — это те, кто приезжает нелегально, тайно (например, пересекая ночью «зеленые» границы, переправляясь через море в утлых лодочках, курсирующих между Северной Африкой и странами ЕС, или прячась в герметичных контейнерах грузовиков с сельскохозяйственной продукцией), иногда с трагическими последствиями<sup>2</sup>. Вторая группа — незаконные мигранты, которые приезжают легально (например, по туристическим или студенческим визам) и остаются в стране дольше периода действия виз.

Обычно большая часть незаконных мигрантов относится ко второй группе. В 15 странах — участницах ЕС (до расширения в 2005 году) ежегодно выдавалось приблизительно 10 миллионов краткосрочных шенгенских виз для жителей третьих стран на срок не более 3 месяцев. Однако неизвестно, сколько этих людей оставалось дольше срока, даже несмотря на то, что все жители третьих стран (с визовым и безвизовым въездом) должны сейчас получить печати в свои паспорта при въезде и выезде с территории ЕС (EU, 2004j). Более того, как было показано в разделе VI.4.3, широкое распространение схем временной миграции и растущее количество сложных правил, которые управляют этими схемами, повышает риск того, что трудящиеся-мигранты, прибывшие в страну на законных основаниях, будут переходить на нелегальное положение. Аналогично устаревшие процедуры регуляризации (раздел VIII.4.5) часто были тесно связаны с трудящимися-мигрантами, остающимися на работе, что означает, что такие мигранты снова окажутся в нерегулярном положении, если потеряют работу.

Можно ли сосчитать незаконных мигрантов? В большинстве официальных документов говорится о «проблеме» нерегулярной миграции и о том, что она «значительна», но делается мало серьезных попыток подтвердить это на конкретных примерах. Оценки часто очень сильно различаются в зависи-

мости от источника (правительство или пресса) или от ситуации, в которой они публикуются. Большая часть доступных данных ссылается на число арестованных при попытке тайно проникнуть в страну (хотя часто в эту группу попадают люди, задержанные более одного раза), а также обнаруженных и депортированных лиц. Однако данные этого типа дают далеко не полную картину и часто отражают объем привлеченных ресурсов и эффективность работы агентств иммиграционного надзора. Другой сложностью является скудость доступных данных о распределении полов и возрастов среди мигрантов. Отсутствие сведений по распределению полов в нерегулярной миграции делает невозможным точный гендерный анализ миграционной политики и программ. Более того, стало очень сложно получить точные цифры по ЕС с тех пор, как некоторые его члены неохотно публикуют свои данные из-за опасения, что эта информация может быть использована теми, кто поощряет незаконную миграцию, а именно лицами вовлеченными в незаконный ввоз мигрантов и торговлю людьми. По оценке Европейского полицейского ведомства (EUROPOL), до недавнего расширения ЕС в Союз ежегодно въезжало около 500 000 незаконных мигрантов (EU, 2000b: 13), хотя невозможность проверить это заявление лучше всего отражена в отчете Европейской комиссии о связях между легальной и нерегулярной миграцией, где показаны трудности в подсчете числа незаконных мигрантов и сделана попытка оценить число незаконных мигрантов, ежегодно въезжающих в ЕС, шестизначным числом (EU, 2004d: 11). По оценке МОТ, нелегальные мигранты составляют от 10 до 15% общего объема миграционных потоков (2004: 11), из чего следует, что нерегулярная миграция не является основной составляющей трудовой миграции.

Восприятие тоже чрезвычайно важно. Негативное восприятие присутствует, когда употребляются термины «нелегальная» миграция и «нелегальный» мигрант. Понятие «нелегальность» несет отпечаток «криминальности», и многие незаконные мигранты, даже если они преступили иммиграционные законы в области въезда и пребывания в стране, не могут быть названы преступниками в обычном понимании этого слова. Большинство международных и региональных организаций, таких как МОМ,

МОТ и Совет Европы, используют термин «нерегулярная миграция». В сущности, только ЕС настаивает на терминах «нелегальная иммиграция» и «нелегальные иммигранты».

Еще одна проблема восприятия касается богатых и бедных мигрантов. Незаконные мигранты обычно рассматриваются как люди из более бедных стран с высоким уровнем безработицы или структурной частичной безработицей, имеющих низкий уровень образования и ищущих лучшей жизни в более экономически развитых странах. Правительства и пресса часто выражают сходный взгляд на незаконных мигрантов. Но на самом деле это не всегда так. Часто такие мигранты имеют высшее образование и являются далеко не самыми бедными жителями в своих странах. Действительно, если в их незаконном перемещении задействовались «услуги» контрабандистов, многие из них должны были изыскать ресурсы, чтобы заплатить за такие услуги самостоятельно или с помощью родственников, друзей или местной общины.

### VIII.3 Реакция международного сообщества

Как международное сообщество реагировало на осязаемый рост нерегулярной миграции? В 1970-х годах это явление привлекло внимание общественности после того, как произошло несколько ужасающих случаев, связанных с торговлей людьми. В частности, в заголовки газет попал такой эпизод: 50 африканцев из Мали были обнаружены в ужасных условиях в грузовике в Монбланском туннеле. Интерес к таким случаям привел к принятию Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом ООН нескольких резолюций против насилия, связанного с нерегулярной миграцией, а также к принятию на Международной конференции труда Конвенции МОТ № 143, которая обсуждалась в разделе I.2.1. Первая часть этой конвенции, посвященной предотвращению злоупотреблений, в области миграции, требует от стран-участниц принятия мер по обнаружению незаконного передвижения мигрантов

в условиях насилия и нелегальной работы, в том числе торговли людьми, ликвидации этого явления и применения соответствующих санкций. Она также содержит несколько положений, защищающих права незаконных трудящихся-мигрантов, в частности, их основные права человека, а также права, связанные с их прошлым трудоустройством (невыплаченная зарплата и т. д.) (ст. 1 и 9 (1)) (см. раздел I.2.3).

ICRMW разрабатывалась в 1980-е годы и была принята в декабре 1990 года. Она вступила в силу 1 июля 2003 г. (см. раздел I.2.2). Ее цель — обеспечение защиты прав всех трудящихся-мигрантов и их семей. В ней есть глава о защите прав всех работников-мигрантов, в том числе незаконных (часть IV). Однако в ICRMW также содержится несколько положений, нацеленных на предотвращение и ликвидацию передвижения нелегальных или тайных мигрантов, а также наем трудящихся-мигрантов в нерегулярных ситуациях (часть VI, ст. 68). Ее философия заключается в том, что комплексный подход к предотвращению нерегулярной миграции не может игнорировать основные нужды и права тех, кто уже находится в нерегулярном положении.

В 2000 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Международную конвенцию против транснациональной организованной преступности (ИСТОС), которая содержала два протокола, относящихся к связям между организованной преступностью и миграцией: Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокол о предотвращении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и соответствующих мерах наказания (UN, 2000b, 2000c, 2000d). Эта конвенция и оба протокола теперь вступили в силу. Кроме того, для установления рамок работы с такими преступлениями Протокол о торговле людьми также содержит в себе несколько положений, касающихся защиты жертв торговли людьми. При этом следует особо подчеркнуть, что эти документы не относятся к документам в области прав человека, принятым в правоприменительном контексте<sup>3</sup>.

В дополнение к этим международным решениям существуют также и региональные ответные реакции, направленные на явление нерегулярной

(трудовой) миграции. В частности, законы и политика ЕС в области нерегулярной миграции в последние годы быстро расширяются в связи с новыми компетенциями ЕС, определенными в 1997 году Амстердамским договором, который дополнил Договор ЕС. В ЕС принята серия легальных «мягких законов» и мер воздействия по борьбе с нерегулярной миграцией, в том числе торговлей людьми и незаконным ввозом людей<sup>4</sup>.

## VIII.4 Необходимость комплексного подхода

Для рассмотрения проблемы нерегулярной трудовой миграции необходим комплексный или целостный подход. Для предотвращения или сокращения нерегулярной миграции необходимо следовать четырем руководящим принципам:

- Изоляционистский подход обречен на неудачу. Необходим тесный диалог, сотрудничество и партнерство между всем странами, затронутыми нерегулярной миграцией (т. е. странами происхождения, транзита и назначения мигрантов).
- Необходимо принять ряд комплексных и дополняющих друг друга мер. Для предотвращения или сокращения нерегулярной миграции, таким образом, требуется целостный подход.
- Контролирующие и ограничительные меры по отдельности неэффективны.
- Важен межсекционный или мультисекционный подход, вовлекающий в процесс не только правительства стран, затронутых нерегулярной трудовой миграцией, но также общественных партнеров и гражданское общество. В частности, проблемы неформального рынка труда не могут адекватно рассматриваться без участия работодателей и профсоюзов.

Относительно контрольных и ограничительных мероприятий мнения политиков могут сильно различаться: например, ICRMW переоценивает важность подобных мер, хотя они не получили широкой поддержки стран — участниц ОБСЕ. В этой

### Неформальная экономика в Российской Федерации

«Масштаб неформальной экономики ... [значителен] в России. Наиболее сдержанная оценка вклада неформального сектора экономики составляет 22,4% валового внутреннего продукта (ВВП). Больше всего неформальных трудящихся занято в торговле (рыночные продажи) или работает на частных лиц, например, в качестве домашних работников. Кроме того, многие работают в сельском хозяйстве и строительстве. По оценкам, к середине 2001 года в неформальном секторе экономики было занято 10 миллионов человек. Из них 6,5 миллиона работали исключительно в неформальном секторе. Также было выявлено, что 3,3 миллиона были заняты в торговле и сфере общественного питания, 2,7 миллиона — в сельском хозяйстве, около 1 миллиона — в промышленности и более 0,5 миллиона — в строительстве.

Масштаб неформальной экономики... [содействует] разрастанию трудовой эксплуатации по отношению как к местным рабочим, так и к мигрантам. Незаконные мигранты особенно уязвимы. Потребность в нелегальном труде приводит к возникновению нерегулярной миграции... Более того... присутствие в стране большого числа незаконных мигрантов (по оценкам, от 4 до 5 миллионов), которые не могут официально устроиться на работу, стимулирует развитие и процветание неформального сектора.

Широкое использование... мигрантов [в неформальной экономике] является важной особенностью миграции в России. Использование трудящихся-мигрантов позволяет работодателям быть более гибкими и уменьшать затраты за счет социального страхования, налогов и зарплаты. Эта ситуация имеет две стороны. Недосток прав у мигрантов повышает их уязвимость для эксплуатации; однако их собственная готовность входить в гибкие ситуации усугубляет проблему. Порочный круг замыкается и выход из него возможен только при наличии хорошо спланированной политики по регулированию неформальной экономики».

Источник: Tyurukanova (2005: 56—57) (примечания пропущены).



конвенции утверждается, что нерегулярная миграция часто приводит к эксплуатации и насилию, поэтому в ней активно поддерживаются жесткие меры по предотвращению и сокращению нелегальных или тайных передвижений и занятости трудящихся-мигрантов в нерегулярных ситуациях (часть VI). В то же время в ней принимается тот факт, что незаконные трудящиеся-мигранты существуют, и поддерживается защита их основных прав человека и социальных прав, в том числе в области занятости (часть IV) (см. раздел VIII.4.4). Сходный подход содержится и в Конвенции МОТ № 143.

Следовательно, защита должна стать важной частью комплексного набора мероприятий, необходимых для предотвращения или сокращения нерегулярной трудовой миграции. Такая защита может быть также полезным средством в борьбе с неформальным рынком труда, который более развит в некоторых странах ОБСЕ (например, в южноевропейских странах и в Российской Федерации — см. текстовое окно VIII.1) и служит серьезным фактором для запуска нерегулярных трудовых потоков.

Серия комплексных мер по предотвращению или сокращению нерегулярной трудовой миграции может, таким образом, применяться на всех стадиях миграционного процесса: при деятельности в странах происхождения; при охране границ и проведении жизнеспособной визовой политики; при осуществлении мероприятий и санкций против лиц и организаций, усиливающих нерегулярную миграцию; мер безопасности для незаконных трудящихся-мигрантов; регуляризационных или легализационных программах; мер по возвращению мигрантов; при открытии большего количества законных каналов для трудовой миграции; а также в межгосударственном сотрудничестве. Этот широкий спектр мероприятий рассматривается ниже.

#### VIII.4.1 Деятельность в странах происхождения

Деятельность по сокращению потоков нерегулярной трудовой миграции должна проводиться в странах происхождения потенциальных незаконных мигрантов (см. раздел III.3.3.1). Она может включать доступную информацию и/или образовательные

кампании о рисках нерегулярной миграции, особенно об опасностях попадания в руки лиц занимающихся незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми, недобросовестных агентств или посредников в области трудовой миграции; знание законов и норм стран назначения<sup>5</sup>. В этом отношении МОМ реализует многочисленные виды деятельности в странах происхождения, нацеленные на информирование потенциальных трудящихся-мигрантов о рисках, связанных с незаконным выездом.

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VIII.2

##### Деятельность МОТ по предотвращению и сокращению торговли женщинами

Проект МОТ по техническому сотрудничеству «Занятость, профессиональное обучение и меры миграционной политики для предотвращения и сокращения торговли женщинами в Албании, Молдавии и на Украине» обеспечивает помощь и руководство министерствам труда, государственным учреждениям в области миграции и национальным службам трудоустройства этих стран в сфере формирования сбалансированных по гендерному признаку мероприятий миграционной политики и повышения уровня управления миграцией и занятостью. Деятельность по проекту направлена на усиление институциональных структур и политических мер по регулированию легальной трудовой миграции, особенно эмиграции, и сокращение торговли молодыми женщинами с помощью обеспечения альтернативной занятости на родине и увеличения доступа к легальным миграционным каналам.

Специальный буклет МОТ посвящен причинам, следствиям и механизмам торговли людьми и ее гендерным характеристикам. Он представляет собой руководство по политическим и другим действиям в области предотвращения и решения проблемы торговли людьми, поддержки и защиты жертв и судебного преследования торговцев людьми. Это руководство было переведено на несколько языков и широко используется отделениями МОТ и гражданскими общественными организациями в области миграции. Было доказано, что это ценное средство помощи организациям в странах происхождения для формирования их миграционных стратегий и программ, а также повышения внимания к соблюдению прав трудящихся-мигрантов.

Источники: Международная программа МОТ в области миграции (MIGRANT), март 2006; ILO (2003c).

Более того, такая деятельность может включать в себя меры по усилению институциональных структур в этой области. Важно также, что такие меры в странах происхождения не концентрируются исключительно на сдерживании трудовой миграции. Легальные возможности для трудовой миграции должны также поощряться (текстовое окно VIII.2). Целью является обеспечение перемещения как можно большего числа мигрантов на законных основаниях. Например, в отношении женщин-мигрантов *Информационное руководство МОТ по предотвращению дискриминации, эксплуатации и жестокого обращения в отношении работающих женщин-мигрантов* (2003) содержит комплексные решения, описанные в нескольких отдельных буклетах, которые призваны помочь потенциальным мигрантам принять решение и подготовиться к трудоустройству за рубежом, предотвратить и решить вопрос нарушения прав при найме на работу, улучшить положение женщин-мигрантов, в том числе незаконных, в странах назначения, а также поддержать мигрантов при возвращении. Переговоры о двусторонних трудовых соглашениях между странами происхождения и назначения и их эффективное выполнение (см. раздел IX.1.1) также могут играть важную роль в сокращении потоков нерегулярной трудовой миграции между этими странами.

#### **VIII.4.2 Пограничный контроль и визовая политика**

При обсуждении внешних мер, необходимых для предотвращения или сокращения нерегулярной миграции, чаще всего упоминаются те, которые связаны с предотвращением въезда незаконных мигрантов. Охрана границ должна быть эффективной и справедливой, поскольку склонность к использованию незаконных методов растет, если мигранты не уверены, что нечестные пограничники не потребуют у них взятку или не привнесут в их жизнь дополнительные сложности. Эффективность пограничного контроля увеличивается при наличии доверия, основанного на взаимодействии пограничников всех стран, вовлеченных в миграционный процесс, особенно стран с общими границами. К сожалению, в некоторых регионах у пограничников скорее принято пытаться перенести ответс-

твенность за незаконных трудящихся-мигрантов (особенно передвигающихся через их страны транзитом) на чиновников другой страны, вместо того чтобы работать над этой проблемой совместно с ними. ЕС принял комплексные меры для обеспечения применения общих правил на внешних границах ЕС и основал Европейское агентство для организации сотрудничества между государствами — членами ЕС на этих границах (EU, 2004f).

Жизнеспособная визовая политика, позволяющая мигрантам въезжать в страну для трудоустройства с минимумом бюрократических проволочек и/или волокиты, также необходима для сокращения количества мигрантов, въезжающих в страну без авторизации. К сожалению, визами на въезд в страну, выданными по другим причинам (таким как туризм или обучение), часто злоупотребляют во многих странах, также как в странах ЕС это происходит с трехмесячными шенгенскими визами для краткосрочных визитов, хотя часто такие злоупотребления могут быть усугублены недостатком легальных способов получить работу.

#### **VIII.4.3 Действия против лиц, способствующих нерегулярной миграции: санкции против нелегальной вербовки, незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми, а также работодателей**

Известным методом предотвращения или сокращения нерегулярной миграции является более эффективное регулирование найма трудящихся-мигрантов, направленное на борьбу с практикой незаконного найма, и наказание тех, кто способствует перемещению и размещению незаконных трудящихся-мигрантов.

Регулирование вербовки в странах происхождения обсуждалось в разделе III.2. Вербовщики или частные агентства занятости (ЧАЗ), в форме агентств по временной работе или других поставщиков труда, также действуют в странах назначения, и регулирование их деятельности необходимо. Ирландия — хороший пример того, как можно создать регуляторную среду для ЧАЗ, она стала преимущественно страной назначения за относительно небольшой период (текстовое окно VIII.3).

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VIII.3

## Разработка структур по регулированию ЧАЗ в Ирландии

Ирландия представляет собой интересный пример того, как правительство принимает законы, касающиеся деятельности ЧАЗ, с учетом изменчивой природы рынка труда. Акт 1971 года об агентствах занятости утвердил принципы работы лицензирующих агентств и ввел процедуру лицензирования, для которой были установлены конкретные финансовые и организационные условия, в том числе инспекция существующих предложений. С другой стороны, подход к общему регулированию этой сферы был сравнительно либеральным. Следует помнить, что на момент принятия данного акта ирландские агентства по найму занимались главным образом вербовкой граждан Ирландии на работу за границей, преимущественно в Великобритании. Бум ирландского национального рынка труда в 1990-е годы привел к дефициту работников. За сравнительно короткий период Ирландия превратилась из экспортера трудовых ресурсов в страну назначения, что, в свою очередь, привело к увеличению числа ЧАЗ, работающих в Ирландии и других странах с целью заполнения ирландского рынка труда.

Столкнувшись с этими изменениями, Ирландский департамент предпринимательства, торговли и занятости (DETE)

подготовил для обсуждения пересмотренный Акт 1971 года об агентствах занятости в мае 2004 года. После получения комментариев от организаций работодателей (в том числе предприятий по трудоустройству) и трудящихся, отдельных ЧАЗ, налоговых комиссаров и Иммиграционного совета Ирландии в июне 2005 года DETE опубликовал официальный документ по этому вопросу, в котором рекомендовалось приготовить новый законопроект в течение 2006 года.

Предложенное законодательство основано на Конвенции МОТ № 181 и, как ожидается, должно заменить существующую систему лицензирования с процедурой регистрации, которая включает в себя Нормативный кодекс лучших моделей практического опыта. Вновь образованный Нормативный совещательный/наблюдательный комитет (состоящий из представителей DETE, общественных партнеров и Национальной федерации найма) будет отвечать за мониторинг и исполнение Кодекса. Также планируется введение новой процедуры подачи жалоб.

Источник: Ireland (2005c).

Для того чтобы обеспечить успешную работу регуляторной схемы, необходимо внедрение мониторинговых и правоприменительных механизмов. Механизмы мониторинга могут включать в себя долицизионные проверки и местные инспекции после выдачи лицензии соответствующими лицензионными ведомствами или трудовыми инспекциями, в том числе визиты без предупреждения по результатам жалоб или доклады о подозрительной деятельности из самых разнообразных источников. Спектр правоприменительных действий широк — от предупреждения для улучшения поведения до административных и/или карательных санкций, таких как штраф, увольнение или отзыв лицензии, тюремное заключение и конфискация имущества. Британская организация по лицензированию найма временной рабочей силы, основанная в 2005 году, — интересный пример новой инициативы по контролю за соблюдением норм в агентствах занятости в сельском хозяйстве и пищевой промышленности (текстовое окно VIII.4).

Помимо усилий, направленных на прекращение незаконной вербовки рабочих, должны быть введены карательные меры против ряда других действующих лиц, например, транспортных перевозчиков (преимущественно авиакомпаний, но также компаний автобусного и судоходного транспорта)<sup>6</sup>, посредников по трудоустройству за границей, лиц вовлеченных в незаконный ввоз мигрантов и торговлю людьми и работодателей. Наложение санкций на тех, кто вовлечен в нерегулярную миграцию, также поддерживается существующими международными стандартами: Конвенцией МОТ № 143 (часть I), ICRMW (часть VI) и протоколами к недавно принятой ООН ИСТОС, которые обсуждались в разделах I.2 и VIII.3.

Как следует из определений, приведенных в протоколах ИСТОС, и недавно принятых ЕС мер, сейчас достигнут консенсус по важному концептуальному различию между незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми. Во-первых, торговля людьми по

## Лицензирующее агентство Великобритании по найму временной рабочей силы (Gangmaster Licensing Authority, GLA)

До недавнего времени агентства по временному подбору персонала, известные как «gangmasters», обеспечивали рабочую силу для сельского хозяйства и пищевой промышленности Великобритании, но в основном работали вне всяких правил. В 2003 году в результате трагического инцидента, приведшего к смерти 20 мигрантов, которые собирали сердцевидки, нанятых через эти агентства, правительство решило изменить действующую систему. Это привело к появлению добровольного кодекса, который был разработан многосторонней Временной рабочей группой по вопросам труда (TLWG). Принятый в 2005 году Акт лицензирования агентств по найму временной рабочей силы делает обязательным их лицензирование, а также выполнение кодекса TLWG. Лицензирующее агентство по найму временной рабочей силы (GLA) было основано в том же году. Оно отвечает за лицензирование существующих и формирующихся агентств. Этот Акт вводит уголовную ответственность для агентств, работающих без лицензии, и наказание для работодателей («пользователей труда»), обращающихся к услугам нелегальных агентств.

GLA требуется вернуть полную стоимость процедуры лицензирования и, без всяких сомнений, это отражается на уровне денежных сборов. Оно будет проводить инспекции на стадии подачи заявлений и после момента выдачи лицензий. Однако

проверки заявлений по всем поставщикам труда были бы очень дорогостоящими, и по этой причине GLA старается оценивать риск на стадии подачи заявлений. На основе статистической оценки риска, которая разрабатывается в настоящее время, GLA будет проверять только агентства по найму временной рабочей силы, отнесенные к группе со средним или высоким риском будущих нарушений. Кроме того, GLA разрабатывает систему оценки по очкам, в которой будут использоваться такие критические категории, как безопасность и другие, которые можно отследить и исправить. Кроме того, законопослушность и возможный фактор риска будут оцениваться на основе, например, интервью с рабочими и поставщиками труда, данных от работодателей, а также свидетельств, полученных чиновниками GLA. Процесс оценки риска нацелен на снижение себестоимости всего процесса лицензирования, так как поставщики труда, выполняющие все правила, не будут обременены регулярными инспекциями и затратами на проведение проверок, а оценке будут подвергаться только те поставщики труда, которые предположительно могут ущемлять права работающих, т. е. находятся в зоне риска.

Источник: UK (2005a).

сравнению с незаконным ввозом не обязательно включает в себя пересечение международных границ, во-вторых, торговлю людьми нужно считать более серьезным уголовным преступлением из-за использования принуждения, обмана, мошенничества и насилия<sup>7</sup>.

В то время как наложение санкций на тех, кто вовлечен в незаконные перемещения мигрантов, считается справедливым методом пресечения существующих злоупотреблений, карательные меры должны быть достаточно существенными для сдерживания подобной деятельности. Международные преступные организации, вовлеченные в торговлю людьми, часто учитывают эти санкции при разработке своего незаконного бизнеса как запланированный убыток.

Важна универсальность любых принимаемых карательных мер, чтобы такие организации не могли просто переместить свою деятельность в страны с меньшей эффективностью контроля и интенсивностью санкций. Также очень важно, чтобы на местах правильно исполнялись законы. Например, случаи успешного судебного преследования людей, провоцирующих нерегулярную миграцию, в некоторых странах очень редки<sup>8</sup>. Однако повышение уровня криминализации в этой области также поднимает множество политических проблем и вопросов. Санкции против перевозчиков и работодателей подвергаются критике за «приватизацию» иммиграционного контроля. Например, санкции против перевозчиков осуждались в УВКБ ООН за создание значительных препятствий на пути беженцев, спасающихся из стран преследования, и подрыв права «поиска и обладания убежищем», закрепленного в

ст. 14 Всемирной декларации прав человека. Санкции против работодателей критиковались за увеличение риска расовой и этнической дискриминации по отношению ко всем рабочим, включая местных работников и законных трудящихся-мигрантов. Также подвергаются критике санкции, наложенные против лиц вовлеченных в незаконный ввоз мигрантов и торговцев людьми, особенно из-за неспособности различать серьезные преступления (связанные с международной организованной преступностью) и менее серьезные нарушения. Наконец, уголовные преступления, если их рассматривать слишком широко, могли бы также вовлечь в незаконную деятельность благотворительные организации, неправительственные организации и людей, обеспечивающих гуманитарную помощь незаконным мигрантам в странах назначения.

#### VIII.4.4 Защита

Как уже было показано, часть комплексного подхода к предотвращению или сокращению нерегулярной миграции должна включать в себя меры по обеспечению защиты незаконных трудящихся-мигрантов, которые часто сталкиваются с эксплуатацией во время поездки или транзита, а также на рабочем месте и подвергаются риску серьезного ущемления своих прав. Следовательно, должны существовать минимальные гарантии защиты незаконных мигрантов в качестве интегрального аспекта превентивного подхода<sup>9</sup>. Без этого ограничительная политика по предотвращению или сокращению нерегулярной миграции не будет вызывать доверия. Важно, чтобы такие меры учитывали гендерные различия в потребностях и касались мужчин и женщин — мигрантов, не ущемляя их человеческих прав (ИОМ, 2003с: Booklet 3, 39—97)

Как подчеркивалось в разделе I.1, фундаментальные права человека предоставляются всем людям независимо от международных законов о правах человека. Следовательно, незаконные трудящиеся-мигранты должны, например, всегда быть защищены от рабского труда, вынужденного труда<sup>10</sup>, а также бесчеловечного и жестокого обращения, обладая свободой и личной безопасностью (т. е. свободой от бесосновательного ареста и задержания). Согласно Платформе по международному

сотрудничеству по проблемам недокументированных мигрантов (PICUM) неправительственные организации, занимающиеся защитой незаконных мигрантов в Европе<sup>11</sup>, выделяют четыре наиболее важных аспекта в справедливых условиях труда для незаконных мигрантов:

- право на справедливую заработную плату;
- право на компенсацию в случае несчастного случая на работе;
- право на защиту своих прав в трудовых судах или трибуналах в стране трудоустройства;
- право формировать организации.

Непосредственно практика эксплуатации возникает из-за неспособности всех мигрантов, как законно проживающих, так и незаконных, требовать соблюдения своих прав, вытекающих из предыдущей занятости, — таких как выплата прошлых зарплат или компенсаций, возмещений по социальному страхованию и других соответствующих выплат. Конвенция МОТ № 143 призывает к равному обращению с незаконными и законными мигрантами в этой области (ст. 9 (1)) (раздел I.2.3). Эффективное соблюдение права требовать заработную плату после увольнения показало бы работодателям, что трудовые стандарты применяются ко всем работникам независимо от того, являются они местными гражданами (занятыми как на формальных, так и на неофициальных рынках труда), законно проживающими трудящимися-мигрантами или незаконными трудящимися-мигрантами. Если говорить о социальном страховании, то невозможно в отсутствие двусторонних соглашений (которые в любом случае обычно применимы только к законным трудящимся-мигрантам) возвращать пособия, которые были выплачены ранее. В таком же положении находятся многие жители третьих стран, работающие в странах — членах ЕС. Однако если выплаты по социальному страхованию сделаны, их компенсация при этих обстоятельствах даст незаконным мигрантам финансовый стимул оставить территорию страны добровольно.

Декларация прав, которые должны гарантироваться незаконным мигрантам, и обеспечение защиты этих прав на практике — две совершенно разные задачи. Существует ряд юридических и практических препятствий для обеспечения этих

прав. Во многих странах привлечение к уголовной ответственности лиц которые оказывают поддержку незаконным мигрантам является для них существенным правовым препятствием в плане обеспечения достойного жилья. Более того, юридическая обязанность чиновников доносить на незаконных мигрантов иммиграционным властям (например, в Германии) может означать, что незаконные мигранты имеют меньше возможностей рассчитывать на соблюдение своих прав. Фактически адекватной информации о правах, доступной для незаконных мигрантов, недостаточно. Например, хотя в большинстве европейских стран доступ к срочной медицинской помощи предоставляется всем без различия, в том числе в независимости от правового статуса, незаконным мигрантам редко сообщают об этом праве, и доктора часто не знают, можно ли оказывать им такую помощь и до какой степени (Cholewinski, 2005: 50—52).

Незаконные мигранты также боятся обращаться к властям, потому что раскрытие их правового состояния вызовет действия по их высылке с территории страны. Очевидно, что устранение этих юридических препятствий и информирование незаконных мигрантов об их правах является составной частью решения проблемы практического соблюдения их прав. Более того, немедленная высылка или депортация незаконных мигрантов явно невыгодна, особенно в случаях, когда эти мероприятия проводятся для выявления и судебного преследования лиц, которые эксплуатировали этих мигрантов.

Подобная дилемма существует относительно жертв торговли людьми или их незаконного ввоза. Государственные власти должны рассмотреть возможность отсрочки их высылки, предоставляя им время для восстановления или получения вида на жительство в зависимости от их жизненных обстоятельств. Действительно, такие меры поддерживаются Протоколом ООН против торговли людьми (ст. 7 (1))<sup>12</sup> и недавней Конвенцией Совета Европы о действиях против торговли людьми (Council of Europe, 2005a: ст. 13—14). ЕС с этой целью подготовил Директиву (2004с), которая должна быть причислена к ряду законов государств — членов ЕС к 6 августа 2006 года. План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (АРСТНВ) также рекомендует предоставление «периода обдумывания» жертвам

торговли людьми, чтобы дать им время решить, будут ли они выступать в качестве свидетелей, а также предоставление им временного или постоянного вида на жительство; для каждого случая должны приниматься во внимание такой фактор, как безопасность жертвы (2003: часть V, параграф 8). Дальнейшие возможные действия должны быть направлены на регуляризацию пребывания незаконных мигрантов, направивших жалобы властям, особенно в трибуналы занятости и трудовые инспекционные органы (раздел VIII.4.5). Кроме того, должна существовать возможность поощрения незаконных мигрантов за возбуждение судебных исков против работодателей. Это может осуществляться путем обеспечения им анонимности или оформления доверенности их представителям, например профсоюзам, которые будут действовать на таких слушаниях от имени мигрантов (Cholewinski, 2005: 56). Такие судебные процедуры, например, предусмотрены в Швейцарии.

#### VIII.4.5 Регуляризация

Регуляризация положения незаконных мигрантов представляет собой дилемму для стран назначения. С одной стороны, регуляризация означает, что тайный въезд с целью незаконного трудоустройства или проживания будет оправдан и, таким образом, может восприниматься как поощрение дальнейшей нерегулярной миграции. На самом деле этот результат часто предполагается, хотя существует не так много свидетельств, подтверждающих его. С другой стороны, особенно в случаях, когда незаконные мигранты не могут быть вывезены с территории по юридическим, гуманитарным или практическим причинам (например, те, кто установил экономические и социальные связи в стране пребывания), регуляризация является действенным политическим методом, который должен обязательно приниматься во внимание, поскольку он служит предотвращению дальнейшей маргинализации и эксплуатации таких мигрантов<sup>13</sup>.

При регуляризации незаконных рабочих-мигрантов существуют явные экономические преимущества для страны приема в виде увеличения сбора налогов и выплат по социальному страхованию. Более того, регуляризация может способствовать борьбе с неформальным рынком труда с помощью

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VIII.5

## Последние регуляризационные меры в южноевропейских странах

**Италия**

Регуляризация была введена указом от 6 сентября 2002 года, сначала для местного рынка труда (т. е. нянь и сиделок по уходу за больными и престарелыми). Потом она была распространена на других нелегально работающих мигрантов, работодатели которых хотели заключить трудовые договоры. С 11 сентября по 11 ноября 2002 года было получено более 700 000 заявлений, из которых менее 50% подали местные работающие женщины. Предварительный анализ показал следующее распределение по гражданству: украинцы — 27%, румыны — 19,3%, эквадорцы — 7,6%, поляки — 7,3% и молдаване — 6,9%. В других сферах занятости претендентами в основном были мужчины, из которых румыны составили 22,4%, марокканцы — 11,9%, албанцы — 11,4% и китайцы — 8,5 %.

Источники: OECD (2004а: 219; 2005: 212—213).

**Португалия**

В течение 2001 года по закону № 4/2001 от 10 января 2001 года была введена регуляризационная программа, которая легализовала положение многих незаконных трудящихся-мигрантов в Португалии. Эта регуляризация позволила незарегистрированным или незаконным трудящимся-мигрантам, которым предлагали или которые подписали действительный контракт о найме, легализовать свое положение. Между 10 января 2001 года и 31 марта 2003 года в рамках этой программы было выдано 179 165 возобновляемых разрешений на проживание сроком на год. На практике эта программа главным образом применима к выходцам из Восточной Европы (украинцам, молдаванам и румынам), россиянам и бразильцам.

Источник: OECD (2005: 254).

**Испания**

Последняя регуляризационная программа в Южной Европе была принята в Испании. Эта программа стала одной из реформных преобразований правовой основы иммиграционной политики согласно Постановлению от 30 декабря 2004 года. Целью реформы было удовлетворение существующего спроса на труд с помощью расширения легальных каналов и упорядочения мер, направленных против нелегальной занятости. Краткое содержание регуляризационной

программы 2005 года приводится ниже. Эти данные, собранные из 690 679 заявлений, показывают, что больше всего иммигрантов происходит из трех стран — Эквадора (21%), Румынии (17%) и Марокко (13%). Большинство заявителей работали на низкоквалифицированной работе. 6 из 10 заявителей были мужчины, а большинство заявителей-женщин работало в сфере домашнего обслуживания.

**Краткое содержание регуляризационной программы**

Основная цель: сократить число нелегально работающих иностранных работников с помощью легализации.

Критерии отбора:

- проживание (и регистрация) в Испании с 8 августа 2004 года;
- отсутствие судимостей;
- наличие трудового контракта по крайней мере на срок от шести месяцев (трех месяцев для сельскохозяйственных работ).

Период подачи заявлений: с 7 февраля 2005 года по 7 мая 2005 года.

Число полученных заявлений: 690 679.

Предоставляемый статус: регистрация сроком на один год и разрешение на работу (возобновляемое).

Существенные характеристики:

- работодатели отвечают за регуляризацию иностранных рабочих (за исключением независимых местных рабочих);
- беспрецедентное сотрудничество между Министерством внутренних дел и Министерством труда и социального обеспечения;
- согласие и поддержка со стороны организаций работодателей, союзов и НПО;
- приостановление всех прочих иммиграционных ходатайств и процедур до 8 августа 2005 года;
- регуляризационная программа — это часть более обширной комплексной иммиграционной реформы.

Источник: Arango and Jachimowicz (2005).

предоставления легального статуса незаконным трудящимся-мигрантам, успешно занятым в тене-

вой экономике. Некоторые страны ОБСЕ прибегли к регуляризационным мерам. Особенно это харак-

терно для Южной Европы (Греции, Испании, Италии и Португалии — см. текстовое окно VIII.5), где такие мероприятия проводились периодически. Во время последней из таких программ, принятой в Испании в 2005 году, почти 700 000 незаконных мигрантов подали ходатайства о легализации своего положения (Arango and Jachimowicz, 2005).

Принимая во внимание большое число мигрантов, нелегально работающих в Российской Федерации, пилотная регуляризация была проведена в 2005 году в десяти регионах страны. Эта схема применима к трудящимся-мигрантам, которые незаконно находились и работали в стране более трех

месяцев. Было легализовано почти 7400 незаконных мигрантов. Результаты применения этой схемы в настоящее время оцениваются путем определения, насколько необходимо проведение более масштабных мероприятий по регуляризации (текстовое окно VIII.6).

В качестве альтернативы или дополнения к более общим «уникальным» регуляризационным мерам МОТ предлагает предоставлять индивидуальное право на «заслуженную регуляризацию» тем незаконным мигрантам, которые не могут быть вывезены и продемонстрировали свои возможности по успешному обустройству в данной стране (текстовое окно VIII.7).

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VIII.6

### **Пилотная регуляризация нелегально нанятых трудящихся-мигрантов, въехавших на территорию Российской Федерации на безвизовой основе (сентябрь-декабрь 2005 года)**

Принимая во внимание значительное количество мигрантов, находящихся на незаконном положении в Российской Федерации, где 80—90% всех незаконных мигрантов являются трудящимися-мигрантами, срочные меры по сокращению этого явления необходимы. Регуляризация — наиболее эффективная процедура, поскольку она приводит к быстрому и заметному уменьшению числа незаконных трудящихся мигрантов, одновременно подрывая связанную с ними нелегальную деятельность.

Для того чтобы разработать методологию регуляризации незаконных трудящихся-мигрантов и выдвинуть предложения по надзору за ее выполнением в пределах России, Федеральная миграционная служба совместно с Федеральной налоговой службой и «Рострудом» (службой занятости) реализовали пилотную программу регуляризации незаконных трудящихся-мигрантов, въехавших на территорию страны в безвизовом режиме в десяти регионах между 22 сентября и 1 декабря 2005 года.

Впервые была использована новая либеральная процедура: все службы, вовлеченные в пилотный проект, прибыли на места и, таким образом, смогли регуляризовать многих нелегально проживающих в стране иностранных граждан за короткое время. В течение пилотного процесса приблизительно 7400 незаконных трудящихся мигрантов, рабо-

тающих в 403 компаниях и организациях, были регуляризованы. Однако некоторые факторы препятствовали этой операции, а именно:

- необоснованно отнимающие время процедуры поиска временных помещений для официального использования вследствие существования дополнительных и незаконных бюрократических барьеров во многих российских регионах; это было вызвано наличием поборов в отношениях между агентствами, от которых зависит выдача работодателям разрешений на наем иностранных работников;
- фиксированные государственные налоговые ставки, не зависящие от продолжительности работы мигранта;
- сложные процедуры временной регистрации проживания для трудящихся-мигрантов вследствие недоступности подходящего жилья, предусмотренного законом.

Работа пилотного проекта продемонстрировала, что для создания приемлемых условий легального трудоустройства иностранных рабочих необходимо предпринять следующие шаги:

- либерализация и внесение поправок в нормативные акты, касающиеся использования и трудоустройства иностранной рабочей силы;
- организация национального и международного обмена



## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VIII.6

### Пилотная регуляризация нелегально нанятых трудящихся-мигрантов, въехавших на территорию Российской Федерации на безвизовой основе (сентябрь-декабрь 2005 года) (продолжение)

рабочей силой в пределах СНГ, Единого экономического пространства и Евразийского экономического сообщества;

- введение иммиграционных инспекций, работающих в тесном взаимодействии с государственными органами, ответственными за трудовую миграцию.

Пробный проект также продемонстрировал, что либеральный подход к заполнению официальных бумаг для трудоустройства привел к росту интереса работодателей, в результате чего они помогли значительному количеству трудящихся мигрантов в их регуляризации. Он также показал, что возможна определенная выгода для национальной экономики, если регуляризационные процедуры будут проводиться на всей территории Российской Федерации. По данным Федеральной миграционной службы, более миллиона незаконных трудящихся-мигрантов могут быть легализованы при широкомасштабной акции по регуляризации. Это может повлечь за собой:

- Уменьшение числа трудящихся-мигрантов, находящихся в стране без легального статуса.
- Сокращение отрицательного воздействия нерегулярной трудовой миграции на рынок труда, на неформальную занятость вообще и на другие области национальной экономической и социальной жизни, в том числе на уровень преступности и коррупции.
- Более эффективное вознаграждение потенциала,

который трудовая миграция предлагает для экономического и демографического развития России, в частности с помощью увеличения доходов федерального и регионального бюджетов за счет легализации заработков, полученных регуляризованными трудящимися-мигрантами. Действительно, пилотная программа регуляризации принесла в бюджет порядка 29,5 миллиона рублей благодаря выплатам государству за выдачу разрешений на работу для 7364 иностранных рабочих. Дополнительно бюджет пополнится за счет:

- о приблизительно 10 миллионов рублей в месяц за счет подоходного налога;
- о приблизительно 20 миллионов рублей за счет налоговых выплат по социальному страхованию.

За каждый год регуляризованной работы трудящиеся-мигранты будут вносить в казну около 350 миллионов рублей. Эта цифра увеличится приблизительно до 380 миллионов рублей, при выплате государственных пошлин.

\* Москва, Московская Область, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Красноярский край, Омск, Иркутск, Приморский край, Сахалинская область и Краснодарский край.

Источник: МОМ Москва, март 2006.

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VIII.7

### Регуляризация — право на заслуженную регуляризацию

«Страны должны обратить больше внимания на регуляризацию статуса трудящихся, которых они не могут отправить на родину. Это выгодно не только мигрантам, но и стране в целом. В этой связи принципом, вызывающим широкий политический резонанс в области регуляризационной политики многих стран, является заслуженная корректировка. Трудящиеся-мигранты с незаконным статусом могут заслужить право на легальный статус, если они удовлетворяют некоторым минимальным

требованиям: они должны успешно трудоустроиться, не нарушать никаких законов, кроме связанных с нелегальным или тайным въездом, а также предпринимать усилия по интеграции (например, изучая местный язык)».

Источник: ILO (2004: 120, параграф 399).

## VIII.4.6 Возвращение

Важный компонент предотвращения или сокращения нерегулярной миграции — гарантия того, что незаконные мигранты покинут страну, в которой они незаконно проживали. Этот момент часто рассматривается в качестве составной части хорошо управляемой и заслуживающей доверия политики в области легальной миграции.

Добровольное возвращение рассматривается в основном как «наиболее достойная и наименее затратная возможность возвращения» (ИОМ, 1999: 19; 2003d; 2004a) в противоположность мерам по принудительному возвращению. МОМ в сотрудничестве со странами-участницами реализует ряд программ по поддержке добровольного возвращения или выезда незаконных мигрантов, лиц, не получивших убежища, а также других мигрантов, желающих вернуться на родину, но сталкивающихся

при этом с определенными трудностями. Оказываемая МОМ поддержка принимает форму комплексного набора мер, применимого ко всему процессу возвращения. Среди них можно назвать:

- распространение информации в иммигрантских общинах;
- консультационные услуги для мигрантов, заинтересованных в получении поддержки в сфере профессиональной пригодности и реинтеграции, особенно для тех, кто продолжительное время отсутствовал в стране происхождения;
- помощь в оформлении документов и организации переезда, в том числе транзитного;
- прием по прибытии, при устройстве на работу и при дальнейшем передвижении по стране;
- обеспечение дальнейшей поддержки при реинтеграции в стране происхождения, включая финансовую и/или материальную помощь;

### ТЕКСТОВОЕ ОКНО VIII.8

#### Предложенная директива по общим стандартам и процедурам возвращения нелегальных резидентов (ЕУ, 2005с)

##### Ключевые моменты:

- Она является ответом на призыв Европейского совета, включенного в Гаагскую программу (декабрь 2004) установить для лиц, которых нужно вернуть, общие стандарты, предусматривающие гуманные способы и полное уважение их достоинства и прав.
- «Эффективная политика возвращения — необходимый компонент хорошо управляемой и надежной политики по миграции. Очевидно, что прозрачные и ясные правила должны быть согласованы и должны учитывать эту необходимость, пока она связана с правами и фундаментальными свободами человека».

##### Основные особенности:

- Решение о возвращении должно приниматься применительно к каждому гражданину третьей страны, находящемуся на территории нелегально.
- Добровольное возвращение должно быть возможным в течение первых четырех месяцев.
- Должна применяться двухэтапная процедура (решение о депортации следует за приказом о выдворении).

- Меры по принудительному возвращению должны быть пропорциональными.
- Запрет на новый въезд должен распространяться максимум на период в 6 месяцев.
- Должны приниматься минимальные процедуры по обеспечению безопасности.
- Временное ограниченное задержание (содержание под арестом) допускается только тогда, когда есть серьезные основания подозревать, что конкретный незаконный мигрант попытается скрыться от правосудия, и когда применение менее силовых мер недостаточно для предотвращения этого.
- Задержание незаконных мигрантов должно быть только временным на основании приказов, изданных судебными властями, которые впоследствии должны пересматриваться по крайней мере раз в месяц. Государства-участники обязаны гарантировать, что с гражданами третьих стран в заключении «обращаются гуманно и достойно, с уважением к их фундаментальным правам и в соответствии с международным и национальным законодательствами».

- мониторинг процесса реинтеграции возвратившихся мигрантов (ИОМ, 2006).

План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми также поддерживает добровольное возвращение в контексте репатриации (2003: часть V, параграф 5.1).

На практике, однако, многие меры, принимаемые отдельными странами, связаны с принудительным возвращением — высылкой или депортацией. Относительно ЕС можно сказать, что добровольному возвращению уделяется недостаточное внимание, а усилия направлены в основном на поощрение сотрудничества и упрощение процедуры принудительного возвращения<sup>14</sup>. Более того, на данный момент не существует согласованных стандартов по возвращению незаконных мигрантов, а законодательство и практический опыт в области процедур и норм, применимых к процессу возвращения, отличаются в разных странах — членах ЕС<sup>15</sup>. Однако в сентябре 2005 года Европейская комиссия представила на рассмотрение Совету министров и Европейскому парламенту предложение о директиве, которое, если оно будет принято, обеспечит общий подход к этому важному вопросу во всех странах — членах ЕС (текстовое окно VIII.8) (EU, 2005c). В настоящее время эта директива находится на стадии рассмотрения в Совете министров ЕС.

Страны ОБСЕ подписали ряд соглашений о реадмиссии как между собой так и с третьими странами. ЕС и его государства — участники также приняли аналогичное соглашение в рамках ЕС и третьих стран. Одно из соглашений с Албанией и странами — участницами ОБСЕ сейчас вступило в силу, а соглашение с Российской Федерацией было подписано в октябре 2005 года (EU, 2005e)<sup>16</sup>. Эти соглашения содержат обоюдные договоренности по сотрудничеству в области возвращения граждан, проживающих без регистрации в другой стране-участнице, и других незаконных мигрантов, прибывающих на территорию данной стороны<sup>17</sup>. Соглашения о реадмиссии считаются необходимыми для стран назначения, но страны происхождения часто неохотно принимают обратно людей в случае вынужденного возвращения, обычно из-за несогласия по вопросу очевидной необходимости признания того

факта, что человек является гражданином этой страны или, если он не является ее гражданином, что он въехал с территории этой страны.

#### VIII.4.7 Открытие большего числа легальных каналов для трудовой миграции

Как указывалось в разделе VIII.1, незаконные мигранты четко заполняют ниши на рынках труда в странах назначения, в частности, берясь за трудные и непривлекательные работы, которые местное население больше не хочет выполнять (например, в сельском хозяйстве, строительстве, общественном питании, уборке, домашней работе). Многие страны и работодатели активно ищут трудящихся-мигрантов для высококвалифицированных позиций и во все большей степени для работы в низкоквалифицированных секторах. Хотя это не всегда является панацеей для сокращения потоков нерегулярной трудовой миграции, эти потребности должны учитываться, а открытие большего числа легальных каналов для трудовой миграции должно быть обязательной частью комплексного политического подхода к нерегулярной трудовой миграции. Более того, важно, чтобы политика, устанавливающая легальные направления миграции, была достаточно объективной и привлекательной (например, с помощью принятия более чем номинального числа трудящихся-мигрантов, и с применением минимума бюрократических процедур), чтобы удержать потенциальных мигрантов от перемещений в нерегулярном режиме.

#### VIII.4.8 Межгосударственное сотрудничество

Следующий важный компонент этих мер — двустороннее и многостороннее сотрудничество. На многостороннем уровне, как это обсуждается в разделе IX.1.7.1, ICRMW и документы МОТ, касающиеся трудящихся-мигрантов, в особенности поощряют такое сотрудничество между государствами, в том числе в области миграционной политики и законов, условий работы, а также мер на борьбу с нерегулярной миграцией.

Принятие соглашений о реадмиссии (см. раздел

VIII.4.6) четко формирует часть этого подхода, хотя в контексте ЕС было выявлено, что для третьих стран существует очень мало побудительных мотивов для присоединения к этим соглашениям. Хотя такие соглашения взаимны по своей природе, так как они применяются к обоим участвующим сторонам, главные преимущества получают именно страны назначения. Чтобы убедить третьи страны вступить в соглашения о выдаче мигрантов и поощрять

более эффективное двустороннее сотрудничество между странами происхождения и назначения, соглашения о реадмиссии могут сочетаться с каналами легальной трудовой миграции путем установления квот для трудящихся-мигрантов из третьих стран. Например, в Италии зарезервировано фиксированное число рабочих мест в ежегодной иммиграционной квоте для жителей определенных стран, с которыми были заключены соглашения о

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО VIII.9

### Соглашение об упрощении визового режима между ЕС и Российской Федерацией.

Это соглашение облегчает процедуру получения краткосрочных виз (для временного пребывания сроком не более 90 дней) для граждан России и ЕС, путешествующих по странам — участницам Шенгенского соглашения (члены ЕС за исключением Великобритании, Ирландии и Дании) и Российской Федерации. Это соглашение предусматривает следующие упрощения:

- Практически для всех претендентов на визу решение о выдаче или невыдаче визы будет приниматься в течение 10 календарных дней. Этот период может быть увеличен до 30 дней, если необходима дополнительная проверка. В срочных случаях срок принятия решения может быть сокращен до 3 дней и менее.
- Список документов, которые необходимо представлять, был упрощен для некоторых категорий граждан: близких родственников, предпринимателей, членов официальных делегаций, студентов, участников научных, культурных и спортивных событий, журналистов, людей, посещающих военные и гражданские кладбища, водителей международного транспорта и пассажирских транспортных служб. У этих категорий граждан для подтверждения цели поездки потребуют только документы, указанные в соглашении. Никаких других подтверждений, приглашений или заверений, предусмотренных законодательством, от них не требуется.
- Визовый сбор, требуемый Россией, был значительно уменьшен и приравнен к сбору за шенгенскую визу (35€). Этот сбор будет относиться ко всем гражданам ЕС и России (в том числе к туристам) и касается как однократных, так и многократных виз. Возможно взимание более высокой платы (70€) в случае срочных запросов, когда заявление на визу и сопроводительные

документы представляются претендентом на визу за три дня или менее до отъезда. Это не относится к поездкам, связанным с гуманитарными причинами, а также связанным с состоянием здоровья и смертью родственников. Более того, для отдельных категорий лиц плата за визу не взимается: это близкие родственники, официальные участники правительственных мероприятий, студенты, люди, участвующие в программах культурного и образовательного обмена, спортивных мероприятиях и гуманитарных миссиях.

- Критерии выдачи многократных виз упрощены для следующих категорий лиц:
  - 1) для членов национальных и региональных правительств и парламентов, конституционных и верховных судов, супругов и детей, навещающих граждан ЕС или Российской Федерации, которые проживают там легально, но с ограниченным сроком права на законное пребывание: виза сроком до пяти лет;
  - 2) для членов официальных делегаций, предпринимателей, участников научных, культурных и спортивных мероприятий, журналистов, водителей и проводников поездов, подтвердивших, что в течение последних двух лет они использовали годовую многократную визу и что причины для запроса многократной визы еще актуальны: визы выдаются минимум на 2 года и максимум на 5 лет.
- Обе стороны согласны как можно скорее принять меры по упрощению процедур регистрации.
- Обладатели дипломатических паспортов освобождаются от необходимости получения виз для кратковременного пребывания.

Источник: EU (2005g).

реадмиссии (текстовое окно VI.1). Также эти страны заключили двусторонние соглашения в области трудовой миграции. Правительство Великобритании также планирует ограничить легальную миграцию низкоквалифицированной рабочей силы из стран, с которыми подписаны эффективные договоренности о возвращении (УК, 2006b: 29). На уровне ЕС упрощение краткосрочных и иных видов визитов предлагается третьим странам как часть общего пакета предложений по реадмиссии. Таким образом, при заключении соглашения о возвращении мигрантов с Российской Федерацией ЕС также подписал соглашение об упрощении визового режима (текстовое окно VIII.9). Упрощение визового режима сейчас обсуждается и с Украиной.

Другой формой двустороннего сотрудничества является обмен «офицерами связи иммиграционных ведомств». Такое взаимодействие имеет место во всем ЕС и в соседних странах, в которых теперь действуют Правила Совета ЕС 2004/377/ЕС (EU, 2004a). Эти чиновники иммиграционной службы обычно подчиняются министру внутренних или иностранных дел другой страны (но их могут также назначать и в министерстве труда или зарубежной занятости) и могут помогать в определении и предупреждении потенциальных незаконных потоков трудящихся-мигрантов, возвращении незаконных мигрантов и организации легальной трудовой миграции.

Более широкий подход к межгосударственному сотрудничеству в области предотвращения и сокращения нерегулярной миграции включает в себя включение миграционных вопросов в рамки регионального сотрудничества и деятельность по развитию, что до некоторой степени делается в ЕС — включение миграционной политики во внешние связи постоянно растет (EU, 2005b). Соответствующие меры в этой области могут включать в себя поощрение «циркуляции мозгов», повышение влияния денежных переводов на развитие, поддержание потенциала диаспоры для поощрения развития в странах происхождения, а также рассмотрение перспектив помощи в создании возможностей трудоустройства в регионах с высоким потенциалом в области нерегулярной миграции стран происхождения.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. В этом разделе подразумевается, что нерегулярная миграция осуществляется трудящимися-мигрантами, которые проникают в страну тайно или нелегально, а также теми, кто приехал в страну законным путем, но трудоустроился без разрешения. Такое понимание согласуется с определением ICRMW (UN, 1990: ст. 5), в которой указано, что трудящиеся-мигранты и члены их семей рассматриваются как находящиеся в незарегистрированном или незаконном положении, если «они [не] зарегистрировались при въезде, проживании или приеме на оплачиваемую работу в государстве трудоустройства согласно законам этого государства и международным соглашениям, в которых данное государство принимает участие».
2. Например, 58 китайцев погибли от удущья во время перевозки в грузовике с помидорами в Англии в 2000 году (Reid et al., 2000).
3. О современном подходе к правам человека см. Конвенцию Совета Европы по действиям против торговли людьми (2005а), которая была готова к подписанию в мае 2005 года. В настоящий момент эту Конвенцию подписали 25 стран, но ни одна не ратифицировала ее.
4. См. Решение Европейского совета 2002/629/JHA (EU: 2002b) по борьбе с торговлей людьми, Постановление Совета 2002/90/EC (EU, 2002d), упрощающее возможность незаконного въезда, транзита и пребывания, а также Решение Европейского совета 2002/946/EC (EU, 2002e) по усилению карательных мер для предотвращения упрощения незаконного въезда, транзита и пребывания. О мягких законодательных мерах см. Проект комплексного плана по борьбе с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми в Европейском союзе (EU, 2002а) и План ЕС по улучшению практики, стандартов и процедур в области борьбы и предотвращения торговли людьми (EU, 2005а).
5. В ICRMW содержатся обязательные для государств-участников положения, в соответствии с которыми необходимо информировать трудящихся-мигрантов об их правах согласно Конвенции и условиях труда в тех странах, которых это касается (ст. 33).
6. Однако политики, особенно в более бедных странах ОБСЕ, должны серьезно относиться к вопросу, насколько введение санкций для перевозчиков (как это было сделано в странах — членах ЕС и некоторых других) приведет к сокращению работы зарубежных авиалиний, оказывая тем самым отрицательное влияние на экономическое развитие.
7. См. определение «торговли людьми» в UN (2000d: ст. 3(a)): «„торговля людьми“ означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов;». План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми также основан на этом определении (2003: часть II).
8. Например, в Великобритании было только 8 успешных исков против работодателей в течение 1998—2002 годов, а в 2002 году во всех США только 53 работодателя были оштрафованы за нарушения иммиграционных правил (Ruhs, 2005: 214) (ссылки пропущены).
9. Как отмечалось в разделах I.2.2 и VIII.3, ICRMW принимает двойной подход к нерегулярной миграции: она пытается предотвращать тайные перемещения и нелегальную занятость, а также препятствовать им (часть VI), одновременно подчеркивая необходимость защиты основных прав незаконных трудящихся-мигрантов и членов их семей (часть IV).
10. Право не подвергаться принуждению к труду также является одним из фундаментальных прав человека, защищаемых Уставом МОТ, Конвенцией 1930 года о принудительном труде (№ 29) и Конвенцией 1957 года об упразднении принудительного труда (№ 105). Согласно Декларации МОТ 1998 года о фундаментальных принципах это право должно соблюдаться всеми государствами — членами МОТ независимо от того, приняли ли они соответствующие документы (раздел I.3).
11. За дополнительной информацией по деятельности PICUM обращайтесь на сайт <http://www.picum.org>. См. также работу LeVoy and Verbruggen (2005).
12. Жертвы торговли людьми также могут получить вид на жительство в рамках некоторых юрисдикций, например, в Бельгии и Италии, а жертвы эксплуатации на рабочем месте могут быть таким же образом защищены в Испании.
13. Например, Европейская комиссия признает (EU 2003b: 26), что регуляризация незаконных мигрантов, которые отвечают этим критериям, может иметь смысл с точки зрения их интеграции и борьбы против социальной дискриминации.
14. См., например, Программу Совета ЕС по возвращению (EU 2002f: параграф 12): «Несмотря на важность добровольного возвращения, существует очевидная необходимость производить принудительное возвращение для обеспечения надежности иммиграции в ЕС и политики по предоставлению убежища, а также систем иммиграции и предоставлению убежища в странах — членах ЕС. Таким образом, возможность принудительного возвращения является необходимой для того, чтобы удостовериться в том, что эта политика не нарушается, а ее применение идет в рамках закона, что само по себе необходимо для создания региона свободы, безопасности и правосудия. Более того, главные препятствия, возникающие в странах — участницах ЕС, относятся к областям, связанным с принудительным возвращением мигрантов. Поэтому данная программа в основном сфокусирована на мерах, облегчающих принудительное возвращение, хотя некоторые из этих мер также важны и для добровольного возвращения».

15. Тем не менее некоторое количество обычных мер безопасности, относящихся к принудительному возвращению (в том числе задержанию), было принято на уровне Совета Европы (Council of Europe, 2005b).
16. Соглашения с Макао и Гонконгом также вступили в силу, в то время как переговоры с Алжиром, Китаем, Марокко, Пакистаном, Турцией и Украиной продолжаются.
17. Соглашения по реадмиссии подвергались критике со стороны гражданских общественных организаций на том основании, что они могут разрешать возвращение людей другой договаривающейся стороне на основе ограниченных доказательств и могут содержать недостаточные гарантии относительно возвращения лиц, которые могут нуждаться в международной защите.

# IX. Межгосударственное сотрудничество

Настоящая глава посвящена сотрудничеству между странами назначения и странами происхождения в области управления трудовой миграцией. Диалог и сотрудничество между государствами, вовлеченными в процессы трудовой миграции, необходимы, если все заинтересованные стороны (страны назначения и происхождения, сами трудящиеся-мигранты, работодатели, профсоюзы, агентства по найму, гражданское общество и т. д.) хотят извлечь пользу из международной трудовой миграции. Данная глава дает общее представление о межгосударственном сотрудничестве в сфере управления трудовой миграцией, описывая в общих чертах как официальные, так и неофициальные стороны такого сотрудничества, в котором участвуют государства на двустороннем, региональном и глобальном уровнях.

## IX.1 Официальные механизмы

Официальные механизмы межгосударственного сотрудничества — это по существу юридически закрепленные договорные обязательства, касающиеся сотрудничества в сфере трудовой миграции, которые государства приняли на двустороннем, региональном и глобальном уровнях. Эти договоренности могут иметь форму соглашений, затрагивающих исключительно данную проблему, как в случае с двусторонними соглашениями<sup>1</sup>, речь о которых пойдет в разделе X.1.1, или могут представлять собой соглашения более широкого содержания, например, региональные и международные

конвенции, касающиеся защиты трудящихся-мигрантов, куда также включены условия межгосударственного сотрудничества. Различные формы официального сотрудничества взаимосвязаны. Например, региональное или международное соглашение может иногда обязать договаривающиеся стороны сотрудничать (или по крайней мере способствует этому) на двустороннем уровне, где, вероятнее всего, и будет достигнут успех в специфической области. Таков общий подход к региональным и международным соглашениям по защите трудящихся-мигрантов и их положениям, касающимся социального страхования (раздел VII.5.4).

### IX.1.1 Двусторонние соглашения о трудовой миграции

Двусторонние соглашения по трудовой миграции (ДСТМ) содержат обязательство каждой стороны гарантировать, что миграция происходит в соответствии с согласованными принципами и процедурами. Так, страны, входящие в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), заключили более 170 широкомасштабных ДСТМ, которые действуют в настоящее время (ОЭСР, 2004d). Однако доступ к трудовым рынкам не единственная причина для заключения ДСТМ. Среди основных целей можно выделить следующие:

- **Экономические.** Как описано в разделе IX.1.1.1, ДСТМ, касающиеся краткосрочных работ продолжительностью до года (сезонная занятость), существуют между рядом стран. Сектора экономики, требующие сезонного труда (например, сельское хозяйство, туризм, строительство), могут таким образом восполнить существующий на внутреннем трудовом





рынке дефицит человеческих ресурсов, в то время как мигрант и страна происхождения также извлекают из этого выгоду в результате увеличения дохода.

- **Политические.** ДСТМ могут определяться политическими причинами, желанием подтвердить дружественные отношения или укрепить сотрудничество в управлении нерегулярной миграцией (пример – Италия и Испания). Такие соглашения могут включать квоты.
- **Развивающие.** ДСТМ могут быть нацелены на предотвращение беспорядочного найма рабочей силы на международном уровне, например, в секторе медицинского обслуживания, что напрямую связано с развитием более бедных стран (пример – соглашения в сфере здравоохранения с Великобританией).

ДСТМ могут устанавливать процедуры, регулирующие процесс трудовой миграции в целом, от момента въезда до момента возвращения, с обоюдной выгодой для стран происхождения и назначения. Страны происхождения, в частности, приобретают гарантии того, что их граждане получают работу и соответствующую защиту в стране назначения.

#### IX.1.1.1 Межгосударственные ДСТМ<sup>2</sup>

Двусторонние трудовые соглашения предоставляют эффективный метод регулирования найма и занятости иностранных кратковременных и долгосрочных трудящихся-мигрантов. Они могут иметь форму официальных соглашений, менее официальных меморандумов о договоренности и даже совсем неофициальных практических договорен-

ностей, например, между национальными бюро по найму. Важное различие между ДСТМ как официальными соглашениями и меморандумами о договоренности заключается в том, что последние не имеют юридической силы, хотя эффективность двустороннего соглашения или меморандума о договоренности определяется скорее не юридическими обязательствами, а его практической реализацией. Кроме того, отсутствие упоминания об охране труда в меморандумах о договоренности должно расцениваться не как сокращение гарантий, а как соответствие национальному трудовому законодательству или обязательствам, обусловленным соглашениями на региональном и международном уровнях. Конечно, меморандум о договоренности может содержать и конкретные положения, определяющие применение национального трудового законодательства в отношении работодателя и работника.

Перемещение больших потоков трудовых мигрантов происходит вне ДСТМ, в рамках программ иммиграции или эмиграции, разработанных в одностороннем порядке странами назначения, или согласно региональным соглашениям (разделы IX.1.3—6). Кроме того, как отмечалось в главе VIII, потоки трудовых мигрантов часто являются нерегулярными и нелегальными.

ДСТМ предусматривают все большее участие государств в миграционных процессах и содержат варианты обмена человеческими ресурсами в соответствии с определенным спросом и предложением участвующих стран. Поощряя упорядоченную миграцию рабочей силы, они содействуют прояв-

лению доброй воли и сотрудничеству между странами назначения и происхождения. Они могут касаться проблем временной трудовой миграции, обозначая сроки и процедуры возвращения, а также предоставлять гибкие условия получения виз там, где имеются долгосрочные или постоянные варианты.

ДСТМ могут содержать меры в отношении временной занятости сезонных и низкоквалифицированных иностранных рабочих. Промышленно развитые страны, нуждающиеся в иностранной рабочей силе, вступают в двусторонние соглашения с государствами-партнерами в рамках целевых программ обмена трудовыми ресурсами, что позволяет направлять потоки рабочей силы в области, испытывающие соответствующую потребность. Однако, как будет показано ниже в данном разделе, не все ДСТМ достигают поставленных целей.

Страны начали обсуждать условия ДСТМ во второй половине XX столетия, когда крупные развивающиеся экономические системы в Новом Свете пытались удовлетворить большие потребности в трудовых ресурсах путем иммиграции. Они стремились установить двусторонние соглашения со странами происхождения, чтобы преодолеть дефицит рабочей силы в период после Второй мировой войны. Между 1942 и 1964 годами в рамках подписанной с Мексикой программы «Брасеро» в США было допущено приблизительно 5 миллионов сельскохозяйственных рабочих (Martin, 2003: 7). Канада, Австралия и Аргентина также приняли большое количество мигрантов, преимущественно в рамках соглашений с европейскими странами. В 50—60-е годы XX столетия такие европейские страны, как Германия и Франция, активно принимали на работу так называемых гостевых рабочих, главным образом из Португалии, Испании, Турции и Северной Африки. В результате экономического спада 70-х, вызванного нефтяным кризисом, эти программы тогда не получили продолжения.

В течение приблизительно десяти последних лет наблюдается возобновление интереса к ДСТМ. Среди стран ОЭСР число ДСТМ в 90-х годах увеличилось в пять раз и сегодня составляет 176 (Bobeva and Garson, 2004: 12). В Латинской Америке половина из 168 соглашений, подписанных за

последние 50 лет, были заключены после 1991 года. После распада Советского Союза страны Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии подписали большое число соглашений, как внутрирегиональных так и с соседними государствами — членами ЕС, а также другие соглашения с государствами ЕС, которые из стран эмиграции превратились в страны иммиграции, как, например, Португалия и Испания. Было подписано также несколько соглашений с заокеанскими странами, например, соглашение между Украиной и Аргентиной.

Ожидалось, что в СНГ региональное рамочное Соглашение по сотрудничеству в сфере трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (1994 год), речь о котором пойдет, в разделе IX.1.6, будет реализовываться путем подписания ДСТМ между договаривающимися сторонами. В настоящее время Армения, Белоруссия и Российская Федерация являются лидерами по числу соглашений, подписанных с другими странами региона<sup>3</sup>. Эти ДСТМ могут включать пункты, которые:

- определяют в каждой стране компетентные органы власти, ответственные за выполнение обязательств;
- устанавливают права и обязательства договаривающихся сторон;
- определяют права трудящихся-мигрантов, которые должны быть защищены;
- включают положения по предотвращению нерегулярной миграции.

В качестве примера в приложении 6 приведены основные условия соглашения, подписанного недавно между Российской Федерацией и Таджикистаном.

ДСТМ могут заключаться как между соседними странами (например, ДСТМ, подписанное Швейцарией и странами Европейской экономической зоны о свободном перемещении людей, которое вступило в силу в 2002 году; ДСТМ, подписанное Аргентиной, Боливией и Перу в 1998 году), так и между странами, расположенными на разных континентах (двусторонние соглашения, которые Испания заключила с Эквадором (см. приложение 8), Колумбией, Марокко в 2001 году и с Доминиканской Республикой в 2002 году).

Начиная с принятия Конвенции 1949 года о работниках-мигрантах (№ 97)<sup>4</sup> МОТ поддерживает ДСТМ и предлагает правительствам готовую модель для временной и постоянной миграции (Рекомендации к Конвенции 1949 года о работниках-мигрантах (№ 86), приложение; см. текстовое окно IX.6), которая используется различными государствами (Аргентиной, Австрией, Барбадосом, Гватемалой, Индией, Кенией, Кипром, Колумбией, Кореей, Ливаном, Маврикием, Объединенными Арабскими Эмиратами, Португалией, Руандой, Румынией, Таджикистаном, Уругваем, Францией, Чили и Эквадором). МОТ выделила 24 основных элемента двусторонних трудовых соглашений начиная от определения компетентных органов власти и кончая условиями труда трудящихся-мигрантов (текстовое окно IX.1).

Некоторые включенные в модель пункты, такие как социальное страхование или нерегулярная миграция, часто оформляются отдельными соглашениями. Примером могут служить двусторонние соглашения о социальном страховании, подписанные США с 20 странами, и соглашения о реадмиссии, подписанные между несколькими европейскими странами и странами происхождения.

#### IX.1.1.2 Меморандумы о договоренности для отдельных отраслей промышленности

В дополнение к межгосударственным соглашениям «двусторонние меры», обычно в форме меморандумов о договоренности, принимаются на национальном или региональном уровне правительствами страны происхождения и представителями определенного сектора занятости страны назначения с целью найма иностранных рабочих для данного сектора. Такой меморандум о договоренности принят правительством Филиппин и Министерством здравоохранения Великобритании.

Меморандумы о договоренности могут включать соглашения между ассоциациями работодателей в определенном секторе и местными или региональными органами власти в принимающей стране. В Канаде ассоциации работодателей машиностроительной и строительной отраслей промышленности и правительство провинции Онтарио в 2001 году подписали меморандумы о договорен-

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО IX.1

##### Основные элементы двусторонних трудовых соглашений

1. Компетентная государственная власть.
2. Обмен информацией.
3. Нерегулярные мигранты.
4. Предоставление информации о вакансиях.
5. Составление списка кандидатов.
6. Предварительный отбор кандидатов.
7. Заключительный отбор кандидатов.
8. Назначение кандидатов работодателями (возможность для работодателя непосредственно предоставить имя нанимаемого человека).
9. Медицинское обследование.
10. Документы на въезд.
11. Разрешения на проживание и работу.
12. Переезд.
13. Контракт найма.
14. Условия найма.
15. Механизм разрешения конфликтов.
16. Роль профсоюзов и коллективное право на ведение переговоров.
17. Социальное страхование.
18. Денежные переводы.
19. Предоставление жилья.
20. Воссоединение семьи.
21. Деятельность социальных и религиозных организаций.
22. Учреждение объединенной комиссии (для мониторинга выполнения соглашений).
23. Законность и возобновление соглашения.
24. Применимая юрисдикция.

Источник: Geronimi (2004: 23—26).

ности сроком на два года; в настоящее время действует меморандум о договоренности, облегчающий въезд временных иностранных трудящихся, занятых на нефтяных проектах в провинции Альберта<sup>5</sup>.

Недостатком меморандума о договоренности для конкретной отрасли с точки зрения страны происхождения является то, что этот документ имеет исключительно внутренний характер. Правительство не участвует в переговорах относительно его принятия и, таким образом, не в состоянии

поручиться за включение в него гарантий по защите трудящихся. С другой стороны, двусторонние трудовые соглашения и межгосударственные меморандумы о договоренности являются частью внешних отношений между сторонами государств, хотя рыночные позиции двух стран, вовлеченных в переговоры, могут значительно различаться.

Положения меморандума о договоренности для конкретной отрасли могут определять более долгосрочные меры, которые необходимо принять работодателям этой отрасли для восполнения дефицита трудовых ресурсов внутри страны. Следовательно, они могут содержать положения о временной иностранной трудовой миграции на ближайшее будущее, но предотвратить то, чтобы такая миграция превратилась в неизменное решение проблемы на долгосрочный период. Кроме того, работодателей можно обязать гарантировать безопасность на рабочем месте и обеспечить обучение языку до уровня, необходимого для принятия на работу. Последнее обязательство важно с точки зрения безопасности, особенно когда речь идет об «опасных местах работы», где трудящиеся-мигранты должны быть в состоянии прочитать предупредительные знаки и документы по безопасности.

#### **IX.1.1.3 Позиция стран назначения**

Страны назначения могут использовать ДСТМ для быстрого и эффективного удовлетворения потребностей рынка труда независимо от того, идет ли речь о низкоквалифицированных сезонных рабочих в сельском хозяйстве, туризме и строительном секторе или о более квалифицированном медицинском или педагогическом персонале, требующем четкого структурирования дефицита рынка труда. Кроме того, они могут поддерживать более широкие региональные, коммерческие и экономические отношения, содействуя развитию страны происхождения и облегчая ее региональную интеграцию. Известными примерами в данном случае являются различные соглашения о временной трудовой миграции, подписанные Германией (см. раздел VI.4.3.1), и другими государствами — членами ЕС с центрально- и восточноевропейскими странами.

ДСТМ содействуют предотвращению или уменьшению нерегулярной миграции, предлагая альтернативные легальные каналы для миграции с

целью найма на работу, что, в свою очередь, может стать инструментом для переговоров по обеспечению готовности страны происхождения сотрудничать в сфере управления нерегулярной миграцией (в частности по поводу реадмиссии своих граждан). В 1997 году Италия и Албания подписали трудовое соглашение параллельно с соглашением о реадмиссии, в соответствии с которым Албания гарантирует возможность возвращения для своих нелегально прибывших граждан.

ДСТМ могут также содержать специальные условия, касающиеся возвращения. Например, соглашения о трудовой миграции, подписанные Испанией со многими странами, требуют, чтобы трудящиеся-мигранты сообщали в консульства Испании о своем возвращении в страну происхождения<sup>6</sup>. Цель этого условия состоит в том, чтобы поощрять возвращение мигрантов домой, гарантируя им, в случае предоставления занятости в будущем, получение статуса долгосрочного мигранта в Испании<sup>7</sup>.

Некоторые соглашения между Аргентиной и ее соседями (Боливией, Перу) также содержат предложения о легализации статуса трудящихся-мигрантов без документов. В июле 2003 года в рамках соглашения, подписанного Португалией и Бразилией, был создан определенный правовой механизм взаимной легализации статуса граждан этих стран, проживающих на чужой территории без соответствующего разрешения<sup>8</sup>.

Наконец, ДСТМ способствуют укреплению отношений между странами, имеющими культурные или исторические связи. Великобритания и другие государства Содружества пользуются общими специальными программами<sup>9</sup>, которые позволяют молодым людям жить и наниматься на подсобную работу или работу с частичной занятостью в другой стране на период каникул сроком до двух лет, хотя, строго говоря, эти программы не всегда являются ДСТМ.

#### **IX.1.1.4 Позиция стран происхождения**

Страны происхождения рассматривают ДСТМ как полезное средство получения более широкого доступа к международному рынку труда и ведения переговоров о соответствующих заработной плате,

условиях жизни и обеспеченности работой за границей для своих граждан. ДСТМ гарантируют согласованность определений и сроков выполнения работ, а также мониторинг прав трудящихся и соответствующих документов. Они могут способствовать приобретению или расширению профессионально-технических навыков и квалификации, примером чего могут служить обучающие программы для молодых специалистов.

ДСТМ также могут служить основой для непрерывных потоков денежных переводов, передачи технологий и общего развития человеческого капитала — важных составляющих развития страны происхождения. Соглашения могут также включать меры по возвратной миграции или репатриации навыков и знаний. Например, ДСТМ, подписанные Испанией с Колумбией и Эквадором, предусматривают проекты, призванные облегчить добровольное возвращение временных мигрантов путем обучения и признания опыта, приобретенного в Испании, а также создания малых и средних двунациональных предприятий, развития человеческих ресурсов и передачи технологий.

Установление квот для высококвалифицированных рабочих также может стать неотъемлемой частью стратегии развития человеческих ресурсов страны происхождения. Это позволяет стране, с одной стороны, иметь свою долю на международном рынке труда, а с другой — избегать истощения недостающих человеческих ресурсов на внутреннем рынке. В 2002 году министры здравоохранения Нидерландов и Польши подписали протокол о намерениях реализации проекта «Польские медсестры в Нидерландах. Развитие компетентности», направленного на подготовку медсестер для работы в системе здравоохранения Нидерландов в течение не более двух лет и облегчение их дальнейшего возвращения и реинтеграции в польскую систему здравоохранения по окончании контракта. Таким образом, ДСТМ предоставляют работодателям возможность проводить тренинги для трудовых иммигрантов еще до их отъезда из страны происхождения, что и предусмотрено в соглашениях, подписанных Испанией, и соглашениях «второго поколения», подписанных Италией после заключения соглашения о реадмиссии.

Филиппины заключили 12 соглашений о трудовой миграции (не считая соглашений о социальном страховании) с различными странами, использующими труд филиппинских рабочих. Четыре из них подписаны с европейскими странами и имеют определенную направленность. Соглашение со Швейцарией касается обмена специалистами и техническими стажерами и предполагает краткосрочное трудоустройство; соглашение с Великобританией ставит целью облегчить процесс найма филиппинских работников в сфере здравоохранения; а соглашение с Норвегией развивает сотрудничество с целью сокращения потребности в специалистах в сфере здравоохранения Норвегии и расширения возможностей для занятости филиппинского медицинского персонала. Недавно Филиппины заключили соглашение о сотрудничестве в сфере трудовой миграции с Индонезией, также являющейся поставщиком рабочей силы, чтобы более эффективно управлять миграцией и таким образом содействовать филиппинским и индонезийским трудящимся-мигрантам и защищать их благосостояние и права (ИОМ, 2003b).

#### **IX.1.1.5 Обязательства по сотрудничеству в рамках международных и двусторонних соглашений**

Международные и региональные соглашения по защите трудящихся-мигрантов часто ссылаются на двусторонние соглашения. Как уже указывалось в разделе IX.1.1.1, Рекомендация МОТ № 86 включает в качестве приложения модель двустороннего соглашения, которая используется многими странами для подготовки собственных соглашений.

Основной принцип многих международных и региональных инструментов состоит в том, что содержащиеся в них положения находятся в прямом соотношении с более благоприятными стандартами, имеющимися в других многосторонних или двусторонних соглашениях или в национальных законодательствах<sup>10</sup>. Некоторые специфические международные инструменты, касающиеся трудящихся-мигрантов, также ссылаются на двусторонние соглашения, чтобы расширить категории защищаемых мигрантов или их права. Например, определения трудящихся-мигрантов, работающих не по найму (занятых собственным делом) или находящихся на иждивении родственников, содержащие-

ся в Конвенции ООН о трудящихся-мигрантах, могут быть значительно расширены на основании двусторонних соглашений (ст. 2(з) и 4 соответственно). Точно так же ICRMW накладывает на государства приема важные обязательства по разрешению членам семьи трудящегося-мигранта остаться в стране после его смерти или, если это невозможно, предоставления им разумного времени для улаживания дел перед отъездом, хотя двусторонние соглашения содержат более благоприятные положения (ст. 50 (3)).

В некоторых случаях ICRMW также ссылается на двусторонние соглашения в контексте ограничения прав (ст.52(3)(б)). Например, стороны проинструктированы о том, что члены семей трудящихся-мигрантов или сезонных рабочих, проработавших в государстве работы по найму продолжительное время, имеют преимущество перед другими группами лиц, претендующими на получение рабочих мест на рынке труда, хотя эти условия являются предметом действующих двусторонних и многосторонних соглашений<sup>11</sup>.

Наконец, некоторые инструменты МОТ, касающиеся трудящихся-мигрантов, ICRMW, Европейская (пересмотренная) социальная хартия, Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и инструменты социального страхования МОТ и Совета Европы признают, что право трудящихся-мигрантов на социальное страхование на основе равенства с гражданами государства работы по найму может быть реализовано только при условии дальнейшего межгосударственного сотрудничества на двустороннем уровне.

#### **IX.1.1.6 Насколько эффективны двусторонние соглашения?**

Эффективность двусторонних соглашений трудно измерить, поскольку они часто преследуют несколько целей одновременно и придают различную значимость тем или иным политическим приоритетам. Результаты реализации соглашений и их воздействие мало изучены. Несостоятельность прежних программ в области временной трудовой миграции, действовавших на основе ДСТМ хорошо документировано (текстовое окно VI.17). Другие программы, однако, были в этом смысле более успешны.

Действительно ли ДСТМ совершенствуют механизм управления трудовой миграцией? Они могут создать более прозрачные механизмы, подключая ключевых игроков на различных стадиях разработки и реализации соглашения, как это произошло, когда Италия привлекла группы предпринимателей, профсоюзы и другие заинтересованные стороны к урегулированию ситуации с квотами. Соглашения Испании с Эквадором и Колумбией предполагают создание распорядительных комитетов в стране происхождения, которые включают представителей работодателей и посольств. Действия, которые способствуют возвращению временных мигрантов домой, примером чего может служить канадская программа для сезонных сельскохозяйственных рабочих, позволяющая мигрантам заключать повторный контракт с предыдущим работодателем, по-видимому, также имеют позитивный эффект на потенциальную незаконную миграцию.

Однако приблизительно 25% двусторонних соглашений в странах ОЭСР не реализуются на практике. В противовес соглашениям, преследовавшим политические цели, самыми результативными оказались те, которые отвечали требованиям спроса и предложения. К их числу можно отнести канадскую программу для сезонных сельскохозяйственных рабочих, а также соглашения, которые заключила Великобритания с Испанией, Индией и Филиппинами по найму иностранных медсестер. Степень использования работодателями преимуществ ДСТМ зависит от эффективности системы, географического местонахождения рабочих (в тех случаях, когда стоимость дорожных расходов берет на себя работодатель, числа незаконных мигрантов на рынке труда и других иммиграционных программ, которые учитывают интересы работодателей<sup>12</sup>.

ДСТМ могут также вводить ограничения или даже исключать трудящихся-мигрантов из программ законной миграции в связи с возрастными ограничениями, квотами и требованиями относительно владения языком. Соглашение о трудовой миграции между Венгрией и Румынией нельзя считать до конца успешным, так как большинство румын предпочитают пересекать границу, претендуя на необъявленные вакансии в Венгрии.

Ведение переговоров по ДСТМ — длительный процесс. Правительство Филиппин отмечает, что хотя двусторонние трудовые соглашения продемонстрировали свою эффективность в решении вопросов, касающихся занятости трудящихся-мигрантов, их разработка и осуществление отнимают слишком много времени. Таким образом, в последние годы Филиппины отказались от разработки общих соглашений в пользу принятия более четко сфокусированных соглашений, которые легче заключать и ввести их в действие в принимающих странах.

Некоторые основные страны назначения не выражают особой заинтересованности вступать в соглашения, особенно это касается азиатских стран, которые (за некоторым исключением) не стремятся вовлекать страны происхождения в двусторонние или многосторонние соглашения для установления правил, управляющих международной трудовой миграцией. Не имея специфических рычагов или особых отношений с заинтересованной страной назначения, многие страны происхождения прибегают к переговорам по ДСТМ, чтобы получить привилегии доступа к иностранным рынкам труда, особенно если они труднодоступны.

В отсутствие глобального режима международной трудовой миграции ДСТМ являются важным механизмом межгосударственного сотрудничества в сфере защиты трудящихся-мигрантов, приводящим в соответствие спрос и предложение на рынке труда, управляющим незаконным перемещением и регулирующим наем. Там, где ДСТМ действуют как механизм обеспечения временной занятости иностранных рабочих, по-видимому, можно выделить следующие основные причины:

- они предназначаются для определенных отраслей, характеризующихся серьезной нехваткой трудовых ресурсов;
- существуют квоты или ограничения;
- организован наем;
- вовлечены работодатели;
- наблюдается циркуляция рабочей силы (Baruah, 2003b).

Привлечение работодателей и их организаций к выполнению ДСТМ вносит значительный вклад в их эффективность.

После принятия ДСТМ в принципе для его успешной реализации требуются специальное администрирование, охватывающее продвижение программы в странах происхождения, наем, тестирование и сертификацию заявителей, своевременное получение и обмен информацией между двумя участвующими странами, мигрантами и консульскими офисами, и эффективную логистику. МОМ поддерживает правительственные усилия по реализации всех составляющих программы или непосредственно предоставляет эти услуги (текстовое окно IX.2).

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО IX.2

##### Помощь МОМ в реализации двусторонних мер в сфере трудовой миграции

МОМ оказывает помощь мигрантам, работодателям и правительствам в облегчении процесса регулярной трудовой миграции. МОМ принимает участие в реализации двух таких инициатив правительства Италии: со Шри-Ланкой и Молдавией. В рамках обеих программ МОМ предлагает техническую помощь в проведении предварительного и основного отбора, профессионального обучения и ориентации, организации переезда, поддержке социальной интеграции и трудоустройства трудящихся-мигрантов.

Оба проекта полуподдержаны Министерством труда Италии в рамках Декрета правительства о миграционных потоках 2004 года, который предусматривает специальные квоты для въезда среди прочих шриланкийских и молдавских трудящихся-мигрантов; итальянский закон устанавливает «льготное право въезда» для прошедших обучение за границей.

МОМ также реализует третью программу в канадской провинции Квебек, оказывая поддержку от лица работодателей Квебека в процессе найма и транспортировки гватемальских сельскохозяйственных рабочих. Эта программа стала примером успешной циркуляции рабочей силы и возвращения трудящихся-мигрантов на родину после завершения их контракта о найме на работу (текстовое окно VI.13)

Источник: МОМ, отдел трудовой миграции.

## IX.1.2 Региональная интеграция и региональные соглашения: краткий обзор

Как уже указывалось, региональное сотрудничество в сфере управления трудовой миграцией подразделяется на официальные механизмы региональной интеграции и региональные соглашения, включая свободную циркуляцию трудовых инициатив и обязательства сотрудничества в рамках региональных соглашений, и на менее формальные механизмы — региональные консультативные процессы и другие неофициальные меры.

Что касается официальных региональных механизмов интеграции, то режим свободного передвижения рабочей силы в рамках Европейского союза является самым комплексным. Детально об этом речь пойдет в разделе IX.1.3. Другие официальные региональные механизмы интеграции — Североамериканское соглашение о свободной торговле (NAFTA) (раздел IX.1.4) и Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (ASEAN), блок свободной торгов-

ли в Юго-Восточной Азии. Они играют важную роль в упрощении трудовой миграции, хотя область действия NAFTA (об этом речь пойдет ниже) ограничивается предпринимателями и высококвалифицированными профессионалами.

Безвизовые меры, применимые к государствам — участникам ОБСЕ, также существуют на внутрирегиональных и межрегиональных уровнях. Удачным примером внутрирегиональных мер является безвизовый режим, действующий между Российской Федерацией и другими странами СНГ (см. раздел IX.1.5)<sup>13</sup>. На межрегиональном уровне ЕС одобрил актуальный для 23 государств-участников<sup>14</sup> «позитивный» список стран, граждане которых могут передвигаться в ЕС без визы не более трех месяцев в течение полугода. Этот список включает Канаду и США, а также страны, присоединяющиеся к ЕС, например, Болгарию, Хорватию и Румынию<sup>15</sup>.

Региональные интеграционные процессы, которые обычно зависят от таких экономических фак-

### ТЕКСТОВОЕ ОКНО IX.3

#### Региональная интеграция и свободное передвижение в Южной Америке: Андское сообщество и Южноамериканский общий рынок МЕРКОСУР

Члены Андского сообщества (Боливия, Колумбия, Эквадор, Перу и Венесуэла) приняли решение о сотрудничестве, чтобы гарантировать своим жителям возможность свободно передвигаться внутри субрегиона с туристическими целями, для найма на работу или смены места жительства. «Андский инструмент по трудовой миграции» (Решение 545), подписанный 25 июня 2003 года, основной целью ставит создание условий, которые последовательно и постепенно обеспечат местному населению беспрепятственное перемещение и временное место жительства в пределах субрегиона в целях трудоустройства в качестве наемных работников. Беспрепятственное передвижение людей — одно из предварительных условий постепенного формирования Андского общего рынка, который должен был начать функционировать к 31 декабря 2005 года.

Государства — участники Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР) — Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай — 6 декабря 2002 года подписали «Соглаше-

ние о местожительстве для граждан государств Южноамериканского общего рынка, и Боливии и Чили». Цель этого соглашения состоит в предоставлении по желанию гражданам одного из государств-членов возможности легального проживания в другом подписавшем соглашении государстве. В результате признания национальности и представления соответствующих документов просители могут получить право на временное проживание максимум на два года с последующим его преобразованием в право на постоянное проживание после указанного начального периода. Соглашение предусматривает право на воссоединение семьи и равенство мигрантов и граждан в реализации всех гражданских, социальных, культурных и экономических прав.

Источники: МОТ, Международная программа по миграции (MIGRANT) (март 2006 г.); Andean Community (2003), MERCOSUR (2002: ст. 1, 4, 5 и 9).



торов как введение свободной торговли между странами регионе в целях оптимизации потенциала рынков и экономических возможностей, в той или иной степени облегчают процесс трудовой миграции. Они обычно включают условия, благоприятствующие перемещению граждан государств-членов или договаривающихся сторон в целях найма на работу.

Такие меры могут варьироваться от режима свободного перемещения, применимого ко всем категориям людей, включая трудящихся, как это происходит в ЕС, до более ограниченных условий, касающихся передвижения профессионалов, других высококвалифицированных специалистов, поставщиков услуг — того, чем занимается НАФТА. Следующий раздел посвящен подробному рассмотрению этих двух режимов и текущих условий в Содружестве Независимых Государств. Еще одним примером может служить Южная Америка (текстовое окно IX.3).

### IX.1.3 Региональная интеграция: Европейский союз

Трудовая миграция в Европейском союзе (ЕС) исследована на трех уровнях:

- свободное передвижение граждан ЕС в целях найма на работу;
- изменения режима в результате недавнего расширения ЕС;
- положение граждан стран, не входящих в ЕС, или граждан третьих стран относительно их допуска на рынок труда и обращения с ними на территории государств — членов ЕС.

#### IX.1.3.1 Граждане ЕС

ЕС имеет самую обширную региональную интеграционную систему в области трудовой миграции. В настоящее время свободное передвижение рабочей силы в ЕС происходит на территории 15 государств и к 1 мая 2011 года будет осуществляться во всех 25 государствах — членах расширенного ЕС. После указанной даты в соответствии с транзитными мерами, содержащимися в Договоре о вступлении (см. текстовое окно IX.4) (EU, 2003с), станет невозможно накладывать любые ограничения на свободное передвижение трудящихся. Сво-

бодное передвижение трудящихся в ЕС охватывает все формы занятости:

- работу с фиксированным окладом или работу по найму (свободное передвижение трудящихся);
- самостоятельную предпринимательскую деятельность (свободу жительства и экономической деятельности);
- предоставление услуг (свободу предоставления услуг).

Свободное передвижение граждан ЕС с целью трудоустройства поддерживается широким набором соответствующих прав, зафиксированных в Договоре об учреждении Европейского сообщества (часть III) и основывающихся на принципе равноправия с гражданами (или недискриминации по национальному признаку) (ст. 12 ЕС)<sup>16</sup>. Эти права нашли отражение непосредственно в законах государств-членов, и на них можно опираться во национальных судах. Их применение интерпретируется и контролируется Европейским судом, который уполномочен в соответствии с Договором ЕС гарантировать последовательное и равномерное применение закона ЕС. Решения Европейского суда обязательны для всех государств-членов. Принцип равноправия выходит за пределы контекста занятости и охватывает другие аспекты, касающиеся правового статуса трудящихся-мигрантов. Несмотря на то что въезд и пребывание граждан ЕС (так же как и их выезд с территории) определяется Директивой Совета 2004/38/ЕС (EU 2004b), положения которой должны были быть включены в законы всех государств-членов к 30 апреля 2006 года, следующие пять областей, относящихся к равноправию в отношении граждан ЕС, работающих в других государствах — членах ЕС, и граждан принимающих стран, продолжают регулироваться постановлением Совета (ЕЕС) 1612/68/ (EU, 1968):

- работа и условия занятости, особенно в отношении вознаграждения, предоставления отпуска и прав профсоюзов;
- профессиональное обучение;
- социальные и налоговые льготы;
- жилищные условия;
- образование детей.

Правила ЕС также предусматривают право на социальное страхование (т. е. накопление и перевод пособий), гарантирующее, что граждане ЕС, перемещающиеся с целью трудоустройства, в результате не окажутся в неблагоприятных условиях (постановление Совета 1408/71/ЕЕС) (EU, 1971).

Режим свободного передвижения трудящихся дополняется либеральными правами на воссоединение семьи, которые дают супругу трудящегося или зарегистрированному партнеру, находящимся на иждивении детям (моложе 21 года) и родителям трудящегося или его супруга право присоединиться к нему. Необходимо также облегчить адмиссию других находящихся на иждивении родственников, живущих вместе с трудящимся. Кроме того, супруг и дети трудящихся ЕС получают свободный доступ к рынку труда сразу по прибытии на территорию государств — членов ЕС<sup>17</sup>.

Права на свободу передвижения подкрепляются серьезными гарантиями, препятствующими высылке. Рабочие ЕС могут быть высланы из другого государства-участника (или им может быть отказано во въезде), только если они представляют серьезную угрозу общественному порядку, общественной безопасности или здравоохранению данного государства (EU, 2002с, ст. 39 (3) ЕС). Эти критерии получили более четкое определение во вторичном законодательстве<sup>18</sup> и строго интерпретировались Европейским судом, который постановил, что государства — члены ЕС могут выслать граждан других государств-членов, только если они представляют реальную и серьезную угрозу фундаментальным интересам общества. Уголовная судимость не является такой угрозой (ECJ, 1975, Case 36/75: параграф 22; ECJ, 1977, Case 30/77: параграф 28).

### IX.1.3.2. Расширение ЕС и трудовая миграция

Расширению ЕС до 25 государств-членов на 1 мая 2004 года предшествовало принятие переходных мер в рамках Договора о присоединении, касающихся свободного передвижения трудящихся в целях защиты существующих государств-членов (ЕС15) от дестабилизации их внутренних рынков труда сроком максимум на семь лет. Эти меры применяются к гражданам новых государств-членов в Центральной и Восточной Европе<sup>19</sup> и не относятся к гражданам Кипра и Мальты. Национальные ограни-

чения могут быть сохранены государствами-членами во время начального двухлетнего периода, затем в течение следующих трех лет и, в исключительных случаях, в течение дальнейших двух лет (т. е. всего семь лет). Эти меры не затрагивают свободу экономической деятельности (включая самостоятельную предпринимательскую деятельность) и свободу предоставления услуг в других государствах-членах, хотя Австрия и Германия могут применять ограничения, касающиеся условий предоставления трансграничных услуг в определенных секторах занятости, привлекающих временных трудящихся.

Граждане стран А8 (новых членов ЕС), нанятые на работу в существующем государстве-члене к моменту вступления в ЕС (1 мая 2004 года) на основе действительного в течение не менее 12 месяцев разрешения на работу или другого разрешения, выигрывают от неограниченного доступа к рынку труда заинтересованного государства-члена.

Государства-члены, применяющие переходные меры (текстовое окно IX.4), обязаны отдавать предпочтение в отношении доступа к рынкам труда трудящимся из стран А8 и поставщикам услуг, представляющим новые государства-члены, по сравнению с гражданами стран, не входящих в ЕС.

Хотя текущее расширение ЕС является на сегодня самым масштабным и существует значительная разница в заработной плате между существующими и новыми государствами-членами, Европейская комиссия пришла к выводу, что, несмотря на постоянный рост мобильности трудящихся ЕС, она не настолько велика, чтобы оказать существенное воздействие на рынок труда ЕС в целом (EU, 2006: 6, 13), что соответствует оценке предыдущих расширений ЕС. К тому же нет никаких признаков того, что трудящиеся-мигранты из новых государств — членов ЕС вытесняют, замещают или составляют конкуренцию гражданам ЕС в получении рабочих мест. В действительности они вносят вклад в развитие рынков труда в государствах — членах ЕС15, решая проблему нехватки трудовых ресурсов в определенных областях (EU, 2006: 12, 14).

Отчет Великобритании *О мониторинге процесса вступления в ЕС* свидетельствует, что боль-

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО IX.4

### Договор о вступлении в ЕС: переходные меры, касающиеся свободного передвижения трудящихся

Из государств — членов ЕС15 только **Ирландия, Швеция и Великобритания** предоставляют гражданам А8 свободный доступ к своим рынкам труда, при этом Великобритания применяет номинальные ограничения, внедрив схему регистрации, в соответствии с которой трудящийся обязан зарегистрироваться в Департаменте по делам иммиграции и национальностей и предоставить детальные сведения о трудоустройстве, условиях оплаты и т. д. Цель этой регистрационной схемы состоит в том, чтобы помочь британским властям определить, сколько граждан новых государств-членов принято на работу, оценить воздействие этих процессов на национальный рынок труда, а также защитить трудящихся от эксплуатации, например, гарантировав им по крайней мере минимальную национальную заработную плату.

Остальные государства — члены ЕС15 применяют национальные ограничения в течение двух лет в форме системы получения разрешения на работу, иногда объединяемой с квотами. **Венгрия, Польша и Словения** применяют взаимные ограничения к гражданам государств — членов ЕС15. Однако эти страны должны будут вернуться к рассмотре-

нию данного вопроса, прежде чем истечет первый двухлетний период, и до 1 мая 2006 года уведомить Европейскую комиссию о своем решении в отношении данных ограничений. Греция, Финляндия, Португалия и Испания заявили, что отказываются от дальнейшего применения национальных ограничений.

Ожидается, что некоторые страны, в частности **Австрия и Германия**, сохранят ограничения в течение всех семи лет, хотя после пяти лет они должны будут убедить Европейскую комиссию, что имеют место «серьезная дестабилизация [их] рынка труда или существует угроза ее возникновения» и объективно аргументировать это требование.

Европейская комиссия рекомендовала всем государствам-членам рассмотреть вопрос открытия их рынков труда после истечения начального двухлетнего периода расширения, заканчивающегося 1 мая 2006 года.

Источники: EU (2006); EURES <http://europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=en>.

шинство граждан новых государств-членов приезжает, чтобы поработать в Великобритании непродолжительное время, что фактически является формой циркулярной миграции. Большинство граждан А8 — молодые и холостые люди, которые работают на полной занятости и не имеют членов семьи, находящихся на их иждивении в Великобритании. Их требования к системе социального страхования и государственных услуг минимальны. Они заполняют свободные места на рынке труда в широком диапазоне секторов занятости, но особенно в администрации, бизнесе и менеджменте, обслуживании, сельском хозяйстве, обрабатывающей, пищевой, рыбной и мясной промышленности (УК, 2005d).

Кроме того, ожидается, что экономические условия в государствах-членах А8 улучшатся, что приведет к сокращению миграции. Следовательно, трудовая миграция в государствах — членах ЕС15, вероятно, достигнет максимума и затем будет постепенно снижаться. На промежуточной стадии, однако, экономический рост в новых государствах — членах ЕС, вероятно, приведет к созданию новых возможностей для трудовой миграции граждан ЕС и граждан третьих стран. В действительности, как указывалось в разделе VI.3.3, одно из государств — членов А8, Чехия, уже активно ищет высококвалифицированных трудящихся из некоторых третьих стран.

### IX.1.3.3 Граждане третьих стран и стран, не входящих в состав ЕС

В то время как правила ЕС о свободном передвижении трудящихся касаются граждан ЕС, работающих в другом государстве — члене ЕС, граждане третьих стран и стран, не входящих в состав ЕС, также могут извлечь выгоду из «вторичных прав» согласно закону ЕС через их связи с трудящимся или компанией ЕС. Как уже указывалось, супруг, не являющийся гражданином страны — члена ЕС, и дети трудящихся стран — членов ЕС пользуются в полной мере правом на свободное передвижение. Поэтому один из супругов, не являющийся гражданином страны — члена ЕС, имеет свободный доступ к рынку труда в стране-члене, в которой работает второй супруг — гражданин страны — члена ЕС. Европейский суд также постановил, что компании ЕС могут посылать своих сотрудников, не являющихся гражданами страны — члена ЕС, в другое государство — член ЕС на временной основе в контексте предоставления услуг. Таким образом, бельгийской компании, нанимающей марокканских трудящихся, которые являются законными резидентами Бельгии, разрешено направлять этих рабочих на строительный проект во Франции без предварительного оформления разрешения на работу<sup>20</sup>.

Совет министров ЕС недавно принял Регламент 859/2003/ЕС о распространении правил ЕС, касающихся условий социального страхования, на граждан стран, не входящих в ЕС, проживающих в одном из государств-членов и перемещающихся в другое государство — член ЕС с целью найма на работу (EU, 2003a). Кроме того, граждане третьих стран, которые получили статус долговременного резидента, имеют право проживать в другом государстве-члене ЕС в течение более трех месяцев и работать там, хотя власти принимающего государства оставляют за собой право применять принцип преференций в отношении доступа к рынку труда (текстовое окно VI.3)<sup>21</sup>.

Соглашения об ассоциированном членстве которых ЕС и его государства-члены заключили с третьими странами, являются важным источником прав для граждан этих стран, работающих на территории ЕС. Необходимо отметить, что в целом соглашения об ассоциированном членстве не могут стоять выше суверенитета государств-членов в

вопросах контроля над приемом на их территорию граждан стран, не входящих в ЕС, с целью найма на работу. Правила главным образом касаются трудящихся, уже являющихся законными резидентами и работающих на данной территории. Соглашение с Турцией (Анкарское соглашение), подписанное в 1963 году (EU, 1963), предусматривает самый обширный набор прав<sup>22</sup>. Решение Совета по сотрудничеству ЕЭС и Турции 1/80, принятое в рамках Соглашения, содержит более широкие права в отношении доступа к рынкам труда государств — членов ЕС для турецких трудящихся-мигрантов, уже работающих законно на их территории. Ограничения по трудоустройству постепенно снимаются, и после четырех лет легальной работы предоставляется свободный доступ к рынку труда (EU, 1980: ст. 6). Также применяются упомянутые ранее твердые гарантии, препятствующие увольнению (European Court of Justice, 1997, Case 340/97).

В дополнение к этим мерам в отношении Турции ЕС преобразовал Соглашения о сотрудничестве с тремя странами Магриба (Алжир, Марокко и Тунис) в полностью самостоятельные евросредиземноморские соглашения о сотрудничестве, которые предусматривают для законных трудящихся-мигрантов — жителей Магриба, работающих на территории ЕС, равные условия найма с гражданами и права на социальное страхование<sup>23</sup>. Кроме того, ЕС подписал «Европейские соглашения» со странами Центральной и Восточной Европы в целях подготовки к возможному вступлению этих стран в ЕС. Так как многие из этих стран стали членами ЕС в мае 2004 года, в настоящее время данные соглашения применяются только в отношении Болгарии и Румынии. Планируется, что эти страны присоединятся к ЕС в 2007 году. Европейские соглашения обеспечивают законным долговременным трудящимся-мигрантам, прибывшим из этих стран, равноправие с гражданами в отношении условий найма и прав на социальное страхование, а также облегчают их право на учреждение (EU, 2004e; ст. 38-39, 45-55).

ЕС также проводит единую политику в отношении миграции и предоставления убежища гражданам третьих стран. Принятые к настоящему времени меры чаще всего касаются предоставления убе-

жища и незаконной миграции (глава VIII), и лишь немногие — легальной миграции, а именно воссоединения семьи, статуса граждан третьих стран, являющихся долговременными мигрантами, и адмиссии студентов и исследователей (см. соответственно EU, 2003d, 2003e, 2003i, 2005d). Однако в своей Гаагской программе по укреплению свободы, безопасности и правопорядка в ЕС (декабрь 2004 года), которая определяет элементы новой многолетней (2005—2009 гг.) программы в этой области, Совет Европы создал Комиссию для «разработки до конца 2005 года политического плана по легальной миграции, в том числе процедур адмиссии, способных реагировать на быстро изменяющиеся потребности рынка труда в привлечении трудящихся-мигрантов» (EU, 2004g: приложение I). В декабре 2005 года Комиссия представила Политический план, содержащий предложения о принятии правовых мер в этой области, а также других соответствующих шагов (текстовое окно IX.5).

В то время как очевидное признание потребности ЕС в трудящихся-мигрантах из третьих стран является позитивным моментом, государства-члены должны продемонстрировать серьезность политических намерений, гарантировав безотлагательное принятие и эффективное выполнение предложенных в Политическом плане правовых мер и действий.

#### IX.1.4 Региональная интеграция: Североамериканское соглашение о свободной торговле

##### IX.1.4.1 Североамериканское соглашение о свободной торговле и внутрирегиональное движение товаров, капитала и людей

В 1994 году Канада, Мексика и Соединенные Штаты подписали Североамериканское соглашение о свободной торговле (NAFTA). Оно включает в себя меры, призванные облегчить международ-

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО IX.5

##### Политический план в области легальной миграции Европейской комиссии (декабрь 2005 года)

В декабре 2005 года в ответ на Гаагскую программу Совета Европы Комиссия представила свой политический план в области легальной миграции, который определяет направления развития в этой области на период с 2006 по 2009 годы. Политический план описывает текущую ситуацию и перспективы рынков труда в ЕС как сценарий «потребности в трудовых ресурсах», таким образом ясно признавая, что необходимо упростить адмиссию высококвалифицированных и менее квалифицированных трудящихся-мигрантов из третьих стран. Предлагается принять основополагающую директиву, гарантирующую предоставление ряда прав, всем гражданам третьих стран, которые работают в государствах — членах ЕС легально. Эти права не должны зависеть от сроков пребывания, хотя на данном этапе объем гарантированных прав не определен.

Политический план также рекомендует принятие четырех специальных директив, регулирующих условия въезда и проживания высококвалифици-

рованных и сезонных рабочих, персонала транснациональных корпораций и стажеров, получающих заработную плату.

Политический план включает также следующие предложения:

- учреждение к концу 2007 года иммиграционного портала, освещающего политику ЕС, новости и информацию;
- расширение услуг, предоставляемых европейским порталом по мобильности трудовых ресурсов и сетью EURES гражданам третьей страны;
- помощь государствам-членам в интеграции;
- сотрудничество с третьими странами, включая принятие мер по управлению временной и циркулярной миграцией и предоставлению профессионального обучения и языковых курсов в стране происхождения для тех, кто уезжает работать в ЕС.

Источник: EU (2005f).

ное движение товаров, капитала и услуг, а также содействовать свободной и справедливой торговле между этими тремя странами. NAFTA основывается на предположении, что свободная торговля создает более благоприятные условия для экономического развития и роста производительности<sup>24</sup>. Ее сторонники также полагали, что создание области свободной торговли в регионе способствует наращиванию мощности рынка всего континента (Johnson, 1998). NAFTA предусматривает более активное перемещение людей в связи с торговлей, хотя, как отмечается в большинстве региональных торговых соглашений, это не означает предоставление свободы передвижения для всех людей<sup>25</sup>. В этом заключаются основное различие между NAFTA и режимом ЕС.

Воздействие NAFTA на миграцию ограничивается обеспечением временного въезда отдельных категорий людей и определением обязательств ее членов относительно адмиссии граждан двух других сторон. NAFTA затрагивает проблему временного въезда деловых людей и лиц, заинтересованных в предоставлении услуг (главы 16 и 12 соответственно). Кроме того, дополнительное соглашение – Североамериканское соглашение по сотрудничеству в сфере труда (NAALC) — поддерживает более активное сотрудничество на трудовом фронте, особенно относительно введения в действие законодательства о труде.

#### **IX.1.4.2 Временный въезд для предпринимателей**

Глава 16 NAFTA посвящена временному въезду предпринимателей и содержит условия, непосредственно затрагивающие миграцию. Принимая во внимание обязательство сторон облегчать и регулировать временный въезд, гарантировать безопасность границ и защиту внутренних рынков труда и постоянную занятость, глава 16 обязывает стороны предоставлять разрешение на въезд четырем категориям предпринимателей

- людям, находящимся в командировке;
- торговцам и инвесторам;
- сотрудникам транснациональных корпораций;
- дипломированным специалистам.

NAFTA обязывает стороны разрешать въезд на

свою территорию этим категориям лиц при предъявлении доказательств их гражданства и документов, свидетельствующих о цели въезда и обязательствах, если разрешение на въезд было бы предоставлено в соответствии с внутренней политикой в любом случае<sup>26</sup>.

Ни одна из сторон не может требовать от представителей указанных категорий прохождения сертификационных тестов (раздел VI.3.2.2) или подобных процедур, а также ограничивать их в количестве въездов<sup>27</sup>. Кроме того, от предпринимателей и дипломированных специалистов не требуется прохождения таких процедур, как предварительное рассмотрение, ходатайство и т. д. С другой стороны, глава 16 указывает что визы могут стать обязательными для представителей всех категорий, после консультаций со стороны интересы чьих предпринимателей могут быть затронуты «для избежания принудительного введения требования» (Приложение 1603.D.3).

Приложения к соглашению определяют категории предпринимателей и дипломированных специалистов, которым разрешен допуск, а также минимальные требования к образованию для тех, кто относится к категории дипломированных специалистов, самой многочисленной среди предпринимателей в рамках NAFTA. Как правило, эти люди должны иметь степень бакалавра, техническую подготовку или сертификат<sup>28</sup>. С практической точки зрения наем на работу дипломированных специалистов на территории других стран-участниц зависит от признания их квалификации. Существуют специальные соглашения и меры, призванные облегчить признание квалификации там, где это необходимо, но они упрощают перемещение скорее между США и Канадой, чем между другими сторонами<sup>29</sup>. Глава 12 NAFTA, речь о которой пойдет ниже, также касается профессиональных услуг и квалификации, но скорее для устранения «ненужных барьеров, препятствующих торговле», нежели в целях создания возможностей для найма (глава 12, ст. 1201 и 1210).

#### **IX.1.4.3 Торговая виза NAFTA**

В соответствии с главой 12 США сделали свой выбор в пользу введения виз для мексиканских

дипломированных специалистов, заинтересованных в получении временной занятости на территории США. Торговая виза NAFTA (TN), обычно называемая профессиональной визой NAFTA, разрешает въезд в страну на срок до года с возможным последующим ежегодным продлением на неограниченный период. Однако эта виза не дает права на иммиграцию или постоянное проживание. Люди определенных профессий, соответствующие указанным минимальным требованиям к образованию и имеющие надлежащие документы, могут обратиться за визой в американские консульства.

Процедура получения торговой визы NAFTA для мексиканцев сложнее, чем для канадцев. Канадские граждане освобождены от необходимости получать визу неиммигранта до въезда в США. Им необходимо лишь предоставить на границе доказательства своего гражданства и работы по профессии. Кроме того, торговые визы NAFTA выдаются канадцам осуществляется без каких бы то ни было количественных ограничений. Мексиканцы, наоборот, сталкиваются с более жесткими требованиями. Претенденты должны пройти интервью, которое включает сканирование отпечатков пальцев, предоставление заявления и письма от работодателя<sup>30</sup>, а также доказать, что их пребывание является временным и продемонстрировать действительный паспорт и фотографию<sup>31</sup>. Ежегодно количество выдаваемых мексиканским гражданам торговых виз NAFTA не превышало 5500. В соответствии с Соглашением, однако, это ограничение было снято в январе 2004 года (Condon and McBride, 2003: 277).

#### IX.1.4.4 Миграция людей в связи с предоставлением услуг

Глава 12 затрагивает меры, регулирующие трансграничную торговлю услугами, исключая финансовые услуги, воздушные перевозки, государственные закупки товаров и услуг, государственные субсидии и гранты, а также услуги, не вошедшие в главу 11, посвященную инвестициям. В тексте дается четкое разграничение миграционной политики и въезда поставщиков услуг и указывается, что глава не налагает никаких обязательств на стороны в отношении предоставления каких бы то ни было прав, касающихся доступа к рынку труда (ст. 1201). Глава 12 также не ставит целью оказать влияние на

потенциал сторон в предоставлении социального страхования или выполнения таких правительственных функций, как правоприменительная деятельность.

Глава 12 вносит вклад в преодоление препятствующих торговле барьеров, связанных с требованиями о государственном лицензировании и сертификации поставщиков услуг стран — участниц соглашения, путем применения национального режима и режима наибольшего благоприятствования, а также путем отмены требования присутствия на местном уровне. Соответственно на своей территории государства должны обеспечить поставщикам услуг из других стран — участниц соглашения не менее благоприятный режим, чем предоставляемый местным поставщикам или существующий в других государствах. Государства также не вправе требовать от поставщиков услуг открытия и содержания офиса или резиденции на данной территории в качестве обязательного условия предоставления услуг.

Однако есть возражения в отношении высказанных в главе 12 либеральных мер. Приложение I главы 12 содержит оговорки к упомянутым трем принципам. В приложении II перечисляются определенные сектора, подсектора и виды деятельности, в которых стороны могут как придерживаться указанных принципов, так и применять более ограничительные меры. Кроме того, режим наибольшего благоприятствования (MFN) не требует ни от одной из сторон признания квалификации (это касается образования, опыта, лицензий и свидетельств), полученной на территории одного из государств-участников, как это происходит в одностороннем порядке или в соответствии с соглашением, когда речь идет о квалификации, полученной на территории страны, не участвующей в соглашении. Однако принимающая сторона должна предоставить другой стороне возможность продемонстрировать, что приобретенная на ее территории квалификация также признается, или вступить в соответствующее соглашение для ее признания.

Допускаются количественные ограничения, а также требования, касающиеся лицензирования и норм и правил выполнения работ. При этом сторо-

ны должны вести переговоры об ослаблении или устранении таких ограничений. Стороны должны гарантировать, что в основе требований лицензирования лежат объективные, прозрачные критерии (например, критерий компетентности), что эти требования служат гарантией качества, а не являются бременем или замаскированным ограничением предоставления услуг за рубежом. Глава 12 описывает шаги по установлению общих профессиональных стандартов и в частности касается предоставления услуг в правовой и технической сферах, а также в сфере автобусных и грузовых перевозок. NAFTA содержит требование ко всем сторонам исключить гражданство и постоянное место жительства из требований, необходимых для лицензирования или сертификации, к профессиональным поставщикам услуг другой стороны в течение двух лет после вступления соглашения в силу и проводят консультации по устранению этих требований для других поставщиков услуг.

### **IX.1.5 Региональная интеграция: Содружество Независимых Государств**

Региональная интеграция в Содружестве Независимых Государств (СНГ) проводилась на различных уровнях, при этом ее результаты нельзя назвать однозначными. В 1992 году было заключено Соглашение о безвизовом передвижении граждан СНГ через территорию Содружества, при этом половина стран СНГ, включая Российскую Федерацию и Казахстан, впоследствии расторгли это соглашение, предпочитая принимать двусторонние меры. Сегодня все страны СНГ за исключением Грузии и Туркмении имеют безвизовые режимы с Россией, которые разрешают только пребывание на территории России и не дают право на получение работы.

Последние события в этой области сосредоточены главным образом на дальнейшей экономической интеграции в регионе. В мае 2001 года было создано Евразийское экономическое сообщество (ЕвразЭС), которое включает Белоруссию, Казахстан, Киргизию, Россию, Таджикистан и Узбекистан<sup>32</sup>. Его основная цель — развитие полномасштабного таможенного союза и общего рынка. Еще одна цель, имеющая отношение непосредственно к миграции, состоит в стремлении развивать общие подходы в

вопросах безопасности границ<sup>33</sup>. Ожидается, что Евразийское экономическое сообщество сольется с Организацией центральноазиатского сотрудничества (ОЦАС), созданной в 1991 году как Центральноазиатское содружество. ОЦАС включает те же государства, что и Евразийское экономическое сообщество, за исключением Белоруссии. Ее основная цель — содействовать экономической интеграции в регионе<sup>34</sup>.

Страны СНГ также подписали региональные соглашения, касающиеся трудовой миграции и предотвращения незаконной миграции, о чем речь пойдет ниже.

### **IX.1.6 Региональные соглашения и межгосударственное сотрудничество**

Что касается официального сотрудничества в сфере трудовой миграции на региональном уровне, то в таких инструментах Совета Европы, касающихся защиты трудящихся-мигрантов, как Европейская социальная хартия (пересмотренная) и Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (ЕСМВ), содержится много положений, обязывающих договаривающиеся стороны сотрудничать друг с другом. Например, ст. 19 Европейской социальной хартии (пересмотренной) о праве трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь требует от государств «развивать сотрудничество между структурами систем социального страхования, общественными и частными, в странах эмиграции и иммиграции» (ст. 19 (3)). Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов предусматривает сотрудничество между договаривающимися сторонами в форме обмена и предоставления соответствующей информации потенциальным мигрантам, в частности по следующим вопросам:

- местожительство, условия трудоустройства и возможности воссоединения семьи, тип занятости, социальное страхование, размещение, перевод сбережений и т. д.;
- профессиональное обучение и схемы переподготовки, гарантирующие удовлетворение в кратчайшие сроки потребностей трудящихся-мигрантов, от которых зависит их возвращение в страну происхождения;



- мероприятия по обучению родному языку детей трудящихся-мигрантов как один из способов облегчения их возвращения в страну происхождения;
- предоставление информации трудящимся-мигрантам об условиях жизни в стране происхождения на момент их окончательного возвращения домой (ст. 16, 14 (5), 15 и 30 соответственно).

Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов налагает также на договаривающиеся стороны обязательства о заключении дальнейших многосторонних или двусторонних соглашений в таких областях, как перевод сбережений, социальное страхование, социальная и медицинская помощь и двойное налогообложение (ст. 17, 18, 19 и 23 соответственно).

15 апреля 1994 года все государства — члены СНГ подписали Соглашение о сотрудничестве в сфере трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов. Этот документ основан на принципах МОТ и содержит следующие условия:

- взаимное признание дипломов и других документов, касающихся определения квалификации и трудового стажа;
- правила трудоустройства в стране назначения;
- устранение двойного налогообложения;
- равноправие между трудящимися-мигрантами и гражданами в отношении социального обеспечения, социального страхования и медицинского обслуживания;
- перевод доходов и сбережений.

Однако область его применения ограничена, поскольку он касается только законных долговременных трудящихся-мигрантов и исключает членов их семей. Предполагалось, что Соглашение будет реализовано через двусторонние соглашения, большинство которых так и не было принято до настоящего времени (раздел IX.1.1.1 выше)<sup>35</sup>.

В дополнение к соглашению 1994 года страны СНГ в 2003 году разработали проект Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей — первый международный документ в регионе, нацеленный на защиту прав трудящихся-

мигрантов и членов их семей. Проект Конвенции содержит пункт, запрещающий дискриминацию на тех же основаниях, которые определены в международных инструментах прав человека. Она также включает условия, гарантирующие такие фундаментальные права трудящихся-мигрантов, как защита от пыток, унижающего достоинство обращения, рабства и принудительного труда. Проект Конвенции предусматривает равноправие трудящихся-мигрантов и граждан в отношении оплаты труда, условий занятости, социального страхования, доступа к судам и т. д. Он также предусматривает специальные меры, касающиеся защиты женщин и детей мигрантов. Работа над текстом этого документа еще не завершена. Получена поддержка от Международной конфедерации свободных профсоюзов, которая провела специальный семинар по трудовой миграции в СНГ и защите трудящихся-мигрантов в Москве в ноябре 2004 года<sup>36</sup>.

В 1998 году страны СНГ также приняли соглашение о борьбе с незаконной миграцией, которое содержит положения, касающиеся пресечения незаконной миграции, высылки, реадмиссии и обмена информацией. В нем незаконный мигрант определяется как лицо занимающееся незаконной деятельностью.

### IX.1.7 Глобальные соглашения

Необходимо отметить с самого начала, что единого международного миграционного режима, функционирующего на глобальном уровне, не существует. Допуск лиц на территорию государств в целях найма на работу регулируется преимущественно национальными законами и политическими средствами. Однако в рамках международных соглашений на глобальном уровне было создано множество официальных механизмов укрепления межгосударственного сотрудничества в сфере трудовой миграции или передвижения людей в контексте международной торговли услугами.

#### IX.1.7.1 Межгосударственное сотрудничество в международных соглашениях

Как упоминалось в разделе 1.2, в целях защиты прав трудящихся-мигрантов в миграционном процессе принят целый ряд международных соглаше-

ний, в том числе ICRMW и соответствующие инструменты МОТ. Эти документы содержат части и положения, касающиеся межгосударственного сотрудничества.

Несмотря на то что ICRMW устанавливает принципиальную основу для защиты прав человека в отношении всех трудящихся-мигрантов и их семей независимо от статуса, в нем также неоднократно указывается, в особенности в части VI, что для эффективного применения такой структуры прав человека необходимы консультации и сотрудничество между государствами. Этот процесс предполагает не только межгосударственные консультации и сотрудничество на двустороннем, региональном и многостороннем уровнях, но и консультации и сотрудничество между правительствами и такими заинтересованными сторонами, как работодатели, профсоюзы и другие организации. Таким образом, консультативные процессы и сотрудничество в сфере трудовой миграции и принятия обязательных правовых стандартов по защите прав всех трудящихся — мигрантов и их семей рассматриваются как средство взаимного подтверждения, которое может принести пользу как мигрантам, так и заинтересованным государствам.

Часть VI, затрагивающая создание стабильных, справедливых, гуманных и законных условий для международной трудовой миграции, — основной раздел ICRMW, связанный с межгосударственными консультациями и сотрудничеством. На основании ст. 64 государства-участники обязаны проводить консультации и сотрудничать «в целях содействия созданию нормальных, справедливых и гуманных условий в отношении международной миграции трудящихся и членов их семей», и «в этой связи должное внимание уделяется не только трудовым потребностям и ресурсам, но и социальным, экономическим, культурным и другим нуждам трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также последствиям такой миграции для соответствующих общин». Часть VI также затрагивает консультации и сотрудничество между государствами в следующих областях:

- обмен информацией, консультации и сотрудничество с компетентными властями других государств-участников, которых затрагивает такая миграция (ст. 65 (1) (б));

- сотрудничество в соответствующих случаях в принятии мер, касающихся упорядоченного возвращения трудящихся-мигрантов и их семей в государство происхождения, если они принимают решение вернуться или если истекает срок их разрешения на жительство или работу, или если они находятся в государстве работы по найму, не имея постоянно-го статуса. (ст. 67 (1));
- сотрудничество в целях создания надлежащих экономических условий для их расселения и облегчения прочной социальной и культурной реинтеграции в государстве происхождения (ст. 67 (2)).

ICRMW также придает особое значение роли двусторонних, региональных и многосторонних мер и соглашений, особенно в контексте содействия реализации прав трудящихся-мигрантов и членов их семей (Преамбула). Таким образом, если двусторонние и многосторонние инструменты, используемые государственными заинтересованными сторонами, гарантируют более благоприятные права и свободы мигрантам, такие инструменты должны уважаться (ст. 81 (1)) (раздел IX.1.1.5).

Что касается инструментов МОТ, то они также включают положения, налагающие на договаривающиеся стороны обязательства сотрудничать друг с другом в целях предотвращения злоупотреблений в процессе миграции и содержащие рекомендации развивать это сотрудничество на двустороннем и многостороннем уровнях для содействия законной трудовой миграции и равноправия в отношении социального страхования, а также отстаивания приобретенных прав на социальное обеспечение (текстовое окно IX.6).

До настоящего времени, однако, эти специфические многосторонние инструменты не получили всестороннего признания, способствующего развитию единой структуры для многостороннего сотрудничества.

На глобальном уровне имеет место менее официальное сотрудничество, так называемая Бернская инициатива — осуществляемый государствами и поддержанный швейцарским правительством и МОМ процесс, касающийся международной тру-

## ТЕКСТОВОЕ ОКНО IX.6

### Инструменты МОТ и международное сотрудничество в сфере трудовой миграции

Некоторые документы МОТ, касающиеся трудящихся-мигрантов, подчеркивают значение международного сотрудничества в области трудовой миграции, включая принятие двусторонних соглашений. Например, Конвенция МОТ № 143 призывает заинтересованные государства-члены принимать, где это возможно в сотрудничестве с другими членами, меры, направленные на регулирование и сдерживание тайной и незаконной миграции. На международном уровне между заинтересованными государствами-членами необходимо поддерживать систематические контакты и осуществлять обмен информацией по этим вопросам. Одна из задач такого сотрудничества состоит в том, чтобы иметь возможность преследовать виновников торговли людьми в целях эксплуатации в любой стране, где они осуществляют свою деятельность.

Если и есть некоторые сомнения относительно эффективности использования двусторонних соглашений в качестве средства, позволяющего решать проблемы нехватки рабочей силы или обуздать незаконную миграцию, то очевидно, что заключение двусторонних соглашений [раздел IX.1.1] может позитивно воздействовать на обеспечение лучшей защиты трудящихся-мигрантов, на такие области, как социальное страхование, на решение проблем наиболее уязвимых категорий трудящихся-мигрантов, например, домашних работников.

Все больше государств обращаются к подобным соглашениям для регулирования значительных эмиграционных и иммиграционных потоков, а также для решения таких связанных с миграцией социальных проблем, как социальное страхование. Многие инструменты МОТ также апеллируют к данному способу разрешения проблем: Модель соглашения о временной и постоянной миграции в целях найма на работу, включая миграцию беженцев и перемещенных лиц, прилагаемая к Рекомендации 1949 года

по миграции в целях найма на работу № 86 (пересмотренной), предлагает эффективные пути решения проблем, которые могут быть урегулированы с помощью двусторонних или многосторонних соглашений в сфере миграции. Модель соглашения предусматривает среди прочего следующие меры:

- обмен информацией;
- действия в отношении вводящей в заблуждение пропаганды;
- условия и критерии для миграции;
- организация найма и размещения мигрантов;
- информирование и оказание помощи мигрантам;
- перевод доходов;
- адаптация долгосрочных трудящихся-мигрантов;
- урегулирование споров;
- равноправие во многих областях;
- договоры о найме;
- изменения структуры занятости;
- возвращение мигрантов;
- меры в отношении методов сотрудничества и проведения консультаций между сторонами государств.

Предусматривается, что двусторонние соглашения должны включать условия, гарантирующие равноправие мигрантов и граждан и принятие соответствующих мер для реализации приобретенных прав в области социального страхования. Кроме того, конвенции № 118 и 157, касающиеся равенства в отношении социального страхования и реализации прав на социальное обеспечение, также явно указывают, что ратифицировавшие Конвенцию государства могут вводить в действие условия, затрагивающие вопросы реализации приобретенных прав и извлечения выгоды, путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений.

Источник: МОТ, Международный отдел стандартов труда (NORMES) (март 2006 года).

довой миграции, который протекает при содействии МОТ в контексте принятия Многосторонней

структуры по трудовой миграции (ИОМ, 2005), речь о которой пойдет в разделе IX.2.3.

### IX.1.7.2 Генеральное соглашение о торговле услугами

Генеральное соглашение по торговле услугами (GATS) (WTO, 1994) действует под эгидой Всемирной торговой организации<sup>37</sup> и содержит некоторые правила ограниченной сферы действия, применимые на глобальном уровне, в отношении мобильности трудящихся в контексте торговли услугами. Эти правила содержатся в разделе IV Соглашения и позволяют физическим лицам пересекать международную границу, передвигаясь из государства-члена А в государство-член В в целях предоставления услуг, что является одним из четырех возможных способов торговли услугами в рамках GATS. Однако на практике в документах государств-членов эти правила применяются к узкой категории мигрантов, прежде всего к руководителям, менед-

жерам, специалистам и сотрудникам транснациональных корпораций. Кроме того, эти перемещения могут носить только временный характер: например, лица, находящиеся в командировке, в целом разрешено оставаться в стране не более 90 дней. Постоянное пребывание в стране полностью исключается<sup>38</sup>. Кроме того, GATS не применяет эти меры к людям, ищущим независимый доступ к рынку труда государства-члена, и не освобождает физических лиц от процедур получения визы.

В контексте недавних переговоров ВТО по торговле делегации развивающихся и наименее развитых стран (LDCs) искали возможности получения более широкого доступа к рынкам труда развитых стран, в частности, пытаясь расширить категории людей, которым разрешен въезд, и упростить пра-

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО IX.7

### Гонконгская конференция на уровне министров ВТО, декабрь 2005 года

На Гонконгской конференции на уровне министров о Рабочей программе Доха, состоявшейся 13—18 декабря 2005 года, министры 149 стран — членов ВТО одобрили Декларацию, состоящую из 44 страниц. Основной заслугой Декларации является возобновление переговоров о торговле Доха проводимых за «круглым столом». Относительно услуг текст в действительности не удовлетворяет ни тех членов ВТО, которые хотели, чтобы язык в касающемся услуг Приложении проекта Декларации был более инициативным (например, по поводу ЕС и обмена ограниченных обязательств в сельском хозяйстве), ни тех, кто стремился сделать текст менее последовательным.

Приложение С по услугам было самой спорной частью Декларации. В Способе 4 речь идет о «новых или более широких обязательствах в отношении таких категорий, как контрактные поставщики услуг, независимые профессионалы и другие категории, чье пребывание не преследует коммерческих целей», а также «сотрудников транснациональных корпораций и людей, находящихся в командировке, чтобы отразить среди прочего устранение или существенное сокращение тестов экономических потребнос-

тей и показание разрешенной продолжительности пребывания, а также возможности возобновления, если таковые имеются». Эта формулировка не столь сильна в сравнении с «альтернативным приложением С», выдвинутым G90 (включая группу африканских, карибских и тихоокеанских стран, группу наименее развитых стран и Африканский союз), которые требовали от членов ВТО гарантировать, что любые договорные обязательства отражают «усовершенствования всех четырех способов поставки как в смысле доступа к рынку, так и в смысле национального режима и, в частности, либерализации положений Способа 4 в отношении категорий, чье пребывание не преследует коммерческих целей». Некоторые торговые аналитики полагают, что положительный эффект от Способа 4 в этих вопросах будет ограничен, и для большинства развивающихся стран перекроется давлением в вопросах открытия их рынков в рамках Способа 3. В этом отношении текст призывает «увеличить иностранное доленое участие» и «позволить большую гибкость в отношении разрешенных типов юридических лиц».

Источники: MOM, Миграционная политика, Отдел исследований и коммуникаций; WTO (2005).

вила адмиссии. Однако, как выяснилось в ходе последнего раунда торговых переговоров, этот процесс продвигается медленно (текстовое окно IX.7).

За рамками этих переговоров, однако, были приняты попытки объединить представителей торговли, работающих в сфере миграции высших чиновников и практиков, а также другие стороны этого процесса, включая бизнес и гражданское общество, в целях реализации на практике возможностей для роста мировой экономики, которые можно получить в результате миграции людей, путем:

- исследования связей между международной торговлей и миграцией;
- определения в рамках Способа 4 GATS способов улучшения эффективности существующих торговых обязательств, касающихся временного перемещения людей, являющихся поставщиками услуг;
- обсуждения возможностей содействия прогрессу на текущих переговорах GATS и дальнейшей либерализации торговли в этой области (Klein Solomon, 2006).

В этой связи начиная с 2002 года было организовано три семинара:

- (1) симпозиум по миграции физических лиц (Способ 4), спонсируемый ВТО и Международным банком в рамках GATS, в апреле 2002 года (World Bank, 2002; WTO, 2002);
- (2) семинар, организованный совместно ОЭСР, Международным банком и МОМ, по торговле и миграции в ноябре 2003 года (OECD, 2004c; World Bank, 2003; IOM, 2003e);
- (3) семинар, проведенный в октябре 2004 года МОМ, Международным банком и ВТО под названием «Управление передвижением людей: Какие выводы можно сделать из раздела 4 GATS» (IOM, 2004b; World Bank, 2004; WTO, 2004).

## IX.2 Менее официальные и консультативные механизмы

Принятие официальных обязательств в рамках двусторонних соглашений по трудовой миграции, региональных механизмов интеграции и региональных и международных конвенций призвано облегчить организованную трудовую миграцию и защитить трудящихся-мигрантов. Достаточно часто, когда подобные соглашения труднодостижимы, эффективным инструментом межгосударственного сотрудничества могут стать иные решения. К ним можно отнести такие необязательные механизмы, как региональные консультативные процессы, совместные комиссии по вопросам труда и рабочие группы.

### IX.2.1 Региональные консультативные процессы

Менее официальные региональные меры, в противоположность более официальным механизмам, рассматриваемым в разделе IX.1 в контексте региональных режимов интеграции и обязательных правовых договоров, представлены региональными консультативными процессами (Swiss Federal Office for Migration, 2005; IOM, 2005e). Региональные консультативные процессы (РКП) могут служить примером необязательных действий, позволяющих собрать вместе официальных представителей миграционных ведомств стран происхождения и назначения для совместного обсуждения миграционных проблем.

МОМ содействовала развитию диалога и сотрудничества в управлении миграцией между странами происхождения, транзита и назначения на региональных и субрегиональных уровнях. Примером может служить инициированный в 1996 году процесс Пуэбла для стран Центральной и Северной Америки. Этот процесс (Региональная конференция по миграции) был начат Мексикой. Его главная цель состояла в управлении нерегулярной миграцией в пределах и за пределами региона. В 1997 году был согласован План действий, а в 2000 году определены новые цели. План действий был в значи-

тельной степени выполнен: проведены семинары по указанным темам, осуществлен информационный обмен, предоставлена техническая помощь, а также среди государств имели место случаи оказания разовой помощи. МОМ предоставила Секретариат (von Koppenfels, 2001).

Можно выделить две основные особенности, присущие РКП. Они носят неофициальный характер, и их результаты, несмотря на то, что они получили одобрение сторон, не являются обязательными. Хотя направленность региональных процессов зависит от интересов вовлеченных в них сторон, ключ к успешному функционированию РКП, несмотря на национальные интересы и события, лежит в признании общей заинтересованности в управлении миграцией. Самая важная роль РКП заключается в том, что представители правительств различных стран побуждаются говорить друг с другом и обсуждать проблемы при участии всех заинтересованных сторон. Обсуждение и обмен опытом способствуют развитию отношений, накоплению знаний, достижению взаимопонимания, а также укреплению доверия, что немаловажно ввиду сложности проблемы. Благодаря постепенному установлению доверительных отношений начинают расширяться области потенциального сотрудничества. В этом смысле региональные консультативные процессы содействуют лучшему пониманию факторов, определяющих миграционные тенденции, а также служат практическим средством сохранения и распространения достоверных и актуальных данных и документов относительно тенденций, программ и политики, связанных с этими факторами.

К новым региональным процессам, которые сосредоточились именно на трудовой миграции, можно отнести правительственные консультации по вопросам найма на работу за границей для азиатских стран происхождения (текстовое окно IX.8).

Наиболее существенным РКП в европейском регионе ОБСЕ является процесс Сёдеркёпинг<sup>39</sup>, инициированный в начале 2001 года и объединяющий десять стран, расположенных вдоль восточной границы увеличивающегося ЕС<sup>40</sup>. Этот процесс поддержан ЕС, МОМ, миграционным департаментом Швеции и УВКБ ООН. Его цель состоит в том,

чтобы поддержать международное сотрудничество между странами-участницами по вопросам убежища, миграции и управления границей. Другим РКП стал вновь учрежденный Панъевропейский диалог по управлению миграцией, цель которого состоит в том, чтобы «заложить платформу для многостороннего регионального диалога в целях формирования последовательной и прозрачной миграционной политики и программных приоритетов между странами — членами ЕС и их соседями»<sup>41</sup>. Существуют и другие межрегиональные процессы, например, «5 + 5», включающий 5 стран Южной Европы и 5 североафриканских стран<sup>42</sup>, Межправительственные консультации по вопросам миграции и убежища (МПК), включающие 12 западноевропейских государств и 4 новых страны иммиграции<sup>43</sup>.

За исключением процесса Коломбо ни один из этих РКП не ограничивается исключительно трудовой миграцией, хотя этот вопрос становится составной частью и все более важным пунктом повестки дня. Например, программа действий процесса Сёдеркёпинг 2005—2007 годов в качестве одной из целей выдвигает региональную гармонизацию процесса трудовой миграции и денежных переводов и декларирует «поддержку в регулировании трудовой миграции, включая обеспечение доступа к информации о возможностях перемещения и трудоустройства за рубежом» (Söderköping Process, 2005: 2, 4). Также МПК не ограничиваются только проблемами убежища и касаются трудовой миграции.

Другой РКП, реализуемый в европейском регионе ОБСЕ, — Будапештский процесс, который сосредоточен на сотрудничестве в целях предотвращения и уменьшения нерегулярной миграции, включая торговлю и контрабанду людьми. Международный центр по развитию миграционной политики (МЦРМП) является секретариатом Будапештской группы стран<sup>44</sup>. На недавней правительственной конференции Будапештской группы, проведенной на Родосе в июне 2003 года (ICMPD, 2003), было предложено ряд важных мер, касающихся именно трудовой миграции. Министры пригласили страны назначения «оценить воздействие текущей политики в отношении рынка труда на предотвращение нерегулярной миграции»; вновь подтвердили «потребность в применении к работо-

дателям эффективных и сдерживающих санкций, предотвращающих занятость незаконных мигрантов»; и рекомендовали инициировать диалог между странами Центральной и Восточной Европы по «гармонизации правил адмиссии различных категорий [мигрантов, среди которых]... наемные трудящиеся, самозанятые [и] студенты».

В рамках Будапештского процесса, МЦРМП в настоящее время реализует управление проектом по перенаправлению процесса на страны региона СНГ в целях «содействия развитию неформального процесса, способного реагировать на вызовы незаконной миграции в данном регионе, прокладывая, таким образом, путь к структурированному диалогу по этим проблемам между странами региона и соседними странами ЕС, а также другими европейскими странами назначения»<sup>45</sup>.

#### ТЕКСТОВОЕ ОКНО IX.8

### Правительственные консультации по вопросам трудоустройства за рубежом для азиатских стран происхождения: процесс Коломбо

В ответ на запрос некоторых азиатских стран происхождения в 2003, 2004 и 2005 годах. MOM организовывала ряд консультаций на уровне министров. Десять участвующих государств (Бангладеш, Китай, Индия, Индонезия, Непал, Пакистан, Филиппины, Шри-Ланка, Таиланд и Вьетнам) высказали рекомендации по эффективному управлению программами найма на работу за рубежом и договорились о дальнейших регулярных встречах.

Цель правительственных консультаций состоит в обеспечении азиатским странам, поставляющим рабочую силу, форум для:

- обмена опытом, полученными знаниями и эффективными методами в отношении политики и практики найма на работу за рубежом;
- консультаций по проблемам, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты, страны происхождения и назначения;
- оглашения практических решений по улучшению положения уязвимых категорий трудящихся-мигрантов;
- оптимизации процесса извлечения преимуществ из развития;
- развития диалога со странами назначения.

В настоящее время можно отметить следующие достижения:

- определение на уровне министров и высших должностных лиц политических задач и потребностей, исследование всех возможных ответных действий и обмен опытом в сфере разработки программ;
- разработка плана обучения для атташе по вопросам труда и администраторов и проведение совместных обучающих курсов;
- подготовку к учреждению ресурсного центра для трудящихся-мигрантов;
- выполнение рекомендаций на национальном уровне.

Участие стран назначения — Бахрейна, Италии, Кувейта, Малайзии, Катара, Республики Корея, Саудовской Аравии и Объединенных Арабских Эмиратов — придало значимость третьему раунду правительственных консультаций, состоявшемуся на острове Бали в Индонезии. Приняв участие в 2004 году в этом мероприятии в качестве наблюдателя, Афганистан стал новым членом данной группы. В консультациях участвовали также следующие международные и региональные организации: ADB, ASEAN, ЕС, GCC, DFID, MOT, Женский фонд развития ООН и Международный банк.

Источник: Отдел трудовой миграции MOM.

## IX.2.2 Другие неформальные встречи

В случае эффективного применения, ДСТМ могут способствовать упорядочиванию миграции и защите трудящихся-мигрантов. Страны назначения, особенно расположенные в районе Персидского залива, склонны устанавливать менее официальные механизмы сотрудничества со странами происхождения в управлении трудовой миграцией. В настоящее время правительства этих азиатских стран учреждают объединенные комиссии по труду (ОКТ) для более эффективного сотрудничества с правительствами арабских государств, а также иных азиатских стран в работе по найму (Abella, 2000). В основном они представляют собой механизм неформальных консультаций между административными властями стран происхождения и назначения (как правило, это министерства труда и занятости) по взаимно согласованным проблемам. (Abella, 2000) приводит примеры того, как ОКТ вносят свой вклад в аннулирование правил, отражающих несправедливое отношение к трудящимся-мигрантам.

К другим формам необязательных консультаций между странами происхождения и назначения можно отнести «круглые столы», рабочие комитеты или рабочие группы. В Азии до сих пор не созданы соответствующие структуры для регулярных консультаций на многостороннем уровне между странами происхождения и назначения. В прошлом МОТ провела несколько «круглых столов», цель которых состояла в предоставлении возможности для откровенного обмена мнениями по спорным вопросам без необходимости прийти к согласию или принять официальный документ. Определенные результаты, вероятно, были достигнуты в ходе трех арабско-азиатских «круглых столов», однако при этом не было выработано никаких механизмов (Abella, 2000).

Формирование рабочих групп, специальных комиссий, рабочих комитетов или иных механизмов, которые на международных торговых переговорах используются для достижения положительных результатов, возможно, станет способом претворения этих решений в жизнь. Учреждение многосторонней рабочей группы или комитета по трудовой

миграции станет реальным способом координации миграционной политики основных стран происхождения и назначения в регионе.

## IX.2.3 Глобальные инициативы

### IX.2.3.1 Бернская инициатива

Бернская инициатива была предложена правительством Швейцарии на Международном симпозиуме по миграции 14—15 июня 2001 года. Это проходящий под эгидой государства процесс консультаций, цель которого — оптимизация процесса управления миграцией на национальном, региональном и глобальном уровнях путем расширенного сотрудничества между государствами. Процесс помогает правительствам расставить приоритеты политики и определить их долговременные интересы в целях развития общего подхода к управлению миграцией<sup>46</sup>. МОМ предоставляет Бернской инициативе Секретариат.

Самым важным результатом Бернской инициативы стала разработка Международной повестки дня по управлению миграцией (IAMM) (Swiss Federal Office for Migration, 2005a; IOM, 2005d). Этот документ не носит обязательного характера и предоставляет широкую политическую платформу по управлению миграцией на международном уровне, разработанную в ходе целого ряда консультаций заинтересованных государств — главных участников процесса и поддержанную соответствующими региональными и международными организациями, неправительственными организациями и независимыми экспертами в сфере миграции (Nielsen, 2006).

IAMM содержит общие договоренности и эффективные методы, необходимые для разработки планомерного, сбалансированного и всестороннего подхода к управлению миграцией, включая трудовую миграцию и права мигрантов. В отношении прав мигрантов подчеркивается, что «уважение и защита прав человека и достоинства мигрантов является фундаментом эффективного управления миграцией» (IOM, 2005d: 45)<sup>47</sup>. Отдельная глава IAMM посвящена трудовой миграции (текстовое окно IX.9).



## ТЕКСТОВОЕ ОКНО IX.9

### Международная программа действий по управлению миграцией, глава 5 «Трудовая миграция»\*

«Национальные экономические системы во всем мире зависят от трудящихся-мигрантов. Это касается как стран назначения, которые восполняют таким образом дефицит рабочей силы, так и стран происхождения, для которых это источник получения навыков, обучения, инвестиций, а также валютных доходов через денежные переводы. Требования все более глобализированной экономики и рабочей силы, а также различия, существующие в демографических тенденциях, развитии, благосостоянии, политической стабильности и заработной плате, отражаются на людях, которые начинают искать работу за пределами своей страны. Масштабы этого явления превышают существующие и официально санкционированные возможности найма на работу за границей. Результатом данного явления стала растущая зависимость многих работодателей и экономических систем от привлечения нерегулярных мигрантов — дешевого и надежного источника рабочей силы.

Мигранты в нерегулярной ситуации уязвимы и подвержены опасности эксплуатации. Регулируемая трудовая миграция может гарантировать принимающей стране наличие достаточных трудовых ресурсов, когда это необходимо, а также обеспечить безопасность мигрантов и упорядочить приток денежных переводов от трудящихся-мигрантов. Кроме того, она может помочь предотвратить или приостановить нерегулярную миграцию. Основной проблемой для высших чиновников является необходимость оценить национальные потребности в рабочей силе и проводить гибкую и прозрачную политику в отношении трудовой миграции, способную удовлетворить внутренние потребности, принимая во внимание изменяющуюся международную обстановку и преимущества сотрудничества между странами происхождения и назначения в удовлетворении их потребностей. Существенное экономическое воздействие и потенциал трудовой миграции, а также проблема эффективного управления этим процессом должны, однако, включать в себя человеческое измерение.

#### Эффективная практика в отношении трудовой миграции:

- Рассмотрение возможной разработки национальных мер, регулирующих спрос и предложение на человеческие ресурсы, связанных с двусторонними и многосторонними усилиями и развивающихся в результате консультаций с основными заинтересованными сторонами.
- Рассмотрение программ трудовой миграции высококвалифицированных, квалифицированных и низкоквалифицированных трудящихся-мигрантов, которые систематически совершенствуются в целях удовлетворения спроса на трудовые ресурсы в странах назначения и реагирования на обеспеченность рабочей силой и безработицу в странах происхождения.
- Рассмотрение двусторонних программ, позволяющих удовлетворять потребности стран происхождения и назначения, включая определение прав и обязанностей всех сторон и защиту трудящихся-мигрантов, в том числе гарантии доступа к сотрудникам консульства страны происхождения.
- Прозрачность законодательства и процедур, определяющих категории трудовых мигрантов, критерии отбора, а также продолжительность и условия пребывания.
- Проведение консультаций на национальном и международном уровнях, объединяющих соответствующих официальных лиц для вынесения на обсуждение вопросов рынка труда и трудовой миграции.
- Расширенный обмен информацией и более систематические консультации по вопросам политики, законодательства и процедур для идентификации избытка и дефицита на соответствующих рынках труда и возможностей для приведения в соответствие спроса и предложения.
- Рассмотрение мер по подготовке потенциальных трудящихся-мигрантов к выходу на иностранные рынки труда, по организации помощи перед отъездом, например, языковой подготовки, культурной ориентации и в случае необходимости профессионального обучения.

## Международная программа действий по управлению миграцией, глава 5 «Трудовая миграция»\* (продолжение)

- Предоставление выезжающим трудящимся-мигрантам информации об условиях работы, охране труда, их правах и доступных источниках поддержки в стране назначения.
- Принятие мер для взаимного признания квалификации.
- Рассмотрение программ, цель которых — развитие навыков и схем сбережений и инвестиций, являющихся стимулом и способствующим возвращению мигрантов в страны происхождения.
- Защита трудящихся-мигрантов путем проведения общественных информационных кампаний, повышающих осведомленность об их правах и обеспечивающих возможность получения положенных им социальных гарантий.
- Предоставление законным трудящимся-мигрантам возможности пользоваться равными правами с гражданами в отношении доступа к обучению, минимальной заработной платы, продолжительности рабочего дня, запрещения детского труда и права создавать союзы.
- Принятие мер, гарантирующих уважение к правам трудящихся-мигрантов — женщин.
- Предоставление временным трудящимся мигрантам полного доступа к консульской помощи.
- Принятие специальных мер для поощрения культурной интеграции трудящихся-мигрантов и обеспечения уважения и защиты прав мигрантов и членов их семей.
- Реализация мер, касающихся признания и облегчения применения навыков высококвалифицированных рабочих в стране назначения.
- Предоставление потенциальным мигрантам информации относительно вакансий на рынке труда, необходимых для признания профессиональной квалификации, и другой практической информации, например, о налогообложении и лицензировании.
- Проведение исследований и анализа воздействия трудящихся-мигрантов на местный рынок труда.

\* Трудовая или экономическая миграция может носить временный или постоянный характер, ей посвящен отдельный раздел, а также о ней шла речь в разделе о временной миграции [глава 4а]

Источники: Swiss Federal Office for Migration (2005a), IOM (2005d) 40—42.

В то время как IAMM представляет перспективу о миграции чиновников и экспертов всех регионов мира, она остается уникальным документом, так как она не была принята на основе переговоров между государствами и поэтому не претендует на роль «мягкого» закона. Этот документ скорее был разработан как практический инструмент для государственных должностных лиц, способный содействовать развитию последовательной миграционной политики.

### IX.2.3.2 Необязательная многосторонняя структура МОТ по трудовой миграции

После обзора основных конвенций МОТ и рекомендаций, затрагивающих, по мнению Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (ILO, 1999), проблему трудовой миграции, руководство Комитета решило в 2002 году вынести

на повестку дня 92-й сессии Международной конференции по труду общее обсуждение вопросов, касающихся трудящихся-мигрантов, базируясь на «комплексном подходе». Это означает явное признание МОТ особого значения международной трудовой миграции и работы над проблемами миграции с точки зрения трехсторонней перспективы. Данная дискуссия — первое международное трехстороннее обсуждение высокого уровня по трудовой миграции после Международной конференции по проблемам населения и развития, состоявшейся в 1994 году, — выявила серьезные проблемы, а также огромные возможности, связанные с расширением в сегодняшнем мире международной миграции в целях трудоустройства. Конференция единодушно приняла Резолюцию, касающуюся *справедливого обращения с трудящимися-мигрантами в рамках мировой экономики*, которая призывала

МОТ и ее структуры осуществлять в сотрудничестве с другими соответствующими международными организациями план действий по трудовой миграции (ILO, 2004b: параграфы 20—22).

Ключевым элементом этого плана являлось «развитие необязательной многосторонней структуры для правового подхода к трудовой миграции, принимающего во внимание потребности рынка труда, политические принципы, разработанные на основе успешной практики и международных стандартов». Шесть других элементов плана относятся к применению стандартов труда и других соответствующих инструментов, наращиванию потенциала и технической помощи, социального диалога, развитию базы данных и механизма контроля. Определяя элементы плана, члены МОТ подчеркнули потребность во всестороннем и интегрированном подходе к международной трудовой миграции.

В ноябре 2004 года руководство МОТ приняло решение о созыве в период с 31 октября по 2 ноября 2005 года трехсторонней встречи экспертов для обсуждения документа «Многосторонняя структура МОТ по трудовой миграции: необязательные принципы и руководство для правового подхода к трудовой миграции» (ILO, 2005) и одобрило его до подачи руководству Комитета в марте 2006 года. Этот документ подчеркивает важность международного сотрудничества в вопросах трудовой миграции. В нем затрагиваются четыре обширные темы:

- достойная работа для всех;
- руководство и управление трудовой миграцией;
- поощрение и защита прав мигрантов;
- миграция и развитие.

Документ содержит 15 принципов, для каждого из которых разработаны специальное руководство и рекомендации. Приложения I и II содержат соответственно список международных инструментов, касающихся трудовой миграции, и сборник лучших примеров успешной реализации политики трудовой миграции и соответствующих программ в различных регионах.

Документ был разработан в рамках программы МОТ, посвященной «достойной работе». Он касается только международной трудовой миграции и

обращается к проблемам как стран происхождения, так и стран назначения, а также непосредственно трудящихся-мигрантов — мужчин и женщин. В нем трудовая миграция представлена как перспективный процесс, подчеркивается ее вклад в экономический рост и развитие стран происхождения и назначения, а также непосредственно в благосостояние трудящихся-мигрантов в том случае, если трудовая миграция должным образом организована. Документ демонстрирует преимущества международного сотрудничества в организации трудовой миграции. В связи с особой уязвимостью трудящихся-мигрантов, связанной с тем, что они не являются гражданами тех стран, в которых работают, ожидается, что этот документ обеспечит уважение к их человеческим и трудовым правам.

Принципы и рекомендации по трудовой миграции, включенные в него, основаны на международных инструментах, принятых ООН и МОТ (глава I), и лучших примерах, наблюдаемых как в странах назначения, так и в странах происхождения. Признана роль социального диалога и важности участия организаций работодателей и трудящихся в формировании и реализации политики трудовой миграции. Говоря кратко, это ответ на текущие глобальные проблемы, связанные с международной трудовой миграцией.

Члены МОТ решили, что этот документ не является обязательным. Поэтому основное внимание в тексте обращено на руководство и принципы, которые должны помочь государствам-членам разработать и реализовать политические меры в сфере трудовой миграции. Этот гибкий набор инструментов можно приспособить к разнообразным условиям, имеющимся в разных государствах.

Текст, представленный МОТ и принятый руководством комитета и трехсторонней встречей экспертов, строго придерживается мандата организации. Он сосредоточен на проблемах занятости, правах человека и трудовых правах, социальной защите и социальном диалоге, поскольку они связаны с трудовой миграцией. Он не касается суверенных прав государств-членов управлять трудовой миграцией в соответствии с их интересами и приоритетами.

Структура МОТ по трудовой миграции также строго следует параметрам, установленным в 2004 году Резолюцией ИЛС. Параграф 24 выводов, одобренных данной Резолюцией, определяет по крайней мере 20 областей, на которых должно быть сосредоточено внимание. Девять из них вызывают особое беспокойство МОТ, о чем и говорится в Резолюции ИЛС. Среди них:

- достойная работа;
- международное сотрудничество;
- глобальная база знаний;
- эффективное управление трудовой миграцией;
- защита трудящихся-мигрантов;
- предотвращение негуманных методов миграции и защита от них;
- миграционный процесс;
- социальная интеграция;
- трудовая миграция и развитие.

Структура также включает механизм контроля. Под каждым заголовком содержатся один или несколько принципов, предложенных для данной области миграционной политики, а также соответствующее руководство по разработке политических мер.

Многосторонняя структура внесет свой вклад в выполнение задач международной трудовой миграции и поставит открывающиеся возможности на службу правительствам, работодателям и трудящимся. МОТ выражает уверенность, что данная структура в дальнейшем укрепит основу устойчивого порядка в сфере трудовой миграции.

### IX.3 Заключительные замечания

В целом можно сделать вывод, что межгосударственное сотрудничество крайне необходимо для упорядоченной и управляемой системы трудовой миграции. В отсутствие широко принятой международной системы трудовой миграции (т. е. расширения GATS в целях включения категорий поставщиков услуг, способствующего мобильности трудящихся и дальнейшей ратификации ICRMW и соответствующих инструментов МОТ) необходимо расширять и развивать международное, региональное и двустороннее сотрудничество через официальные и неофициальные механизмы, опираясь на наиболее эффективные методы. Сотрудничество должно учитывать интересы всех заинтересованных сторон, к которым можно отнести страны происхождения и назначения, правительства на всех уровнях (центральном, региональном и местном), трудящихся-мигрантов, социальных партнеров (работодателей, профсоюзы) и гражданское общество.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Официальное двустороннее сотрудничество может также иметь место на более глубоком уровне и содействовать интеграции рынков труда. Например, в 1996 году Белоруссия и Российская Федерация заключили соглашение о равноправии для граждан обеих стран в отношении занятости, заработной платы и предоставления других социальных и трудовых гарантий. В результате граждане одной из договаривающихся сторон не считаются «иностранцами» на территории другой стороны, освобождены от необходимости получать разрешение на работу и могут свободно менять работу или место жительства. Информация предоставлена МОМ Москвы (март 2006 года).
2. Этот раздел основан в значительной степени на примечании 12.2 в МОМ (ИОМ, 2005а: 248—251).
3. Армения заключила ДСТМ с Россией (1994 год), Украиной (1995 год), Белоруссией (2000 год); Белоруссия заключила ДСТМ с Молдавией (1994 год), Россией (1993 год), Украиной (1995 год), Казахстаном (1997 год); Россия заключила ДСТМ с Киргизией (1996 год); Дополнительные протоколы 2003, 2005 годов), Таджикистаном (2005 год) и Украиной (1993 год). Также подписано соглашение между Азербайджаном и Киргизией. Информация предоставлена МОМ Москва (март 2006 года).
4. Конвенция (№ 143) о трудящихся-мигрантах (дополнительные условия) (1975 год) и сопроводительная Рекомендация № 151 также подчеркивают важность двустороннего сотрудничества, положения, поддержанного ICRMW (UN, 1990; раздел IX.1.1.5).
5. Меморандум о взаимопонимании, касающийся въезда временных иностранных трудящихся в рамках проектов в нефтяных песках Альберты, <http://www.sdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/mouforOilAlberta.pdf> (март 2006 года).
6. Например, ст. 11 Соглашения между Испанией и Колумбией о регулировании и контроле потоков трудовых мигрантов (21 мая 2001 года); ст. 12 Соглашения между Испанией и Эквадором о регулировании и контроле миграционных потоков (29 мая 2001 года) (см. приложение 8); и ст. 11 Соглашения между Испанией и Румынией о контроле потоков трудовых мигрантов между обоими государствами (23 января 2002 года). Соглашения с Эквадором и Румынией предусматривают, что трудящиеся-мигранты должны сообщить испанским консульским властям о своем возвращении в страну происхождения максимум в течение месяца.
7. Об этом четко заявлено в Соглашении о трудовой миграции между Испанией и Марокко (25 июля 2001 г.) (ст. 13), которое предусматривает, что заявления на получение местожительства и однолетнего или возобновляемого разрешения на работу, поданные марокканскими трудящимися, которые осуществляют деятельность в качестве временных трудящихся в течение четырех лет, будут изучены испанскими властями с особой благосклонностью. См. также ст. 14 Соглашения между Испанией и Доминиканской Республикой о регулировании и контроле потоков трудовых мигрантов (17 декабря 2001 года).
8. Крайний срок был установлен на 11 июля 2003 года. К началу сентября 2003 года приблизительно 30 000 бразильских трудящихся-мигрантов зарегистрировались с целью легализации в Португалии (OECD, 2004а: 258).
9. Более подробно о британской программе см. Министерство внутренних дел Великобритании, Управление по вопросам иммиграции и национальностей, [http://www.workingintheuk.gov.uk/working\\_in\\_the\\_uk/en/homepage/schemes\\_and\\_programmes/working\\_holidaymaker.html](http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/schemes_and_programmes/working_holidaymaker.html).
10. Например, ICRMW, ст. 81 (1); ECMW, ст. 32.
11. См. ICRMW, ст. 59 (2). То же в ст. 53 (2), доступ к занятости для трудящихся-мигрантов может быть ограничен пятью годами в соответствии с политикой, отдающей предпочтение гражданам или людям, приравненным к ним в этих целях, на основании двусторонних или многосторонних соглашений или национального законодательства.
12. Несмотря на существование ДСТМ между Испанией и Эквадором (см. приложение 8), число жителей Эквадора, уехавших с целью найма на работу в Испанию, было ниже, чем ожидало эквадорское правительство. Это произошло из-за того, что система позволяла работодателям выбрать трудящихся из стран, подписывавших двустороннее соглашение с Испанией, или из любой другой страны. Очевидно, испанские работодатели предпочитают нанимать временных трудящихся из ближайших к Испании стран, например, они предпочитают трудящихся из Польши трудящимся из Эквадора. Этот выбор продиктован скорее большей стоимостью поездки (за которую они несут ответственность), чем культурными и лингвистическими связями со страной происхождения.
13. Другой пример безвизового режима был продемонстрирован Экономическим сообществом западноафриканских государств (ECOWAS), созданным в 1979 году 16 государствами. Оно вступил в силу в 1980 году, обеспечив прежде всего условия для безвизового въезда. Однако реализация этой региональной структуры проходила медленно и с переменным успехом.
14. Ирландия и Великобритания не участвуют в этой деятельности.
15. В Регламенте Совета 539/2001/ЕС (EU, 2001) перечисляются третьи страны, граждане которых должны обладать визами, пересекая внешние границы, и те страны, подданные которых освобождены от этого требования.

16. Права на свободу передвижения зафиксированы в ст. 39—42 ЕС (свободное передвижение трудящихся), ст. 43—48 (учреждение) и ст. 49—55 (услуги) и реализованы в соответствии с вторичным законодательством (инструкции и/или директивы).
17. Директива Совета 2004/38/Е (EU, 2004b) (ст. 2 (2) и 3 (1)). Включение зарегистрированных партнеров предусмотрено ст. 2 (2) (b) данной директивы.
18. Раньше Директива Совета 64/221/ЕЕС (EU, 1964), но сейчас она заменена в соответствии с Директивой 2004/38/ЕС (EU 2004b) от 30 апреля 2006 года.
19. К группе государств А8 относятся Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения.
20. 1993 ECJ, Case 42/93, см. также ECJ 1989, Case 113/89 и ECJ 2003a, Case 445/03.
21. Директива Совета 2003/109/ЕС (EU, 2003e), ст. 14.
22. См. также протокол к Анкарскому соглашению (EU, 1970).
23. См. Евросредиземноморские соглашения (1998, 2000, 2002), раздел VI (Сотрудничество по социальным и культурным вопросам).
24. Стороны ожидали, что Мексика, которая имела самый низкий валовой внутренний продукт по сравнению с другими, получит больше от NAFTA и что рост ее валового внутреннего продукта создаст дополнительные возможности на внутреннем рынке труда данной страны. См.: Martin (1998: 426).
25. В то время в США наблюдался рост оппозиционных настроений общественных и политических сил в отношении растущей иммиграции из Мексики. NAFTA рассматривалась как средство уменьшения потока недокументированных мигрантов, в то же время гарантирующее, что миграционная политика не повлияет на торговлю (Johnson, 1988: 419; Cornelius, 2001).
26. В адмиссии может быть отказано в целях обеспечения здравоохранения и их национальной безопасности, а также тем людям, чей въезд может иметь влияние на обсуждение трудовой миграции (NAFTA, ст. 1603).
27. Однако стороны имеют право устанавливать количественные ограничения по адмиссии определенных категорий дипломированных специалистов до тех пор, пока они не придут к соглашению об устранении таких ограничений (NAFTA, приложение 1603. D.4). Ограничения, установленные США в отношении въезда мексиканских дипломированных специалистов, существовали более десяти лет после принятия или проведения подобной политики между США и любой другой стороной, кроме Канады.
28. Категории дипломированных специалистов: медицинские работники (стоматологи, зарегистрированные медсестры, фармацевты, ветеринары, преподающие доктора и доктора, занимающиеся исследованиями, но не врачи); ученые; преподаватели (работающие в колледже, семинарии или университете, но не школьные учителя); и общая категория, охватывающая множество таких профессий, как (этот список не является исчерпывающим) бухгалтеры, архитекторы, аналитики компьютерных систем, экономисты, инженеры, менеджеры гостиницы, декораторы, адвокаты, библиотекари, научные сотрудники и социальные работники (NAFTA, глава 16, приложение 1603. D.1).
29. Например, мексиканские адвокаты и бухгалтеры столкнулись или все еще сталкиваются с большими по сравнению с их канадскими коллегами процедурными препятствиями для осуществления своей профессиональной деятельности на территории США (см. Condon and McBride, 2003: 280).
30. Данное письмо должно включать описание трудоустройства, цель въезда, сроки пребывания, квалификации или мандат в соответствии с инструкциями Департамента внутренней безопасности и/или государственного права и компенсационных мер. Доказательство выдачи разрешения является дополнительным (см. Государственный департамент США на сайте [http://travel.state.gov/visa/temp/types/types\\_1274.html](http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1274.html)).
31. В январе 2004 года для мексиканцев данная процедура упростилась: были исключены требования одобрения ходатайства и регистрации заявления о трудовых условиях.
32. Существует также три государства-наблюдателя: Армения, Молдавия и Украина.
33. См. <http://www.photius.com/eaec>.

34. См. Wikipedia — Свободная энциклопедия на сайте [http://en.wikipedia.org/wiki/Central\\_Asian\\_Cooperation\\_Organization](http://en.wikipedia.org/wiki/Central_Asian_Cooperation_Organization). Связанное с этим развитие касается Соглашения по единому экономическому пространству (ЕЭП), подписанного Беларуссией, Казахстаном, Россией и Украиной в Ялте 19 сентября 2003 года. ЕЭП определяется в Соглашении (ст. 1) как «...общее экономическое пространство, объединяющее таможенные территории государств-членов, которые применяют основанные на однородных принципах экономические механизмы регулирования, обеспечивающие свободное перемещение товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в пределах единого экономического пространства, единую внешнюю политику, налоговую, валютную и финансовую политику... <...> Главными целями ЕЭП являются: сотрудничество в сфере торговли и инвестиций для обеспечения устойчивого развития экономических систем государств-членов; развитие бизнеса; увеличение экономического потенциала в целях укрепления конкурентоспособности этих экономических систем на международных рынках; а также координация сроков и условий их присоединения к Всемирной торговой организации (ВТО) (см. раздел IX.1.7.2) (Rakhmatullina, 2004). Однако изменившийся политический климат на Украине затормозил развитие ЕЭП.
35. Информация предоставлена MOM Москва (март 2006 года).
36. Информация предоставлена MOM Москва (март 2006 года).
37. За исключением Армении, Грузии, Молдавии и Киргизии оставшиеся страны СНГ не являются членами ВТО. Однако одна из целей Соглашения по единому экономическому пространству состоит в том, чтобы скоординировать сроки и условия присоединения этих четырех стран (Белоруссии, Казахстана, России и Украины) к ВТО (см. раздел IX.1.5).
38. ГСТУ, Приложение о передвижении физических лиц, предоставляющих услуги, к Соглашению (1994).
39. См. веб-сайт Секретариата (находящегося в Киеве, Украина) <http://soderkoping.org.ua/site/page2864-ns0.html>.
40. Белоруссия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Молдавия, Польша, Румыния, Словакия и Украина.
41. См. веб-сайт MOM Брюсселя <http://www.belgium.iom.int/pan-europeandialogue/PanEuropeanDialogue.asp>.
42. Дополнительную информацию можно найти на веб-сайте MOM <http://www.iom.int/en/know/dialogue5-5/index.shtml>.
43. Членами IGC являются Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Германия, Ирландия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания и США.
44. См. веб-сайт МЦРМП <http://www.icmpd.org/default.asp?nav=budapest&folderid=376&id=-1>.
45. См. веб-сайт МЦРМП <http://www.icmpd.org/default.asp?nav=budapest&folderid=376&id=-1&subfolderid=468>.
46. Более подробная информация относительно Бернской инициативы доступна на веб-сайте Федерального миграционного офиса Швейцарии <http://www.asyl.admin.ch/index.php?id=226&L=3> и веб-сайте MOM <http://www.iom.int/en/know/berneinitiative/index.shtml>.
47. ИАММ подчеркивает также, что «мигранты в незаконной ситуации имеют право на защиту своих прав человека» (Swiss Federal Office for Migration, 2005a; MOM 2005d: 46) и признает, что они «являются особенно уязвимыми с точки зрения дискриминации и эксплуатации и не имеют доступа к социальному страхованию и другим формам защиты в принимающем сообществе». Что касается принципа недискриминации, ИАММ в качестве эффективной практики рекомендует «внедрять меры, гарантирующие соответствующее обращение с мигрантами... независимо от их статуса, предотвращать расистские или ксенофобские действия и политику и устранять дискриминационные методы в отношении мигрантов» (Swiss Federal Office for Migration, 2005a; IOM 2005d: 47).

# Х. Закл

## Х. Заключение

В мире насчитывается 191 миллион мигрантов. Из них более 86 миллионов составляют трудящиеся-мигранты. Это число намного возрастет, если принять во внимание сопровождающих их иждивенцев. В этой связи решающее значение приобретает управление миграционными потоками, учитывая масштабы явления, а также вероятность нарастания международной трудовой миграции в ближайшем будущем.

Страны происхождения и назначения имеют как различные так и общие приоритеты при разработке политики в отношении трудовой миграции. Ключевыми вопросами для стран происхождения являются:

- защита своих граждан, работающих за границей, в соответствии с признанными международными правами человека и трудовыми стандартами;
- открытие для своих граждан новых правовых путей получения доступа к рынкам труда в странах назначения;
- оптимизация извлечения преимуществ из процесса трудовой миграции с акцентом на усилении развития;
- межгосударственное сотрудничество.

Страны назначения, в свою очередь, уделяют особое внимание следующим вопросам:

- привлечению и управлению трудовыми потоками;
- предоставлению прав трудящимся-мигрантам, включая постоянно увеличивающееся количество тех, кто получает разрешение на въезд в рамках программ временной трудовой

миграции;

- учету озабоченности местного населения в отношении трудовой иммиграции, в частности в отношении адмиссии трудящихся-мигрантов и их интеграции в принимающее общество, а также борьбе с отрицательными и пагубными последствиями таких проблем, как нетерпимость, дискриминация и ксенофобия.

Женщины составляют половину мигрантов и вносят чрезвычайно большой вклад в развитие стран происхождения и назначения, а также в поддержку своих семей. В то же время женщины часто сконцентрированы в сферах занятости, которые характеризуются низкой оплатой труда и злоупотреблениями или неуважением их основных прав как женщин и трудящихся-мигрантов.

Настоящее «Руководство» — попытка дать некоторые рекомендации высшим чиновникам стран происхождения и назначения, занимающимся поиском решений этих проблем, предоставив им (принимая во внимание местный контекст) информацию относительно эффективной политики и методов, которые были разработаны в странах, имеющих существенный опыт в данной области.

Основная задача стран происхождения связана с обеспечением максимально возможной степени защиты и благосостояния их граждан, являющихся трудящимися-мигрантами, особенно наиболее уязвимых для эксплуатации категорий. Для решения этой проблемы в распоряжении страны происхождения есть два конкретных политических решения: регулирующие меры и предоставление услуг подде-



# ЮЧЕННИЕ

ржки. «Руководство» описывает возможные политические стратегии в обеих областях, включая регулирование найма, разработку моделей трудовых контрактов, распространение информации и оказание помощи на местах путем учреждения фондов социального страхования и создания постов атташе по вопросам труда.

Еще одна сфера серьезной обеспокоенности стран происхождения — проблема оптимизации извлечения выгоды из организованной трудовой миграции. Все больше развивающихся стран и стран с переходной экономикой стремятся проводить политику, принимать законодательство и создавать структуры, поощряющие занятость за рубежом для какого-либо сектора рабочей силы и, таким образом, обеспечить получение денежных переводов, предоставляя гарантии защиты для своих мигрантов. Несмотря на то что создание рабочих мест в собственной стране является оптимальным решением, растет число стран, рассматривающих наем на работу за границей как часть национальной стратегии развития, позволяющей воспользоваться глобальными возможностями рынка труда и обеспечивать приток иностранной валюты. «Руководство» описывает политику, позволяющую оптимизировать экономический эффект от организованной трудовой миграции, включая маркетинг и распространение трудовой миграции, извлечение наибольшей экономической выгоды из денежных переводов, развитие навыков и уменьшение эмиграции квалифицированной рабочей силы.

Однако эти политические цели могут быть достигнуты только при наличии соответствующих

институциональных возможностей и межведомственного согласования, направленного на выполнение поставленных задач. В вопросах глобального развития, внешней политики и распределения ресурсов трудовая миграция должна стать приоритетным направлением. «Руководство» выделяет ключевые элементы эффективного управления трудовой миграцией.

Несмотря на все усилия, предпринятые странами происхождения для защиты трудящихся-мигрантов, последние продолжают испытывать многочисленные проблемы в странах назначения, особенно это касается таких уязвимых групп мигрантов, как женщины, выполняющие работу по дому или занятые в сфере развлечений, а также рабочие низкой квалификации. При отсутствии активного сотрудничества с государствами работы по найму возможности государств происхождения защитить своих граждан, работающих в другой стране, ограничены. Кроме того, межгосударственное сотрудничество является важным фактором расширения организованной трудовой миграции и сокращения нерегулярной миграции. Межгосударственное сотрудничество необходимо как странам происхождения, так и странам назначения и может быть достигнуто через официальные и неофициальные механизмы.

Несмотря на то что большинство государств как правило являются странами происхождения или назначения, международная трудовая миграция, как подчеркивалось в вводной главе, представляет собой динамичный процесс, и сегодняшние страны происхождения завтра могут превратиться в стра-

ны назначения. Кроме того, в каком-то смысле большинство стран происхождения в то же время являются странами назначения, так как также характеризуются наличием притока рабочей силы (даже если речь идет только о служащих корпоративной или деловой сфер и сотрудниках гуманитарных организаций). Некоторые страны со средним уровнем дохода также можно отнести к странам назначения, ищущим способы эффективного управления своими трудовыми потоками. Кроме того, многие страны с высоким уровнем дохода, давно разработавшие свою миграционную политику, сегодня должны вносить в нее постоянные коррективы, учитывая потребности рынка труда, для привлечения на постоянной или временной основе квалифицированных мигрантов, снижения нерегулярной миграции и «утечки мозгов» в странах происхождения. Разработка эффективной политики управления трудовыми потоками — сложная задача. В «Руководстве» предпринята попытка представить результативные, на наш взгляд, политические решения этой проблемы, а также обсудить менее успешные методы. Достичь относительного успеха в управлении трудовой миграцией удалось тем странам, которые были готовы забыть прошлые политические неудачи и экспериментировать с новыми подходами.

Наблюдения и оценка проводимого в настоящее время политического курса в отношении трудовой миграции на национальном уровне показывают, что, учитывая демографическую несбалансированность и разные уровни благосостояния в большинстве европейских стран, серьезное внимание необходимо уделить определенным формам иммиграции в целях получения постоянной занятости. Некоторые страны, например, Чехия, Германия и Великобритания, уже приступили к реализации соответствующих программ для достижения этих целей. Моделью для развития новых систем иммиграции с целью найма на работу в этих странах служит канадская система баллов, которая оценивает претендентов, желающих получить работу в данной стране, на основе объективных критериев.

В то же время большинство трудящихся-мигрантов, законно нанятых на работу в европейских странах, получили разрешение на въезд в рамках

программ временной трудовой миграции, иногда упрощенных в результате принятия двусторонних соглашений о трудовой миграции. Ответственные лица в настоящее время сталкиваются с проблемами реализации данных программ, одновременно защищая интересы национальной рабочей силы (как граждан, так и законных постоянных мигрантов) и обеспечивая соответствующие гарантии для допущенных в рамках этих программ трудящихся-мигрантов. В «Руководстве» эти вопросы рассматриваются на конкретных политических примерах, кроме того, высказывается много политических предложений в этой области, которые нацелены на эффективное возвращение и правомерность таких программ.

Учитывая трансграничную природу трудовой миграции, любая политическая структура, инновационная или тщательно разработанная, но развивавшаяся исключительно на национальном уровне, не в состоянии разрешить все указанные проблемы. Следовательно, такая структура должна быть надежно подкреплена двусторонними, региональными и многосторонними механизмами, официальными и неофициальными, дополняющими национальные подходы. В этом отношении важно подчеркнуть роль международных правовых рамок, касающихся как защиты прав человека и трудовых прав трудящихся-мигрантов — мужчин и женщин и обеспечения большей мобильности для трудящихся в контексте предоставления услуг в рамках Способа 4 GATS, так и разнообразных форм межгосударственного сотрудничества.

После выхода в свет в мае 2006 года данного «Руководства» было предложено организовать специализированные региональные и/или национальные симпозиумы, чтобы позволить ответственным лицам и практикам заинтересованных стран более подробно обсудить некоторые затронутые здесь вопросы. Цель этих симпозиумов — помочь участникам не только ознакомиться с эффективными методами, реализованными в других странах, но и обсудить, как представленные в «Руководстве» специфические политические решения могут быть приспособлены для управления миграцией в конкретных ситуациях, а также определить основные шаги, которые необходимо предпринять прави-

тельствам, чтобы реагировать на специфические потребности и проблемы трудовой миграции.

Надеемся, что «Руководство» и последующие мероприятия также помогут создать основу для будущего диалога и сотрудничества между национальными органами власти разных стран и другими заинтересованными сторонами этого процесса и облегчат обмен информацией между государствами как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами об эффективной политике и методах, связанных с управлением трудовой миграцией.

Правительства, организации работодателей и трудящихся, парламентарии и организации гражданского общества во всех странах, являющихся участниками ОБСЕ, и странах — членах МОТ и МОМ играют важную роль в обеспечении регулируемого и эффективного подхода к международной трудовой миграции. Этот подход гарантирует, что трудовая миграция действительно становится инструментом развития, региональной интеграции и социального благосостояния стран назначения и происхождения, так же как и самих мигрантов.

# Пришло

## Приложения

### *Приложение 1: Деятельность ОБСЕ, МОТ и МОМ в области трудовой миграции*

#### **1. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)**

ОБСЕ, региональная организация, подчиняющаяся уставу ООН, играет ведущую роль в содействии безопасности и демократизации евроатлантических и евроазиатских стран. В частности, она помогает обеспечивать: система раннего оповещения, предотвращение конфликтов, урегулирование кризисов и постконфликтное восстановление. Она решает проблемы безопасности путем всестороннего сотрудничества. 3500 ее служащих в 18 местных представительствах и трех специализированных учреждениях призваны способствовать безопасности в регионах 55 государств-участников и 11 партнеров по сотрудничеству.

В соответствии с современными тенденциями в сфере трудовой миграции и принципами региона ОБСЕ ряд стран — участниц ОБСЕ дали пристанище значительному числу мигрантов. Проблемы, связанные с соблюдением человеческих прав мигрантов и особенно трудящихся-мигрантов, в последние годы привлекают повышенное внимание ОБСЕ. ОБСЕ выработала ряд важных договоренностей о миграции, свободе передвижения, обращении с трудящимися-мигрантами и гражданами других государств-участников. Учреждения и местные отделения ОБСЕ содействуют государствам-

участникам в их усилиях по соблюдению этих договоренностей.

Несмотря на постоянные усилия правительств, частного сектора и гражданского общества, направленные на улучшение социально-экономических условий и уменьшение экономических различий между странами, еще существуют серьезные проблемы, связанные с демографическим развитием, социально-экономическим неравенством, ограниченными возможностями заработка, а также препятствиями в сфере защиты прав мигрантов в регионе ОБСЕ. Более того, существуют стойкие негативные стереотипы и представления, касающиеся влияния мигрантов. Недостаток информации о миграции как явлении и о миграционных законах и политических мерах других государств-участников представляет собой проблему как для граждан, так и для государств, и должен быть преодолен. Другой проблемой является растущее представление группы государств ОБСЕ о том, что другая часть региона возводит «бумажный занавес» односторонних визовых требований, которые разделяют регион и его граждан, тем самым препятствуя большему узнаванию друг друга и достижению взаимопонимания.

#### **Основные вопросы**

**1. Поддержка роста возможностей увеличения заработка:** Глобализация, либерализация и научно-технический прогресс предлагают новые возможности для коммерческой деятельности, роста и развития, но эти изменения приносят пользу государствам-участникам и их гражданам не в равной степени, таким образом способствуя углублению экономического и соци-

# ЖЕНЩИНА

ального неравенства между государствами — участниками ОБСЕ и внутри них. Бедность, безработица, недостаток возможностей, экологические бедствия, являющиеся следствием естественных и искусственных причин, в странах происхождения и растущий спрос на труд в странах назначения — таковы ключевые факторы, стимулирующие миграцию. Миграционные перемещения влекут за собой растущую нерегулярную миграцию и связанную с этим преступную деятельность, такую как незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми. Для разрешения этих проблем необходима деятельность по поощрению роста инвестиций и деловой конъюнктуры, стимулирующая экономический рост и создание рабочих мест, развитие предпринимательской деятельности, рост локальной информированности об альтернативных способах использования денежных переводов и поощрение регионального экономического сотрудничества. Для поддержки принятия решений на основе объективной информации существует также потребность в более качественном исследовании социального и экономического воздействия миграции на государства — участники ОБСЕ.

**2. Поддержка инициатив, касающихся обращения с мигрантами и трудящимися-мигрантами и защиты их прав:** Анализ миграционной ситуации в регионе ОБСЕ показывает рост числа трудящихся-мигрантов. Граждане государств — участников ОБСЕ также мигрируют внутри своих стран в более богатые и экономически развитые регионы и большие города в по-

исках работы и лучших условий жизни. Недостаток толерантности принимающего общества по отношению к мигрантам и надлежащих законных механизмов защиты их прав может вызывать конфликты. Разработка и применение программ, направленных на защиту прав мигрантов, регуляризацию трудящихся-мигрантов и их интеграцию в общество, поддерживают развитие гуманной миграционной политики. Кроме того, существует неотложная необходимость способствовать диалогу и созданию механизмов взаимодействия государств — участников ОБСЕ по предотвращению дискриминации трудовой миграции, жестокого обращения и других ситуаций нарушения прав трудящихся-мигрантов.

**3. Право свободного выбора места проживания:** Несмотря на то что с момента распада Советского Союза прошло более 15 лет, правила регистрации граждан государства и иностранцев советской эпохи, известные как система «прописки», не изменились в ряде стран Восточной Европы и Центральной Азии, ограничивая таким образом свободу личности выбирать место проживания внутри собственных стран. Более того, система «прописки» ставит значительный барьер на пути нахождения долгосрочных решений проблем всех мигрантов, включая трудящихся-мигрантов и внутренних перемещенных лиц, приводит к отказу от социального обеспечения, затрудняет получение работы, а также создает препятствия участию мигрантов в выборах и интеграции в общество.

### Программа в области внутренней миграции

#### *Содействие в реформировании системы «прописки» посредством:*

- помощи в разработке концептуальной и правовой основы для реформы системы регистрации населения;
- обеспечения экспертизы при составлении нового законодательства;
- организации конференций, совещаний, технических семинаров для обсуждения концепций и составления законов по реформам регистрации населения.

### Программа в области международной миграции

Поощрение межгосударственного сотрудничества в области трудовой миграции, информации о миграции и соблюдения прав человека для мигрантов посредством:

- упрощения двустороннего и многостороннего сотрудничества и обмена информацией и опытом в области миграции, трудовой миграции и соблюдения прав мигрантов;
- помощи в организации конкретных механизмов двустороннего и многостороннего сотрудничества по вопросам миграции;
- помощи государствам-участникам ОБСЕ в развитии миграционной политики и законодательства в соответствии с договоренностями ОБСЕ;
- тесного сотрудничества с организациями и агентствами, содействующими международному и внутреннему взаимодействию в сборе данных по миграции и обмену ими и развитию политически-ориентированных исследований по вопросам трудовой миграции, включая нерегулярную миграцию и экономическое влияние миграции;
- организации обучающих программ для снабжения государственных служащих и широкой общественности информацией и навыками, необходимыми для реализации международных стандартов и рекомендуемых норм в области миграции, включая услуги для мигрантов и обращение с мигрантами как на национальном, так и на региональном уровнях;
- поощрения создания информационных и ресурсных центров для мигрантов;

- организации обучающих программ и роста информированности мигрантов и их семей об использовании денежных переводов и инвестиций;
- поддержки публикации справочных руководств и других материалов для официальных лиц и широкой общественности по вопросам миграции и соблюдения прав мигрантов, а также организации ознакомительных конференций и семинаров;
- поощрения лучших методов управления и искоренения коррупции в сфере трудовой миграции.

### Программа в области экологической миграции

Содействие в области экологической миграции:

- помощь в основополагающих исследованиях, определяющих исходные причины, географические области, проблемы и возможные решения;
- обсуждение полученных данных при подготовке конференции на 15-м Экономическом форуме ОБСЕ и разработка специальных мероприятий (совещаний, технических семинаров, деятельности по проектам, увеличения информированности и обмена/распространения информации).

Источник: ОБСЕ (ОСЕЕА и БДИПЧ) (апрель 2006 года).

## 2. Международная организация труда (МОТ)

Защита трудящихся-мигрантов и улучшение их условий труда являются предметом деятельности МОТ с момента ее создания в 1919 году. Возникновение международной трудовой миграции как глобального явления заставляет МОТ усилить свою роль в этой области. 92-я сессия Международной конференции труда (МКТ) в июне 2004 года единогласно приняла «Резолюцию и выводы по вопросу справедливого обращения с трудящимися-мигрантами в глобальной экономике». В этом решении отмечено,

Мандат МОТ в сфере труда, а также ее компетентность и уникальная трехсторонняя структура возла-

гают на нее особую ответственность по отношению к трудящимся-мигрантам. Достойная работа является центральным звеном проблемы. МОТ может играть центральную роль в продвижении политики максимизации выгоды и минимизации рисков трудовой миграции.

Итоги МКТ 2004 года вновь подтвердили и укрепили роль МОТ в данной области, призвав МОТ и ее учредителей к выполнению плана действий относительно трудящихся-мигрантов. Этот план отражает и усиливает текущую работу МОТ. В нем содержатся следующие компоненты:

- развитие необязательных многосторонних структур для правового подхода к трудовой миграции, принимающего во внимание потребности рынка труда и суверенитет государств;
- расширенное применение международных стандартов в области и других соответствующих документов;
- поддержка выполнения решений «Программы всеобщей занятости» МОТ на национальном уровне;
- поддержка социальной защиты трудящихся-мигрантов;
- наращивание потенциала, рост информированности и техническая поддержка;
- укрепление социального диалога;
- улучшение информационной и содержательной базы по глобальным тенденциям трудовой миграции;
- участие МОТ и ее учредителей в соответствующих международных инициативах в области миграции.

**Многосторонняя структура в области трудовой миграции описана в настоящем «Руководстве» (раздел IX.2.3.2).**

## **2. Расширение применения международных трудовых стандартов и других соответствующих документов**

Деятельность МОТ включает:

- поощрение ратификации конвенций МОТ № 97 и 143, а также других международных конвенций, касающихся трудящихся-мигрантов;
- выпуск обучающих и образовательных материалов по документам о трудящихся-мигрантах для использования правительственными организациями, социальными партнерами и неправительственными организациями;
- помощь государствам-участникам в приведении в соответствие этим стандартам национальной политики и программ в области трудовой миграции;
- по просьбе ряда стран оказание помощи в разработке законодательства, регулирующего деятельность частных агентств занятости.

## **3. Исполнение «Программы глобальной занятости»:**

- поддержка государств-участников в сдерживании факторов, стимулирующих миграцию, путем создания благоприятных возможностей для работы в странах происхождения;
- содействие гендерно-дифференцированной занятости и системам профессионального обучения для сокращения миграции незащищенных групп населения и помощи в интеграции локального рынка труда;
- содействие развитию человеческих ресурсов по вопросам миграции квалифицированной рабочей силы, включая «утечку мозгов» и недостаток профессиональных навыков;
- исполнение специальной программы действий в области международной миграции работников сферы здравоохранения;
- определение лучших практик профессионального обучения трудящихся-мигрантов, содействие международному признанию квалификаций и опыта;

- упрощение денежных переводов трудящихся-мигрантов путем принятия мер по уменьшению их стоимости и рисков, а также денежных переводов в кредит посредством связей с программами микрокредитования.

#### **4. Социальная защита трудящихся-мигрантов:**

- предоставление консультаций по формулированию и реализации стратегий в области трудовой миграции, основанные на документе «Многосторонняя структура в области трудовой миграции»;
- обзор влияния демографических изменений на системы социального страхования, включая доклад МОТ на Второй международной ассамблее по проблеме старения;
- поощрение заключения двусторонних или многосторонних договоров о социальном страховании по доступности социального страхования и пенсионных прав для трудящихся-мигрантов;
- проверка условий работы и повышение уровня безопасности труда трудящихся-мигрантов;
- борьба с дискриминацией и поощрение интеграции путем распространения эффективных практик, показателей интеграции и механизмов оценки;
- обеспечение национального трудового законодательства и социальных положений, охватывающих трудящихся-мигрантов — мужчин и женщин, включая отечественных рабочих и другие уязвимые группы.

#### **5. Нарращивание потенциала, рост уровня информированности и техническая поддержка**

В текущую и планируемую деятельность по техническому сотрудничеству входят:

- помощь государствам-участникам по изменению законов и правил в соответствии с международными стандартами, принятию практических мер в области трудовой миграции и улучшения функционирования административных структур и правоприменительных механизмов;
- наращивание потенциала для мониторинга

- трудовой миграции на национальном уровне;
- большее участие организаций рабочих и работодателей в формулировании и реализации политики;
- поддержка развития гендерно-дифференцированной национальной миграционной политики;
- содействие мерам и деятельности по борьбе с расизмом, дискриминацией и ксенофобией.

#### **6. Укрепление социального диалога:**

- содействие участию организаций рабочих и работодателей в международных и национальных форумах и организация трехсторонних национальных консультативных механизмов для обеспечения социального диалога по всем аспектам трудовой миграции;
- содействие консультациям с организациями работодателей при возникновении сложных обстоятельств и проблем, с которыми они сталкиваются при найме иностранных рабочих;
- исследование дополнительных партнерских связей между гражданским обществом и объединениями мигрантов, что способствует соблюдению прав и социальному обеспечению трудящихся-мигрантов.

#### **7. Улучшение информационной и содержательной базы:**

- поддержка развития статистики по миграции, особенно в международной базе данных МОТ по трудовой миграции; предоставление текущих данных более чем по 80 странам;
- усиление потенциала правительственных структур в сборе и анализе данных по трудовой миграции и связанного с ней рынка труда, а также в использовании этих данных в политике трудовой миграции;
- проверка новых данных переписи и обследования семейных единиц в избранных странах для оценки положения трудовых мигрантов и их ближайших родственников;
- сбор и распространение информации о «лучших моделях практического опыта» по важным категориям управления трудовой миграции.



- цией и интеграционных практик;
- проведение исследований по проблемам трудовой миграции, включая долговременное развитие рынка труда, нерегулярную миграцию, миграцию и развитие, влияние эмиграции на страны происхождения и вклад иммиграции в страны назначения;
- разработка моделей будущего обмена между странами назначения и происхождения информацией относительно вакансий и потребностей в иностранных рабочих.

### 8. Политическое сотрудничество и диалог:

- сотрудничество с агентствами ООН, межправительственными и региональными организациями;
- активное участие в работе Группы глобальной миграции;
- сотрудничество с глобальными и региональными общественными партнерскими организациями;
- участие в Диалоге ООН на высшем уровне по международной миграции и развитию.

Источник: МОТ, Международная программа в области миграции (MIGRANT) (март 2006 года).

### 3. Международная организация по миграции (МОМ)

Созданная в 1951 году МОМ является ведущей межправительственной организацией в сфере миграции. В нее входит 116 государств, она имеет свыше 1400 активных проектов, некоторые из которых лежат в сфере трудовой миграции и проводятся в жизнь 5000 сотрудников по всему миру более чем в 280 местных представительствах более чем в ста странах с операционным бюджетом более миллиарда долларов ежегодно. Деятельность МОМ посвящена поощрению гуманной упорядоченной миграции для всеобщего блага. Она обеспечивает услуги и консультации правительствам и мигрантам и поощряет международное сотрудничество по вопросам миграции. МОМ работает в четырех широких областях управления миграцией: миграция и развитие, упрощение миграции, регулирование миграции и вынужденная миграция. Комплексная

деятельность включает поощрение развития международного миграционного законодательства, политические дебаты и наставления, защиту прав и здоровья мигрантов, а также гендерные аспекты миграции. Трудовая миграция является важной комплексной проблемой.

Целью МОМ в области трудовой миграции является содействие разработке политических и практических решений, которые могут по отдельности и совместно принести пользу заинтересованным правительствам, мигрантам и организациям путем:

- обеспечения служб эффективной защиты и поддержки трудящихся-мигрантов и их семей;
- стимулирования экономического и социального развития;
- поощрения легальных форм мобильности рабочей силы как альтернативы нерегулярной миграции.

Своим глобальным присутствием в странах эмиграции и иммиграции МОМ вносит порядок в действие механизмов трудовой миграции с обеих сторон, что уравнивает различные интересы.

Программы МОМ в области трудовой миграции включают:

- наращивание потенциала правительств;
- предотъездную ориентацию мигрантов, рост уровня информированности и предоставление информации;
- содействие заключению двусторонних договоренностей в области труда и реализации программ трудовой миграции;
- усиление влияния трудовой миграции на развитие;
- содействие межгосударственному диалогу и сотрудничеству.

Программы осуществляются при партнерстве с различными правительствами и международными организациями.

### **Наращивание потенциала управления трудовой миграцией**

Все большее число развивающихся стран и стран с переходной экономикой прибегают к внедрению практик, законодательства и структур, стимулирующих занятость части своей рабочей силы за рубежом и генерацию денежных переводов, обеспечивая меры безопасности для защиты своих мигрантов. Некоторые среднеразвитые страны являются также странами назначения и ищут способы лучшего управления трудовыми потоками. МОМ помогает увеличить возможности управления трудовой миграцией в таких странах.

### **Предотъездное обучение и ориентация трудящихся-мигрантов и информация**

Многие мигранты в принимающих странах встречаются с трудностями, связанными с недостатком подготовки до отъезда. МОМ оказывает услуги по предотъездной ориентации в сфере информирования мигрантов о будущих условиях проживания и труда, а также помогает в организации языковых курсов обучения для облегчения интеграции мигрантов в странах назначения. МОМ концентрируется на повышении информированности мигрантов об опасностях и реалиях трудовой миграции и на облегчении им доступа к данным по иммиграции и трудовому законодательству.

### **Содействие двусторонним трудовым программам**

Государства, нуждающиеся в иностранной рабочей силе, все больше вступают в двусторонние трудовые соглашения со странами-партнерами и разрабатывают специальные программы по трудовой миграции. Эти программы создаются для направления трудовых потоков в определенные области, где в них имеется нужда, и снижают потребность в нерегулярной миграции путем обеспечения легальных альтернатив. МОМ поддерживает усилия правительств в расстановке этих элементов по местам и с этой целью обеспечивает полный диапазон услуг для стран выезда и приема и для индивидуальных мигрантов.

### **Миграция и развитие: ориентация на денежные переводы**

Наиболее прямая связь между миграцией и развитием осуществляется через денежные переводы — пересылку мигрантами денежных средств на родину. Признавая, что денежные переводы являются частными и семейными средствами, МОМ разрабатывает в области денежных переводов практические модели и механизмы с целью:

- улучшить условия отправки денежных переводов для мигрантов;
- увеличить влияние денежных переводов на развитие.

Третьей областью интересов, связанной с низким качеством доступных данных по денежным переводам, является

- базовые и политически направленные исследования.

### **Региональный диалог**

МОМ содействует межгосударственному региональному диалогу в области миграции, в том числе и трудовой, в партнерстве с другими международными и региональными организациями, а также заинтересованными лицами с целью совместного использования информации, опыта и наилучших моделей практического опыта по таким вопросам, как защита и предоставление услуг уязвимым трудящимся-мигрантам, оптимизация преимуществ организованной или легальной трудовой миграции, наращивание потенциала и содействие дальнейшему диалогу между вовлеченными странами. Правительственные совещания по зарубежному трудоустройству для азиатских стран происхождения (текстовое окно IX.8) представляют пример такой деятельности, поддерживаемой и предпринимаемой МОМ.

Источник: Отдел трудовой миграции МОМ.

## Приложение 2: Экологическая миграция

Постоянство экологической целостности и запаса ресурсов (экологическая устойчивость) и миграция (нерегулярная и трудовая) тесно связаны. Основное объяснение заключается в том факте, что бедность, толкающая множество людей к миграции для получения заработка, непосредственно связана с экологической устойчивостью. В частности, сельскохозяйственные сообщества сталкиваются с риском экологической деградации, так как их доход зависит способности земли обеспечивать их продуктами для продажи. Кроме того, бедность может усугубить местные экологические проблемы, так как она заставляет рабочих истощать водные, лесные и земельные ресурсы до такого состояния, когда природе уже трудно восстанавливать экосистемы.

Некоторые из основных факторов, которые могут привести к экологической миграции:

- снижение уровня грунтовых вод как результат нерационального использования водных ресурсов;
- засоление почвы как результат избыточного полива;
- опустынивание как результат засоления, обезлесения и/или загрязнения окружающей среды;
- стихийные бедствия как результат землетрясений, вырубки лесов и/или изменения климата;
- производственные/ядерные отходы и катастрофы;
- изменение климата, которое может вызвать подъем уровня океана и изменить режим осадков.

Различные международные организации отмечают растущее число перемещенных лиц как следствие экологических проблем, таких как засуха, деградация почв, опустынивание, обезлесение, стихийные бедствия и антропогенные катастрофы. По оценке доклада Общества Красного Креста и Красного Полумесяца о мировых катастрофах 2003 года, 25 миллионов человек стали «экологическими мигрантами». Приблизительность этого числа является

результатом трудности оценки того, как экологическая деградация действительно влияет на решение людей эмигрировать. Экологические факторы тесно переплетаются с другими, такими как бедность, институциональные ограничения, перенаселенность и политическая нестабильность, — все они также могут являться причинами миграции.

Впервые существование экологических беженцев/мигрантов было зафиксировано и классифицировано в 1985 году в докладе Экологической программы ООН (UNEP). В этой публикации экологические беженцы определялись как «люди, вынужденные покинуть места традиционного проживания, временно или постоянно, вследствие явного нанесенного ущерба окружающей среде (естественного или искусственного), что подвергло опасности их существование и/или повлияло на качество их жизни» (El-Hinnawi, 1985: 964).

Это определение не соответствует официальному определению «беженцев», данному в Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев, которое защищает только тех, кто пересек международную границу и имеет «обоснованные опасения» подвергнуться гонениям. Положение миллионов вынужденных экологических мигрантов не удовлетворяет второму из этих критериев, а часто и первому из них, так как многие люди перемещаются внутри своей страны. Это исключение поднимает серьезные этические и законодательные вопросы. Некоторые эксперты считают, что добавление экологических эмигрантов в определение беженцев будет бесполезным, так как оно перегрузит существующий аппарат по делам беженцев. Результатом является отсутствие подразделения ООН по помощи экологическим беженцам. Национальные правительства несут ответственность, с одной стороны, за предотвращение экологической деградации, а с другой — за помощь людям, пострадавшим от нее, неофициально классифицированным как «экологические мигранты».

Источник: ОБСЕ (апрель 2006).

## Приложение 3: Образец трудового контракта Филиппинского управления зарубежной занятости (РОЕА)

Данный трудовой контракт выполняется и заключается между:

A. Работодателем:

Адрес и номер телефона:

B. Представителем:

Имя предпринимателя / Название компании:

C. Работником

Гражданское состояние:

Адрес:

Номер паспорта:

Место и дата выдачи:

Добровольно принимают следующие условия:

1. **Местонахождение работы**
2. **Срок действия контракта** \_\_\_\_\_, начинающийся с момента отъезда работника из места происхождения к местонахождению работы.
3. **Должность сотрудника**
4. **Основной месячный оклад**
5. **Продолжительность рабочего дня:** максимум 8 часов в день, шесть дней в неделю
6. **Оплата за сверхурочную работу**
  - (а) Работа сверх продолжительности рабочего дня
  - (б) Работа в выходные дни и праздники
7. **Полностью оплачиваемый отпуск**
  - (а) Отпуск для отдыха
  - (б) Отпуск по болезни
8. **Бесплатный проезд** к местонахождению работы и, в следующих случаях, бесплатный обратный проезд к месту происхождения:
  - (а) Окончание срока действия контракта.
  - (б) Расторжение контракта работодателем без уважительной причины.
  - (в) Если работник не способен продолжать работу по причине болезни или производственной травмы.
9. **Бесплатное питание или компенсация убытков** в долларах США \_\_\_\_\_, бесплатное приемлемое жилье.
10. **Бесплатная скорая медицинская и стоматологическая помощь** и медицинские льготы.
11. **Страхование жизни и страхование от несчастных случаев** соответствии с законодательством принимающего государства и/или \_\_\_\_\_ государства бесплатно для рабочего. Кроме того, для зон, объявленных \_\_\_\_\_ правительством зонами военного риска, страховка от военного риска не менее чем на \_\_\_\_\_ должна быть обеспечена работодателем бесплатно для рабочего.

12. В случае смерти работника во время действия данного договора его останки и личные вещи должны быть отправлены в \_\_\_\_\_ за счет работодателя. Если возвращение останков на родину невозможно, они могут быть перевезены с согласия ближайших родственников и/или \_\_\_\_\_ ближайшего к месту работы посольства/консульства.

13. Работодатель помогает работнику в пересылке части его/ее зарплаты по соответствующим банковским каналам или другими способами, разрешенными законом.

14. **Расторжение контракта:**

**А. Расторжение контракта работодателем.** Работодатель может расторгнуть данный Контракт по следующим уважительным причинам: плохое исполнение обязанностей, намеренное невыполнение распоряжений работодателя, постоянное пренебрежение своими обязанностями, невыходы на работу, несоблюдение субординации, раскрытие тайн учреждения, нарушение работником обычаев, традиций и законов \_\_\_\_\_ и/или положений данного Договора. Работник несет расходы по репатриации.

**Б. Расторжение контракта работником:** Работник может расторгнуть данный Контракт без официального извещения работодателя по следующим уважительным причинам: серьезное оскорбление работодателем или его представителем, бесчеловечное и невыносимое обращение со стороны работодателя или его представителя, совершение преступления/правонарушения работодателем или его представителем и нарушение положений и условий контракта работодателем или его представителем. Работодатель оплачивает расходы на репатриацию \_\_\_\_\_.

Б1. Работник может расторгнуть данный Контракт без уважительной причины, письменно уведомив работодателя за один (1) месяц. Не получив такого уведомления, работодатель считает работника несущим ответственность за ущерб. В любом случае работник сам оплачивает расходы на репатриацию в место происхождения.

**В. Расторжение контракта из-за болезни.** Любая сторона может расторгнуть Контракт по причине заболевания, болезни или травмы, полученной работником. Работодатель несет расходы на репатриацию.

15. **Разрешение споров.** Все претензии и споры, связанные с деловыми контактами работника, должны разрешаться в соответствии с политикой, правилами и уставом Компании. В случае, если работник оспаривает решение работодателя, вопрос должен быть улажен дружественно с участием атташе по вопросам труда или любого другого официального представителя \_\_\_\_\_ посольства или генерального консульства, ближайшего к месту работы. В случае, если дружественного улаживания не произошло, вопрос должен быть передан для разрешения в компетенцию соответствующего органа в (принимающей стране) или в \_\_\_\_\_, если это допустимо по законам принимающей страны по усмотрению стороны, принесшей жалобу.

16. Работник обязан соблюдать правила компании работодателя, подчиняться законам принимающей страны и уважать ее обычаи и традиции.

17. **Применимые законы.** Другие сроки и условия работы, которые не противоречат вышеуказанным, должны управляться соответствующими законами \_\_\_\_\_.

## Приложение 4: Межведомственное со- трудничество и взаимо- действие в Филиппинах

Хотя учреждения, подобные Филиппинскому управлению зарубежной занятости (РОЕА), наделены полномочиями для управления программой зарубежной занятости, они могут осуществлять их успешно только при сотрудничестве и взаимодействии с рядом других национальных государственных организаций. Ниже представлена схема внутриведомственного и межведомственного сотрудничества и взаимодействия, принятая РОЕА:

### (а) Министерство иностранных дел (МИД):

- выдача паспортов лицам, работающим за рубежом;
- расследование деятельности нелегальных вербовочных сетей за рубежом;
- помощь жертвам нелегальной вербовки в принимающих странах;
- исправительные меры в сотрудничестве со странами приема рабочей силы.

### (б) Министерство юстиции (МЮ):

- предварительное расследование и процессуальные действия в случаях нелегальной вербовки;
- предъявление иска в случаях нелегальной вербовки;
- явка в суд служащих РОЕА с целью предъявления обвинения;
- мониторинг динамики нелегальной вербовки в масштабах страны.

### (в) Национальная полиция Филиппин (PNP):

- расследование нелегальной вербовки и связанных с ней случаев;
- учреждение уголовного преследования преступников;
- арест подозреваемых и вручение ордеров на арест;
- прекращение деятельности организаций по нелегальной вербовке;
- проведение информационных собраний служащих PNP в масштабах страны;
- предоставление оперативных денежных средств для использования в операциях PNP по борьбе с нелегальной вербовкой.

### (г) Национальное бюро расследований (NBI):

- аналогично PNP.

### (д) Иммиграционное бюро (BI):

- контроль въезда иностранных вербовщиков;
- расследование случаев нелегальной вербовки с участием иностранцев;
- предотвращение высылки иностранцев, связанных с нелегальной вербовкой;
- предотвращение выезда недокументированных рабочих.

### (е) Органы местного управления и неправительственные организации:

- мониторинг деятельности по нелегальной вербовке через барангаи (наименьшие единицы государственного управления);
- надзор над местными полицейскими участками через глав местных управлений;
- аннулирование разрешений на деятельность организаций, занимающихся нелегальной вербовкой;
- помощь в расследовании и задержании подозреваемых в нелегальной вербовке;
- институционализация роли местных единиц управления и негосударственных организаций в партнерстве с PNP в кампаниях по борьбе с нелегальной вербовкой.

## (ж) Департамент туризма (DOT):

- закрытие недобросовестных туристических агентств;
- регулирование деятельности туристических агентств;
- расследование деятельности туристических агентств, связанной с незаконным ввозом иностранных рабочих под видом туристов и нелегальной вербовкой.

## (з) Суд:

- вручение ордеров на арест;
- уголовные преследования в случаях, связанных с нелегальной вербовкой;
- публикация приговоров за нелегальную вербовку и по аналогичным случаям;
- мониторинг случаев нелегальной вербовки;
- представление протестов в Отделение судебного администратора для быстрого и очевидного разбора случаев нелегальной вербовки.

## (и) Представительства в обеих палаты Конгресса:

- разработка предложений по законодательной программе, позволяющих Конгрессу принимать законодательные меры по поддержке правительственной кампании по защите и поощрению социального обеспечения трудящихся-мигрантов.

## (к) Сотрудничество с общественными информационными агентствами:

- поддержка взаимных договоренностей с целью максимизации воздействия информационных кампаний.

## (л) Региональные отделения Министерства труда:

- сотрудничество и помощь региональным отделениям РОЕА в применении правил и постановлений по зарубежной занятости.

## (м) Комиссия по ценным бумагам и биржам:

- регистрация корпораций, для которых вербовка является основным видом деятельности.

Таковы, среди прочих, первичные организации, с которыми РОЕА работает в рамках своей деятельности. Без тесного сотрудничества и взаимодействия с каждой из перечисленных организаций она не будет иметь успеха.

## Приложение 5: Базы данных

Существует ряд источников данных, доступных лицам, ищущим информацию по статистике международной миграции, однако данных по трудовой миграции значительно меньше. В этом разделе обобщаются примеры из общедоступных источников, причем их список не является исчерпывающим. Государственные статистические организации (ГСО) большинства стран публикуют общедоступные таблицы и данные по международной миграции на своих сайтах в Интернете.

Одним из источников данных по международной миграции является база данных Международной лаборатории миграции (ILM), поддерживаемая МОТ. ILM сосредоточена на трудовой миграции и содержит данные приблизительно по ста странам, охватывая большой набор стран, чем многие другие базы данных по миграции. Таблицы этой базы данных учитывают объем трудящихся иммигрантов и мигрантов по статусу занятости, приток трудящихся-иммигрантов и мигрантов по секторам занятости, а также утечку национальных кадров за границу. К сожалению, база данных не обновляется регулярно, и многие данные в ней не содержатся.  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/ilmdb>.

Центральноамериканская статистическая информационная система МОМ (SIEMCA) создана для предоставления адекватной, актуальной и согласованной информации о миграции из различных источников через Информационную систему по миграции в Центральноамериканском регионе, а также сбора данных семейных единиц по денежным переводам в Коста-Рике и Сальвадоре.  
<http://www.siemmes.iom.int>.

Механизм обмена данными (МОД) создан по инициативе правительств стран Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА). МОД является инструментом для сбора и обмена согласованными показателями в области миграции в регионе. Он также позволяет обмениваться информацией об источниках и определениях данных, а также общей информацией по вопросам законодательства и политики в области миграции.

[https://www.dsm-migration.net/dsm/cms/artikelShow.do?menu\\_id=1&parent\\_id=0](https://www.dsm-migration.net/dsm/cms/artikelShow.do?menu_id=1&parent_id=0).

Статистическое бюро Европейского сообщества (EUROSTAT) предоставляет данные о международной миграции и беженцам в более чем тридцати странах Европы, включая информацию о трудовой миграции. Эти данные поступают из ГСО соответствующих стран. Они включают информацию о получении гражданства, заявления и решения по беженцам, распределение рабочих по гражданству и экономической активности, иммиграции по полу и предыдущей стране пребывания, эмиграции по полу и следующей стране пребывания, населения по полу и гражданству.

<http://epp.eurostat.cec.eu.int>.

Организация по Экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) ведет ряд таблиц с информацией о мигрантах стран-участников. Также она располагает базой данных по иммигрантам и экспатриантам, сформированной на основе данных переписи 2000 года. Эта база данных включает сведения о количестве рожденных за границей и иностранцев, их распределении по уровням образования, а также уровням эмиграции по странам рождения и по высокообразованным. Данные по миграции ОЭСР могут отличаться от данных ГСО, так как они часто используют независимых внешних экспертов для подсчета миграционных параметров.  
<http://www.oecd.org>.



Отделение статистики ООН (UNSD) публикует демографический ежегодник, который часто содержит данные по международной миграции. В июне 2006 года ожидается публикация характеристик международной миграции, включая таблицы распределения коренного населения и иностранцев, проживающих в стране, по возрасту, полу, проживанию (городское/сельское), распределения населения по гражданству, полу и проживанию (городское/сельское), иностранцев, проживающих в стране, по стране или району рождения, и экономически активных иностранцев, проживающих в стране, по занятости и полу.

<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products>.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) собирает и публикует статистические данные по беженцам и лицам, получившим убежище, основанную на данных их Статистического ежегодника.

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/teaxis/vtx/statistics>.

Международный валютный фонд (МВФ) публикует данные о денежных переводах в своем Статистическом ежегоднике платежных балансов, доступном для приобретения у МВФ. Больше информации о платежном балансе и денежных переводах доступно на сайте:

<http://www.imf.org/external/np/sta/bop/bop.htm>.

Дополнительная информация о денежных переводах мигрантов доступна во **Всемирном банке**, который финансирует проведение ряда исследований семейных единиц, включая модули миграции и денежных переводов, позволяющие изучить характеристики отправителей денег в разрезе миграции и семейных единиц.

<http://econ.worldbank.org/external>.

## **Приложение 6: Двустороннее трудовое соглашение между Российской Федерацией и Таджикистаном**

Ссылка в разделе IX.1.1.1

**Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации (23 декабря 2005 года)**

### **Сводка избранных ключевых положений**

Преамбула – временная трудовая миграция определена как важная область российско-таджикского сотрудничества, упоминание об этом сделано в Договоре 1994 г. «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» и в Конвенции СНГ об основных правах и свободах человека (26 мая 2005 года).

Статья 1 — регулирует временную трудовую деятельность граждан договаривающихся государств на территории другого государства.

Статья 2 — Соглашение применяется к гражданам России и Таджикистана, постоянно проживающим в собственной стране и имеющим разрешение на работу на территории другой стороны.

Статья 3 — определены компетентные органы, ответственные за выполнение Соглашения: в Российской Федерации это Министерство внутренних дел и Министерство труда и социального развития, а в Таджикистане — Министерство труда и социальной защиты населения. Статья 3 также обязывает компетентные органы каждой стороны обмениваться информацией о своих законах в области занятости иностранных граждан, условий жизни рабочих, ситуации на рынке труда каждой стороны,

организациях, имеющих лицензии на набор иностранных рабочих в соответствии с законами сторон.

Статья 4 — трудящиеся-мигранты должны иметь соответствующий документ (т. е. разрешение на работу) для осуществления трудовой деятельности на территории принимающей стороны. Разрешение на работу выдается не более чем на год, но может быть продлено на следующий год.

Статья 5 — въезд, отъезд и пребывание трудящихся-мигрантов осуществляются в соответствии с законами принимающей страны и настоящим Соглашением. Каждая сторона ответственна за определение числа трудящихся-мигрантов, допускаемых на ее территорию.

Статья 6 — регистрация занятости трудящихся-мигрантов в соответствии с их квалификацией и профессией взаимно признается сторонами. По окончании регистрации трудящиеся-мигранты получают соответствующий документ, содержащий информацию о продолжительности работы и ежемесячной заработной плате. Рабочие также имеют право на социальную защиту в соответствии с законами принимающей стороны.

Статья 7 — государства-участники обязаны поощрять развитие процессов легальной миграции и создание взаимно приемлемых условий для трудовой миграции своих граждан. Каждая сторона принимает меры по предупреждению нелегальной вербовки трудящихся-мигрантов, публикации в средствах массовой информации недостоверных данных об условиях приема на работу, условиях труда и пребывания на своей территории и нелегальной трудовой деятельности других граждан другой стороны.

Статья 8 — трудящиеся-мигранты имеют право на свободное время; медицинское обслуживание должно обеспечиваться за счет работодателя в соответствии с законами принимающего государства и на уровне, не меньшем, чем для собственных граждан; социальное страхование должно регулироваться отдельным договором по социальному страхованию, заключенным между сторонами.

Статья 9 — оплата и другие условия труда должны регулироваться трудовым контрактом. Контракт заключается в письменном виде, условия контракта должны соответствовать трудовому законодательству принимающего государства и включать необходимые положения, связанные с трудовой деятельностью в принимающем государстве. Оплата труда трудящихся-мигрантов не должна быть ниже, а условия работы не должны быть хуже, чем у граждан принимающего государства с аналогичной профессией и квалификацией, выполняющих аналогичную работу.

Статья 10 — возраст трудящихся-мигрантов должен быть не менее 18 лет, а здоровье должно соответствовать указанной работе.

Статья 11 — рабочие должны предоставлять соответствующие документы, подтверждающие их навыки и квалификацию и признаваемые взаимно обеими договаривающимися сторонами.

Статья 12 — трудящиеся-мигранты должны выполнять оплачиваемую работу, на которую у них есть разрешение, в противном случае разрешение на работу аннулируется.

Статья 13 — если работодатель преждевременно расторгает контракт с трудящимся-мигрантом, он должен выплатить трудящемуся компенсацию, предусмотренную контрактом. В таких случаях трудящийся-мигрант может заключить новый трудовой контракт с другим работодателем принимающего государства до окончания срока действия первоначального разрешения на работу при условии, что до окончания этого срока осталось не менее трех месяцев, и новый работодатель имеет официальное разрешение на наем трудящихся-мигрантов.

Статья 14 — если разрешение на работу официально аннулировано, трудящийся-мигрант должен покинуть территорию принимающего государства в течение 15 дней.

Статья 15 — в случае смерти трудящегося-мигранта работодатель принимающего государства отвечает за транспортировку тела в государство постоянного проживания и несет расходы на эту транспортировку. Если смерть трудящегося-мигранта произошла по вине работодателя или рабочий пострадал от производственной травмы, работодатель обязан выплатить компенсацию в соответствии с законами принимающего государства.

Статья 16 — трудящиеся-мигранты имеют право на перевод и вывоз денежных средств в государство постоянного проживания в иностранной валюте в соответствии с законами принимающего государства. Подоходный налог, уплачиваемый трудящимся-мигрантом, определяется в соответствии с законом принимающего государства.

Статья 17 — ввоз и вывоз переносного инструмента и любого переносного оборудования, необходимого для осуществления трудящимся-мигрантом временной трудовой деятельности, должны проводиться в соответствии с законами принимающего государства.

Статья 18 — государства-участники могут открывать представительства компетентных органов на соответствующих территориях.

Статья 19 — настоящее Соглашение вступает в силу на срок в пять лет и будет автоматически продлеваться каждые три года, если ни одна из сторон не заявит о намерении прекратить его действие письменным уведомлением другой стороны не менее чем за шесть месяцев до окончания соответствующего периода.

Источник: МОМ, Москва (март 2006 г.).

## **Приложение 7: План предотъездной ориентации и языкового обучения, организованного МОМ для трудовых мигрантов в Италию**

### **1. Правовая ориентация**

Модуль правовой ориентации направлен на формирование и улучшение знания законов, регулирующих въезд и пребывание иностранцев в Италии, а именно:

- права на въезд и рабочее законодательство;
- визы и разрешения на пребывание;
- правила получения гражданства;
- законодательство в области здравоохранения;
- социальное обеспечение и временная защита;
- несовершеннолетние лица и образование;
- высылка.

### **2. Ориентация на рынке труда**

Модуль направлен на содействие в устройстве мигрантов на работу в соответствии с их профессиональными навыками и целями трудоустройства. Также этот модуль обеспечивает проходящих обучение руководящими указаниями, направленными на помощь мигрантам в процессе поиска работы. По окончании курса обучаемые должны уметь составить резюме, определить свои будущие потребности в профессиональном обучении или планирование карьеры.

### **3. Культурная и социальная ориентация**

Модуль культурной и социальной ориентации направлен на обеспечение всестороннего представления об «образе жизни» в Италии с особым акцентом на:

- основные права и обязанности граждан;
- систему общественного здравоохранения;
- систему образования;
- итальянскую систему социального обеспечения;
- государственные учреждения Италии;
- государственное управление;
- обеспечение жильем;
- транспорт.

### **4. Социально-психологическая ориентация**

Модуль социально-психологического обучения направлен на улучшение понимания того, какие психологические, культурные и социальные изменения происходят с мигрантами различного происхождения и культурного уровня, живущими и работающими в Италии в широком диапазоне трудовой и социальной среды.

### **5. Языковая ориентация**

Этот модуль направлен на предоставление участникам начальных культурных и языковых навыков для развития и улучшения их индивидуальных коммуникативных возможностей с помощью:

- предоставления основных коммуникативных функций для трудовой и социальной адаптации;
- навыков устного и письменного общения;
- специализированной лексики и базовых языковых структур.

Продолжительность первых четырех модулей курса ориентации — 40 часов, обучения языку — 80 часов. Полная продолжительность всего модуля ориентации — 120 часов.

Источник: Уго Мельхондиа (Ugo Melchondia), МОМ, Рим.

## **Приложение 8: Договор между Королевством Испания и Республикой Эквадор о регулировании и контроле миграционных потоков**

Примечание: переведено Всемирным банком.

*Предварительное вступление в действие Договора между Королевством Испания и Республикой Эквадор о регулировании и контроле миграционных потоков, подписанного в Мадриде 29 мая 2001 года*

Правительство Королевства Испания и Правительство Республики Эквадор, в дальнейшем именуемые «договаривающиеся стороны», движимые совместным желанием вновь подтвердить особые исторические и культурные связи своих народов, осуществляемые через живой постоянный контакт между ними, на основе Договора о двойном гражданстве от 4 марта 1964 года, измененного по протоколу от 25 августа 1995 года, Договора об отмене виз от октября 1963 года и Договора о социальном страховании от 1960 года; стремясь к регулированию существующих миграционных потоков из Эквадора в Испанию систематическим и согласованным способом; преследуя цель обеспечить эквадорским рабочим, приезжающим в Испанию, пользование всеми правами, гарантируемыми международными соглашениями, участниками которых являются оба государства; признавая, что миграция является социальным явлением, которое обогащает народ и может вносить вклад в экономическое и социальное развитие, побуждать к культурному многообразию и стимулировать технологический обмен; сознавая необходимость уважения прав, обязанностей и гарантий, установленных внутренними законодательствами и международными договорами, участниками которых они являются; объединяя усилия в международной сфере по борьбе за права человека, по предупреждению нелегальной миграции и трудовой эксплуатации нелегальных рабочих, регулированию повторного въезда и в контексте общих испано-американских

интересов, договорились о следующем:

### **ВВЕДЕНИЕ**

#### **Статья 1**

Компетентными органами для целей данного договора являются:

со стороны Испании — министерства иностранных дел, внутренних дел, трудовой и социальной политики в области, связанной с иммиграцией. со стороны Эквадора — Министерство иностранных дел, политический департамент, Генеральное отделение по делам эквадорцев, проживающих за границей.

#### **Статья 2**

Для целей данного договора трудящимися-мигрантами считаются граждане Эквадора, имеющие разрешение на работу в Испании за их собственный счет.

### **ГЛАВА I**

#### **Уведомление о предложениях работы**

#### **Статья 3**

1. Компетентные органы Испании через Испанское посольство в Кито уведомляют компетентные органы Эквадора о числе и типе требуемых рабочих, принимая во внимание имеющиеся предложения работы.

Компетентные органы Эквадора через Испанское посольство в Кито уведомляют компетентные органы Испании о возможности удовлетворения этого запроса рабочими Эквадора, желающими приехать в Испанию.

2. В предложение работы обязательно включаются следующие данные:

- a. Сектор и географическая зона деятельности.
- b. Число нанимаемых рабочих.
- c. Предельный срок окончания набора.
- d. Длительность работы.
- e. Общая информация об условиях работы, зарплате, условиях проживания и натуральных пособиях.
- f. Даты прибытия нанятых рабочих к месту работы в Испании.

3. Компетентные органы Эквадора уведомляют

компетентные органы Испании о предложениях работы, полученных от работодателей Испании.

## **ГЛАВА II**

### **Оценка квалификации, переезд и прием трудящихся-мигрантов**

#### **Статья 4**

Оценка квалификации и переезд трудящихся-мигрантов должны регулироваться следующими правилами:

1. Предварительный отбор кандидатов осуществляется Испано-эквадорским отборочным комитетом в Эквадоре. Кандидаты, удовлетворяющие профессиональным требованиям, проходят медицинскую комиссию и, при необходимости, курс обучения. Отборочный комитет формируется из представителей правительств договаривающихся сторон и может включать работодателя или его агентов. Комитет ответственен за выбор наиболее квалифицированных рабочих для имеющихся предложений работы, проводя при необходимости курсы обучения, консультируя трудящихся и помогая им во время этого процесса.

По желанию обеих сторон представители социальных служб, межправительственных и неправительственных организаций, действующих в сфере миграции и сотрудничества в целях развития, назначенные договаривающимися сторонами, могут принимать участие в работе комитета в качестве консультантов.

2. Прошедшие отбор рабочие подписывают контракт обычно в течение не более 30 дней и по требованию получают проездные документы. Копия трудового контракта поступает в компетентные органы Эквадора. Рабочий контракт может быть заменен аналогичным документом в зависимости от рода работы по определению объединенного комитета, установленного в статье 21 данного договора.

3. Запросы на временные и постоянные визы в рамках данного договора проходят через соответствующее Испанское консульство с высоким приоритетом. Виза, поставленная в паспорт, определяет тип, цель и продолжительность пребы-

вания в Испании. При продолжительности пребывания не более 6 месяцев визы достаточно для подтверждения пребывания.

#### **Статья 5**

1. Официальные лица Эквадора и Испании в рамках своей компетенции обеспечивают все возможное содействие работе Отборочного комитета. Они при необходимости вносят максимально возможный вклад в процессы обучения выбранных рабочих и переезда их в Испанию в установленные сроки.

Административные процедуры, связанные с переездом из Эквадора в Испанию, проводятся заинтересованными сторонами или компаниями, заключившими контракт.

2. До отъезда рабочие получают всю информацию, необходимую им для достижения места назначения, и все, что им требуется знать об условиях пребывания, работе, жилье и заработной плате.

3. Соответствующие компетентные органы Испании выдают иммигрантам необходимые разрешения на пребывание и работу.

## **ГЛАВА III**

### **Труд трудящихся-мигрантов, социальные права и условия**

#### **Статья 6**

В соответствии с внутренним законодательством и международным правом требуемые разрешения на пребывание и работу, выдаваемые каждой стороной, дают гражданам другой стороны все возможности и гарантии для оплачиваемой квалифицированной или неквалифицированной работы на равных основаниях с гражданами страны пребывания.

Трудящиеся-мигранты из Эквадора пользуются правом обеспечения своих семей по закону Испании.

#### **Статья 7**

Оплата и другие условия работы трудящихся-мигрантов, включая их участие в системе соци-

ального страхования, устанавливаются в их контракте в соответствии с коллективными договорами или по существующему законодательству Испании для рабочих той же квалификации, выполняющих аналогичную работу.

#### Статья 8

Трудящиеся-мигранты подчинятся обязательствам и пользуются льготами, установленными в Испано-эквадорском договоре от 1 апреля 1960 года, расширенном Дополнительным договором от 8 мая 1974 года, и во внутренних законодательствах обеих сторон.

#### Статья 9

Разногласия, возникающие между работодателем и трудящимися-мигрантами, разрешаются в соответствии с испанским законодательством и действующими двусторонними договорами, включая Договор о двойном гражданстве между обеими странами от 4 марта 1964 года, измененный по Протоколу от 25 августа 1995 года.

### Глава IV

#### Специальные условия для сезонных рабочих

#### Статья 10

Временным рабочим является гражданин Эквадора, которому разрешен въезд в Испанию и выезд из нее в рамках данного договора для выполнения сезонной или однократной работы, имеющий трудовой контракт, продолжительность которого соответствует природе и времени вышеупомянутой работы.

#### Статья 11

Отбор сезонных рабочих, их переезд и устройство в Испании управляются общими правилами, установленными в данном договоре. Оплата и другие условия работы временных рабочих устанавливаются в их контракте в соответствии с коллективными договорами или по существующему законодательству Испании для рабочих той же квалификации, выполняющих аналогичную работу.

#### Статья 12

Перед принятием на работу сезонных рабочих они должны подписать обязательство о возвращении в Эквадор по окончании разрешения и об извещении в течении одного месяца после возвращения в страну того же Испанского консульства, которое выдало последнюю визу с временным разрешением, с предъявлением того же паспорта, в котором проставлена последняя виза. Невыполнение этого обязательства влечет запрет на любые будущие контракты в Испании и будет принято во внимание при рассмотрении любых заявлений о выдаче разрешений на работу или пребывание, подаваемых компетентным органам Испании, которые уведомляют компетентные органы Эквадора с аналогичными целями.

Если сезонные рабочие теряют паспорта в Испании, в их новом проездном документе указывается номер предыдущего паспорта с пометкой, что предъявитель его является сезонным рабочим. При потере или краже паспорта следует немедленно связаться с испанской полицией и соответствующим консульством Эквадора в Испании, которые уведомят Испанское консульство в Кито для принятия необходимых в данной ситуации мер.

### ГЛАВА V

#### Возвращение мигрантов

#### Статья 13

Договаривающиеся стороны обязуются принимать согласованные меры по организации программ добровольного возвращения эквадорских трудящихся-мигрантов в страну происхождения. На всех стадиях следует поощрять возвращение трудящихся-мигрантов в Эквадор, считая их опыт иммиграции важным фактором экономического, социального и технологического развития.

Таким образом, договаривающиеся стороны будут поощрять развитие программ с использованием собственных ресурсов, ресурсов организаций международного сотрудничества по профессиональному обучению мигрантов, и признанию профессионального обучения, полученного в Испании; способствовать созданию малых и средних предпри-

ятий мигрантами, вернувшимися из Эквадора; создавать двунациональные корпорации, связывающие работодателей и рабочих; поддерживать деятельность по стимулированию обучения трудовых ресурсов и передаче технологий и в других сферах экономического и социального развития.

#### **Статья 14**

1. С полным уважением к правам и гарантиям, определенным в законодательстве каждой страны, каждая договаривающаяся сторона обязуется принять на свою территорию по запросу другой договаривающейся стороны любое лицо, которое, находясь на территории запрашивающей стороны, совершило преступление или нарушило существующие правила въезда и пребывания, при условии, что ясно продемонстрировано или доказано, что данное лицо является гражданином договаривающейся стороны, которой адресован запрос.

2. Запрашивающая договаривающаяся сторона должна принять данное лицо в том случае, если доказано, что он или она не являлся гражданином договаривающейся стороны, которой адресован запрос, в момент отъезда с территории запрашивающей договаривающейся стороны.

3. Несмотря на положения пункта 1 данной статьи компетентные органы запрашивающей договаривающейся стороны гарантируют содействие отъезду и постепенной добровольной репатриации недокументированных лиц на своей территории, если для лиц, от которых поступил соответствующий запрос, гарантируется, что посольство соответствующего государства обеспечит им содействие в получении виз на пребывание и работу с гарантией трудоустройства в запрашивающей договаривающейся стороне.

Положения этого раздела применимы к приложениям, принятым до 1 марта 2001 года.

#### **Статья 15**

1. Каждая договаривающаяся сторона обязуется принять на свою территорию по запросу другой договаривающейся стороны любого гражданина третьей страны или лицо без гражданства, нарушившего или не соблюдавшего правила въезда и

пребывания на территории запрашивающей договаривающейся стороны, при условии, что доказано или подразумевается, что данный гражданин въехал на территорию этой стороны после пребывания, проживания или транзитного пересечения территории договаривающейся стороны, к которой адресован запрос.

2. Обязательство по приему, установленное в предыдущем пункте, неприменимо к гражданину третьего государства или лицу без гражданства, въезжающему на территорию договаривающейся стороны с визой или видом на жительство, выданным договаривающейся стороной, или получившему визу или вид на жительство после своего въезда.

#### **Статья 16**

1. Каждая договаривающаяся сторона по письменному запросу другой договаривающейся стороны разрешает воздушный транзит с сопровождением или без сопровождения гражданам третьих стран, если гарантирован въезд в страну назначения или страны транзита. Запрашивающая сторона гарантирует стране, которой адресован запрос, что лицо, которому разрешен транзит, имеет действительный билет и проездной документ в страну назначения.

2. Запрашивающее государство принимает на себя полную ответственность за граждан до достижения ими места назначения.

3. Если передвижение сопровождается эскортом, эскорт не покидает международной зоны аэропорта запрашивающей договаривающейся стороны.

4. Расходы на перевозку в страну назначения, включая затраты на транзит, а также на возвращение граждан третьих стран, несет запрашивающая договаривающаяся сторона.

#### **Статья 17**

1. Запрашивающая сторона оплачивает расходы на перевозку лица, чей повторный въезд запрошен, до достижения им границы или аэропорта договаривающейся стороны, которой направлен запрос.



2. При выполнении пункта 3 статьи 14 запрашивающая договаривающаяся сторона обязуется оказывать всемерное содействие процессу после рассмотрения каждого конкретного запроса о таком содействии.

## ГЛАВА VI

### Условия применения и сотрудничества по данному договору

#### Статья 18

1. Министерство внутренних дел Испании через Управление по делам иностранных граждан и иммиграции [Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración] и Министерство иностранных дел Эквадора через Политический отдел совместно устанавливают процедуры применения данного договора, сотрудничают и консультируют друг друга непосредственно по применению договора.

2. До вступления в силу данного договора договаривающиеся стороны уведомляют друг друга по дипломатическим каналам об именах компетентных лиц, определенных в статье 1, которые будут выполнять процедуры, установленные в данном договоре.

3. При возникновении трудностей в выполнении данного договора проводятся консультации по дипломатическим каналам.

#### Статья 19

Компетентные органы Испании и Эквадора обязуются углублять двустороннее сотрудничество по контролю над миграционными потоками, особенно для обеспечения соблюдения основных прав трудящихся-мигрантов Эквадора. Это сотрудничество включает также более тесную координацию действий в борьбе с нелегальной иммиграцией, эксплуатацией и нарушением социальных прав, подделкой документов и особенно нелегальной торговлей людьми.

#### Статья 20

В качестве элемента сотрудничества, упомянутого в предыдущей статье, договаривающиеся стороны проводят образовательные кампании для

потенциальных мигрантов, чтобы проинформировать их об их правах и социальных гарантиях, предупредить риски и последствия нелегальной миграции, использования фальшивых и поддельных документов, а также препятствовать использованию сетей торговли людьми.

#### Статья 21

Объединенный координационный комитет учреждается для выполнения следующих действий:

- a. Наблюдения за выполнением данного договора и определять необходимые для этого меры.
- b. Предложения необходимых поправок к договору.
- c. Выпуска постановлений в обеих странах для своевременного распространения содержания договора.
- d. Урегулирования любых трудностей, возникающих при применении договора.

Комитет собирается попеременно в Эквадоре и Испании по требованию одной из сторон, условия и даты встреч установлены в текущем договоре, не реже одного раза в год. Компетентные органы обеих стран назначают членов комитета.

#### Статья 22

1. Каждая договаривающаяся сторона уведомляет другую договаривающуюся сторону о необходимости внесения изменений во внутреннее законодательство для введения в действие данного договора.

2. Данный договор вступает в силу с первого дня второго месяца после уведомления обеими сторонами друг друга об удовлетворении требований к внутренним законодательствам.

3. Предварительно данный договор начинает применяться через 30 дней со дня его подписания.

4. Длительность действия данного договора не ограничена.

5. Каждая договаривающаяся сторона может

полностью или частично приостанавливать действие данного договора по причинам государственной безопасности, общественного порядка и общественного здоровья. Принятие или прекращение этой меры сообщается по дипломатическим каналам со всей возможной скоростью. Приостановление действия договора вступает в силу с даты уведомления другой договаривающейся стороны.

6. Каждая договаривающаяся сторона может расторгнуть данный договор в письменной форме по дипломатическим каналам.

Действие договора прекращается через 90 дней после уведомления о расторжении.

Подписано в Мадриде, в двух копиях на испанском языке двадцать девятого мая 2001 года.

От Республики Эквадор

Франсиско Каррион Мена (Francisco Carrión

Mena), Посол Республики Эквадор

От Королевства Испания

Энрике Фернандес-Миранда-и-Лосана (Enrique Fernández-Miranda y Lozana), Представитель Управления по делам иностранных граждан и иммиграции.

Предварительно применение данного договора начинается с 28 июня 2001 года, спустя 30 дней после его подписания, как определено в статье 22.3.

Достоверность сего удостоверяется публично.

Мадрид, 1 июня 2001 года — исполняющий обязанности генерального секретаря

Хулио Нуньес Монтесинос (Julio Núñez Montesinos)

This agreement is applied provisionally as of June 28, 2001, 30 days after its signature, as established in Article 22.3

The public is hereby officially notified thereof.

Madrid, June 1, 2001 – Technical General Secretary  
Julio Núñez Montesinos

# Библиография

Abella, M.

- 1997 *Sending Workers Abroad A Manual for Low and Middle Income Countries*. ILO, Geneva  
 2000 “Policies and Institutions for the Orderly Movement of Labour Abroad”, ILO Briefing Paper, ILO, Geneva

Achacoso T.

- 1987 *Market Development and Organizational Change in the Field of Overseas Employment Administration: The Philippines Experience*” Unpublished Paper, Manila  
 2002 “International Labour Migration Institutions of Bangladesh, India, Sri Lanka in Ferment: The Philippines as a Catalyst”, paper prepared for IOM Dhaka, November 2002

Allasino, E., Reyneri, E., Venturini, A., Zincone, G.

- 2004 *Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Italy*, ILO, Geneva

Anderson, B., Rogaly, B.

- 2005 *Forced Labour and Migration to the UK*, Study prepared by COMPAS in collaboration with the Trades Union Congress, <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-9317-f0.pdf>

Andean Community

- 2003 Andean Labour Migration Instrument, Decision 545  
<http://www.comunidadandina.org/ingles/treaties/dec/D545e.htm>

Arango, J., Jachimowicz, M.

- 2005 “Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach”, Migration Information Source, September 2005,  
<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331>

Asia, M.

- 1992 “Overseas Employment Policy” in G. Battistela and A. Paganoni, (eds.),  
*Philippine Labor Migration: Impact and Policy*, Scalabrini Migration Center, Manila

Barbados

- 1997 Official Gazette of Barbados, Statutory Instruments Supplement, S.I. No. 31 of 1997

Barcelona Declaration

- 1995 Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, Barcelona, Spain, 27-28 November 1995,  
[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/bd.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bd.htm)

Baruah, N.

- 2003a “Capacity Building and Interstate Cooperation to Protect Migrant Workers and Facilitate Orderly Labour Migration”  
 in *Labour Migration in Asia – Trends, challenges and policy responses in countries of origin*, IOM, Geneva  
 2003b *Bilateral Labour Agreements for Managing Migration*, IOM, Geneva  
 2004 *IOM Statement at Public Hearing on Migration, Integration and Development – Towards a European Policy*,  
 European Parliament, Brussels  
 2006a “The Regulation of Recruitment Agencies: Experience and good practices in countries of origin in Asia”,  
 in C. Kuptsch (ed.), *Merchants of Labour*, ILO, Geneva

2006b “Remittances to Least Developed Countries – Issues, Policies, Practices and Enhancing Development Impact”, Paper presented at the Ministerial Conference of the Least Developed Countries on Enhancing the Development Impact of Remittances, Cotonou, Benin

Bednarz, J., Kramer, R.G.

2004 “Labour Migration to the United States” in *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, OECD, Paris

Bendick Jr., M.

1996 *Discrimination against Racial/Ethnic Minorities in Access to Employment in the United States: Empirical findings from situation testing*, ILO, Geneva

Bobeva, D., Garson, J-P.

2004 “Overview of Bilateral Agreements and Other Forms of Labour Recruitment”, *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, OCED, Paris

Böhning, W.R.

1996 *Employing Foreign Workers: A Manual on Policies and Procedures of Special Interest to Middle- and Low-Income Countries*, ILO, Geneva

2003 “The Protection of Temporary Migrants by Conventions of the ILO and the UN”, paper presented to the International Institute for Labour Studies Workshop on Temporary Migration – Assessment and Practical Proposals for Overcoming Protection Gaps, Geneva, 18-19 September 2003, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/bohning.pdf>

Bovenkerk, F., Gras, M., Ramsoedh, D.

1995 *Discrimination against Migrant Workers and Ethnic Minorities in Access to Employment in the Netherlands*, ILO, Geneva

Canada

1991 Canada-Québec Accord Relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens (5 February 1991), <http://www.cic.gc.ca/english/policy/fed-prov/can-que.html>

2001a Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001, c. 27.), CIC, *Bill C-11-Immigration and Refugee Protection Act: Overview*, CIC, Ottawa, <http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-overview.html>

2001b *Planning Now for Canada's Future: Introducing a Multi-year Planning Process and the Immigration Plan for 2001 and 2002*, CIC, Ottawa, <http://www.cic.gc.ca/english/pub/anrep01.html>

2002a *Building a Nation: The Regulations under the Immigration and Refugee Protection Act* (March 2002) CIC, Ottawa

2002b *Government Response to the Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration* (June 2002), CIC, Ottawa

2002c Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227 (11 June 2002)

2002d *The Live-in Caregiver Program for Employers and Caregivers Abroad*, Minister of Public Works and Government Services, Ottawa, <http://cicnet.ci.gc.ca/english/pub/caregiver/index.html>

2004 *Facts and Figures 2004: Immigration Overview-Permanent and Temporary Residents*, CIC, Ottawa, <http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2004/overview/index.html>

2005a “Immigration Minister Tables the 2004 Annual Report to Parliament on Immigration”, Citizenship and Immigration Canada News Release 2005-03 (Ottawa, 31 October 2005), <http://www.cic.gc.ca/english/press/05/0523-e.html>

2005b *The Monitor* (Fall 2005), CIC, Ottawa, <http://www.cic.gc.ca/english/monitor/current.html>

- 2006 Canadian Seasonal Agricultural Workers Programme,  
<http://www.sdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/seasagri.shtml> (visited March 2006)
- 2006 Memorandum of Understanding for the Entry of Temporary Foreign Workers for Projects in the Alberta Oil Sands, EUB, Alberta, <http://www.sdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/mouforOilAlberta.pdf> (visited March 2006)
- Caribbean Community and Common Market (CARICOM)
- 1997 Agreement on Social Security, Official Gazette of Barbados, Statutory Instruments Supplement, S.I. No. 31 of 1997
- CENWOR
- 2001 *Women Migrant Workers of Sri Lanka*, CENWOR, Colombo, [www.cenwor.lk/migworkers.html](http://www.cenwor.lk/migworkers.html)
- Cholewinski, R.
- 1997 *Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment*, Clarendon Press, Oxford
- 2004 *The Legal Status of Migrants Admitted for Employment: A Comparative Study of Law and Practice in Selected European States*, Council of Europe, Strasbourg
- 2005 *Study on Obstacles to Effective Access of Irregular Migrants to Minimum Social Rights*, Council of Europe, Strasbourg
- Colectivo IOE
- 1996 *Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Spain Geneva*, ILO
- Condon B., McBride, J.B.
- 2003 "Do You Know the Way to San Jose?: Resolving the Problem of Illegal Mexican Migration to the United States" (2003) 17 *Georgetown Immigration Law Journal* 251
- Cornelius, W.A.
- 2001 "Death at the Border: The Efficacy and 'Unintended' Consequences of U.S. Immigration Control Policy 1993-2000" (2001) 27(4) *Population and Development Review* 661
- Council of Europe
- 1950 European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (4 November 1950) ETS No. 5.
- 1961 European Social Charter (18 October 1961) ETS No. 35
- 1964 European Code of Social Security (16 April 1964) ETS No. 48
- 1972 European Convention on Social Security (14 December 1972) ETS No. 78
- 1977 European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (24 November 1977) ETS No. 93
- 1988 European Social Charter, Additional Protocol (5 May 1988) ETS No. 128
- 1990 European Code of Social Security (Revised) (6 November 1990) ETS No. 139 (not in force)
- 1995 Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints (9 November 1995) ETS No. 158
- 1996 Revised European Social Charter (3 May 1996) ETS No. 163
- 2003 *International Federation of Human Rights (FIDH) v. France*, Complaint No. 14/2003, [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Esc/4\\_Collective\\_complaints/List\\_of\\_collective\\_complaints/RC14\\_on\\_merits.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/4_Collective_complaints/List_of_collective_complaints/RC14_on_merits.pdf)
- 2005a European Convention on Action against Trafficking in Human Beings (16 May 2005) ETS No. 197
- 2005b Committee of Ministers Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR) – *Twenty Guidelines on Forced Return* (CM(2005)40 final and Addendum final and CM/Del/Dec(2005)924/10.1), [http://press.coe.int/cp/2005/253a\(2005\).htm](http://press.coe.int/cp/2005/253a(2005).htm)

#### Czech Republic

- 2004 *A Handbook for Persons Interested in Permanent Immigration into the Czech Republic*, IOM and Ministry of Labour and Social Affairs (MLSA), <http://www.imigrace.mpsv.cz/?lang=en&article=project>
- 2005 *Detailed Information concerning Some Aspects of the Pilot Project*, IOM and Ministry of Labour and Social Affairs (MLSA), <http://www.imigrace.mpsv.cz>

Dench, S., Hurstfield, J., Hill, D., Akroyd, K.

- 2006 *Employers' Use of Migrant Labour: Summary Report*, Home Office Online Report 03/06, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/rdsolr0306.pdf>

Drbohlav, D., Horakova, M., Janska, E.

- 2005 "Czech Republic" in J. Niessen, Y. Schibel and C. Thompson (eds), *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* Migration Policy Group, Brussels

Drucker, P.

- 1993 *Managing for the Future: The 1990's and Beyond*, Truman Talley Books/Plume, New York

El Qorchi, M., Maimb, S.M., Wilson, J.F.

- 2003 *Informal Fund Transfer Systems: An Analysis of the Informal Hawala System*, IMF, Washington D.C.

#### European Union

- 1963 Ankara Agreement (12 September 1963), OJ 1973 C 113/2
- 1964 Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health, OJ Sp. Ed. Series-I (63-64) 117
- 1968 Council Regulation 1612/68/EEC of 15 October 1968 on free movement for workers within the Community, OJ Sp. Ed. Series-I 68(II)
- 1970 Protocol to the Ankara Agreement (23 November 1970), OJ 1973 C 113/18
- 1971 Council Regulation 1408/71/EEC of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community, OJ 1971 L 149/2 (as amended by Regulation No. 1606/98/EC of 29 June 1998, OJ 1998 L 209/1)
- 1972 Council Regulation 574/72/EEC of 21 March 1972 fixing the procedure for implementing Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, OJ 1972 L 74/1
- 1976 Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment of men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, OJ 1976 L 39/40 (as amended by Directive 2002/73/EEC of 23 September 2002, OJ 2002 L 269/15)
- 1980 EEC-Turkey Association Council Decision 1/80 (19 September 1980)
- 1990 Schengen Implementing Agreement (1990) OJ 2000 L239/19
- 1994 Council Resolution of 20 June 1994 on limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment, OJ 1996 C 274/3
- 1999 Presidency Conclusions, Tampere European Council 15-16 October 1999, Bulletin EU 10-1999
- 2000a Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ 2000 L 180/22
- 2000b Commission, *Communication to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*, COM (2000) 757, 22 November 2000
- 2000c Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, OJ 2000 L 303/16

- 2000d Charter of Fundamental Rights of the European Union (December 2000), OJ 2000 C 364/1
- 2001 Council Regulation 539/2001/EC of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ 2001 L 81/1
- 2002a *Proposal for a Comprehensive Plan to Combat Illegal Immigration and Trafficking of Human Brings in the European Union* (28 February 2002) OJ 2002 C 142/23
- 2002b Council Framework Decision 2002/629/JHA of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, OJ 2002 L 203/1
- 2002c Treaty Establishing the European Community (consolidated version as amended), OJ 2002 C 325/33
- 2002d Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, OJ 2002 L 328/17
- 2002e Council Framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, OJ 2002 L 328/1
- 2002f *Council Return Action Programme* (28-29 November 2002), Doc. 14673/02
- 2003a Council Regulation 859/2003/EC of 14 May 2003 extending the provisions of Reg. (EEC) No 1408/71 to nationals of third countries who are not already covered by these provisions solely on the ground of their nationality OJ 2003 L 124/1
- 2003b Commission, *Communication on Immigration, Integration and Employment*, COM (2003) 336, 3 June 2003
- 2003c Accession Treaty, OJ 2003 L 236/17
- 2003d Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ 2003 L 251/12
- 2003e Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, OJ 2004 L 16/44
- 2004a Council Regulation 2004/377/EC of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network, OJ 2004 L 64/1
- 2004b Council Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, OJ 2004 L 158/77; OJ 2004 L 229/35 (Corrigendum)
- 2004c Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ 2004 L 261/19
- 2004d Commission, *Study on the Links between Legal and Illegal Migration*, COM (2004) 410, 4 June 2004
- 2004e Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Bulgaria, of the other part OJ 2004 L 358/3
- 2004f Council Regulation 2007/2004/EC of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ 2004 L 349/1
- 2004g *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 4-5 November 2004, *Bulletin EU* 11-2004
- 2004h Press Release, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels (19 November 2004), Doc. 1 4615/04 (Presse 321)
- 2004i Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, OJ 2004 L 375/12
- 2004j Council Regulation 2133/2004/EC of 13 December 2004 on the requirement for the competent authorities of the Member States to stamp systematically the travel documents of third country nationals when they cross the external borders of the Member States and amending the provisions of the Convention implementing the Schengen agreement and the common manual to this end, OJ 2004 L 369/5
- 2004k Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas*, COM (2004) 835, 28 December 2004
- 2005a EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings, OJ 2005 C 311/1

- 2005b Commission, *Migration and Development: Some Concrete Orientations*, COM (2005) 390, 1 September 2005
- 2005c Commission, *Proposal for a Directive on common standards and procedures for returning illegal residents*, COM (2005) 391, 1 September 2005
- 2005d Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purpose of scientific research, OJ 2005 L 289/15
- 2005e Press Release “EU-Russia relations: next steps towards visa facilitation and readmission agreement”, Luxembourg Doc. IP/05/1263 12 October 2005, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/ip05\\_1263.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ip05_1263.htm)
- 2005f *Policy Plan on Legal Migration*, COM (2005) 669, 21 December 2005
- 2005g EU-Russia agreement on Visa facilitation, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/faq/external/faq\\_external\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/faq/external/faq_external_en.htm)
- 2006 Commission, Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty* (period 1 May 2004 – 30 April 2006), COM (2006) 48, 8 February 2006

#### Euro-Mediterranean Association Agreement

- 1998 Euro-Mediterranean Association Agreement with Tunisia, OJ 1998 L 97/2
- 2000 Euro-Mediterranean Association Agreement with Morocco, OJ 2000 L 70/2
- 2002 Euro-Mediterranean Association Agreement with Algeria, Council Doc. 6786/02 – 12 April 2002

#### European Court of Human Rights

- Gaygusuz v. Austria* (1966) 23 EHRR 364
- Boultif v. Switzerland*, Eur. Ct HR, judgment of 2 August 2001
- Sen v. Netherlands*, Eur. Ct. HR, judgment of 21 December 2001
- Piorrez v. France*, Eur. Ct. HR, judgment of 30 September 2003

#### European Court of Justice

- 1975 Case 36/75, *Rutili v. Minister of the Interior* [1975] ECR 1219
- 1977 Case 30/77, *R v. Bouchereau* [1977] ECR 1999
- 1989 Case 113/89, *Rush Portuguesa* [1990] ECR I-1417
- 1993 Case 42/93, *Vander Elst* [1994] ECR I-3803
- 1997 Case 340/97, *Nazli* [2000] ECR I-957
- 2003a Case 445/03, *Commission v. Luxembourg* [2004] ECR I-10191
- 2003b Case 540/03, *Parliament v. Council* OJ 2004 C 47/21 (pending)

#### France

- 2001 *Première Synthèses: La Dimension Régionale des Difficultés de Recrutement, Situation en juin 2000*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, No. 43.1

#### Geronimi, E.

- 2004 *Acuerdos bilaterales de mano de obra: modo de empleo*, International Migration Paper 65, ILO, Geneva

#### Germany

- 2006 German Federal Ministry of the Interior website “Labour Recruitment”, [http://www.zuwanderung.de/english/1\\_anwerbung.html](http://www.zuwanderung.de/english/1_anwerbung.html) (visited 28 February 2006)

#### Ghosh, B.

- 1998 *Huddled Masses and Uncertain Shores: Insights into Irregular Migration*, Martinus Nijhoff, The Hague



## Global Commission on International Migration (GCIM)

2005 *Migration in an Interconnected World: New directions for action*, GCIM, New York

## Goldberg, A., Mourinho, D., Kulke, U.

1996 *Labour Market Discrimination against Foreign Workers in Germany*, ILO, Geneva

## Groenendijk, K.

2004 “Legal Concepts of Integration in EU Migration Law” (2004) 6 *European Journal of Migration and Law* 111

## Guatemala

2004 *Survey on the Impact of Family Remittances on Guatemalan Homes*, Office of Vice President of the Republic of Guatemala, Central American Bank for Economic Integration, Bank of Guatemala and IOM, Guatemala

## Harvey, A.

2006 “Managed Migration: Points-based System”, *Monthly News for Members*, Immigration Law Practitioners’ Association (March 2006)

## Holzmann, R. Koettl, J. and Chernetsky, T.

2005 *Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices*, Social Protection, Discussion Paper Series No. 519, World Bank, Washington D.C.

## Humblet M., Silva, R.

2002 *Standards for the XXIst Century. Social Security*, ILO, Geneva

## India

2004 *Emigration and You: An Information Booklet*, Office of the Protector General of Emigrants, Ministry of Labour, New Delhi

## Inter-American Court of Human Rights

2003 “Legal Status of Undocumented Migrants”, Advisory Opinion OC-18/2003 of 17 December 2003, [http://www.corteidh.or.cr/serieapdf\\_ing/seriea\\_18\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/serieapdf_ing/seriea_18_ing.pdf)

## International Centre for Migration Policy and Development (ICMPD)

2003 Conference of Ministers on the Prevention of Irregular Migration in the Wider European Region: Recommendations, <http://www.icmpd.org/uploadimg/Rhodes%20recommendations.pdf>

## International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)

2002 *Trade Union World Briefing* (December 2002) ICFTU, Brussels

## International Labour Organization

1919 ILO Constitution, <http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm>

1989 *Introduction to Social Security*, ILO, Geneva

1991 “Promotion and Development of Licensed Foreign Employment Agencies”, Seminar conducted in Colombo, Sri Lanka, sponsored by ILO/UNDP/CIDA and Swiss Government, 23-24 July 1991

1994 Committee of Independent Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *General Survey on Freedom of Association and Collective Bargaining*, Report III, Part 4B, ILO, Geneva, <http://www.ilo.org/ilolex/english/surveyq.htm>

- 1997 *Guidelines on Special Protective Measures for Migrant Workers in Time-bound Activities* (Doc. MEIM/1997/D.4), adopted by the Tripartite Meeting of Experts on Future ILO Activities in the Field of Migration, ILO, Geneva
- 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. International Labour Conference, 86th Session, 1998, ILO, Geneva, [http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static\\_jump?var\\_language=EN&var\\_pagename=DECLARATIONTEXT](http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=EN&var_pagename=DECLARATIONTEXT)
- 1999a *General Survey on Migrant Workers*, International Labour Conference, 87th Session, 1999, Report III (Part 1B), ILO, Geneva
- 1999b *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), Report III (Part 1A)*, International Labour Conference, 87th Session, ILO, Geneva
- 2001a International Labour Conference, 89th Session, *Social Security – A new consensus*, Resolution and Conclusions concerning social security, ILO, Geneva
- 2001b Case No. 2121 (23 March 2001), Complaint presented by the General Union of Workers of Spain (UGT); ILO, Committee on Freedom of Association, *Report No. 327*, Vol. LXXXV, 2002, Series B, No. 1, <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>
- 2002a Committee on Freedom of Association, *Report No. 327*, Vol. LXXXV, 2002, Series B, No. 1, (<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>)
- 2002b Case No. 2227 (18 October 2002), Complaint presented by the American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) and the Confederation of Mexican Workers (CTM); ILO, Committee on Freedom of Association, *Report No. 332*, Vol. LXXXVI, 2003, Series B, No. 3
- 2002c *Health and Safety at Work: A Trade Union Priority*, Labour Education 2002/1, No. 126, ILO Bureau for Workers' Activities, Geneva, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/126/126e.pdf>
- 2003a *Protection of Wages: Standards and Safeguards Relating to the Payment of Labour Remuneration*, General Survey on the Protection of Wages Convention, (No. 95) and the Protection of Wages Recommendation No. 85, 1949, International Labour Conference, 91st Session, 2003, Report III, ILO, Geneva
- 2003b *International Labour Migration Survey*, ILO, Geneva
- 2003c *An Information Guide Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers*: Booklets 1-6, Gender Promotion Programme – Employment Sector, ILO, Geneva, <http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/advocacy/protect.htm>
- 2004a *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, Report VI, International Labour Conference, 92nd Session, ILO, Geneva, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf>
- 2004b *Resolution concerning a fair deal for migrant workers in a global economy*, International Labour Conference, 92nd Session, ILO, Geneva, [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig\\_res-eng.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf)
- 2005 *Draft ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding Principles and Guidelines for a Rights-based Approach to Labour Migration*, adopted by the Tripartite Meeting of Experts on Labour Migration, 31 October to 2 November 2005, Doc. TMMFLM/2005/1, ILO, Geneva, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb295/pdf/tmmflm-1.pdf>
- 2006a Guide to Private Employment Agencies: Regulation, Monitoring and Enforcement, (draft), ILO, Geneva
- 2006b *Trafficking for Forced Labour: How to monitor the recruitment of migrant workers*, ILO, Geneva.

#### International Organization for Migration (IOM)

- 1999 Technical Cooperation Centre for Eastern Europe and Central Asia, *The Return of Irregular Migrants: The Challenge for Central and Eastern Europe*, 30 September 1999, IOM, Geneva
- 2003a *Labour Migration in Asia – Trends, challenges and policy responses in countries of origin*, IOM, Geneva
- 2003b “Compendium of Labour Migration Policies and Practices in Major Asian Labour Sending Countries”, *Labour Migration in Asia – Trends, challenges and policy responses in countries of origin*, IOM, Geneva
- 2003c *World Migration 2003: Challenges and Responses for People on the Move*, World Migration Report Series Vol. 2, IOM, Geneva
- 2003d *Comments on the EU Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, IOM Geneva

- 2003e Joint IOM-OECD-World Bank Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12-14 November 2003, [http://www.iom.int/en/know/idm/tms\\_200311.shtml](http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200311.shtml)
- 2003f *International Labour Migration – Trends and IOM Policy and Programmes*, Doc. MC/INF/264, 86th Session, IOM Council, Geneva
- 2004a *Return Migration, Policies and Practices in Europe*, IOM, Geneva
- 2004b IOM-World Bank-WTO Seminar on Managing the Movement of People: What can be learned for Mode 4 of the GATS, Geneva, 4-5 October 2004, [http://www.iom.int/en/know/idm/tms\\_200410.shtml](http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200410.shtml)
- 2005a *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, World Migration Report Series Vol. 3, IOM, Geneva
- 2005b Labour Administrators' Training Curriculum (Draft), IOM, Geneva
- 2005c *Labour Migration in Asia – Protection of Migrant workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*, IOM, Geneva
- 2005d *International Agenda for Migration Management*, Swiss Federal Office for Migration/IOM, Berne, [http://www.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM\\_E.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM_E.pdf)
- 2005e *Interstate Cooperation and Migration*, Berne Initiative Studies, Swiss Federal Office for Migration/IOM, Berne
- 2006 *Assisted Voluntary Return Programmes in Europe*, January 2006
- Ireland
- 2005a *Migrant Workers & Access to the Statutory Dispute Resolution Agencies*, Labour Relations Commission, Dublin, [http://www.lrc.ie/documents/publications/lrcsurveysreviews/Migrant\\_Workers\\_Study.pdf](http://www.lrc.ie/documents/publications/lrcsurveysreviews/Migrant_Workers_Study.pdf)
- 2005b *Planning for Diversity: the National Action Plan against Racism*, Department of Justice, Equality and Law Reform, Dublin
- 2005c Review of the Employment Agency Act 1971, Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin, <http://www.entemp.ie/publications/employment/2005/employmentagencyreview.pdf>
- Italy
- 2003 *Contemporary Immigration in Italy: Current Trends and Future Prospects*, Caritas Roma
- Isern, J., Deshpande, R., van Doorn, J.
- 2004 *Crafting a Money Transfers Strategy: Guidance for Pro-Poor Financial Service Providers*, The Consultative Group to Assist the Poor (GCAP), Washington D.C.
- Ivanovičová, V.
- 2006 *Pilot Project: Selection of Qualified Foreign Workers*, PowerPoint presentation, MLSA (Czech Republic)
- Johnson, K.R.
- 1998 "An Essay on Immigration, Citizenship, and U.S./Mexico Relations: The Tale of Two Treaties" (1998) *5 Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* 121
- Klein Solomon, M.
- 2006 "GATS Mode 4 and the Mobility of Labour" in R. Perruchoud and R. Cholewinski, eds, *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Asser Press, forthcoming
- Koppenfels, A. von
- 2001 "The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration", *Migration Research Series*, No. 3, IOM, Geneva

Kuptsch, C. (ed.)

2005 *Merchants of Labour*, ILO/International Institute for Labour Studies, Geneva.

Lee, J.H.

2004 *A Comparative Study on Labour Migration Management in Selected Countries: Canada, France, Italy, United Kingdom, United States of America*, Seoul: Korea Labour Institute

LeVoy, M., Verbruggen, N.

2005 *Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers*, PICUM, <http://www.picum.org/>

Martin P.

1998 "Economic Integration and Migration: The Case of NAFTA" (1998) 3 *UCLA Journal of International and Foreign Affairs* 419

2003 *Managing Labour Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century*, International Institute for Labour Studies, Geneva

Martin, P., Abella, M., Kuptsch, C.

2005 *Managing Labour Migration in the Twenty-first Century*, Yale University Press, New Haven and London

MERCOSUR

2002 Agreement on Residence for Nationals of MERCOSUR States, Bolivia and Chile [*Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*], 6 December 2002, <http://www.iadb.org/intal/tratados/mercosur.htm>

Milos, C.

2005 *Demographic Slump vs. Immigration Policy: The Case of the Czech Republic*, Working Paper 127, Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego

Ministerial Consultations on Overseas Employment for Countries of Origin in Asia

2004 Summary of Statements and Recommendations of the Ministers , Manila, Philippines

2005 Summary of Statements and Recommendations of the Ministers , Bali, Indonesia

Morris, L.

2002 *Managing Migration: Civil Stratification and Migrants' Rights*, Routledge, London

Mughal, R., Padilla. L.

2005 "Regulatory Frameworks for Recruitment of Migrant Workers and Minimum Standards in Employment Contracts: A Comparative Study of Pakistan, the Philippines and Sri Lanka," *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*, IOM, Geneva

North American Free Trade Agreement (NAFTA)

1994 North American Free Trade Agreement, NAFTA Secretariat, [http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index\\_e.aspx?DetailID=78](http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_e.aspx?DetailID=78)

Nielsen, A-G.

2006 "Co-operation Mechanisms" in R. Perruchoud and R. Cholewinski, (eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Asser Press, forthcoming

## Norway

- 2002 *Newsletter on Norwegian Refugee and Immigration Policy* (March 2002),  
<http://www.odin.dep.no/krd/english/doc/periodicals/immigration/016081-280003/dok-bn.html>

## Olimova, S., Bosc, I.

- 2003 *Labour Migration from Tajikistan*, IOM, Dushanbe

## Organization of American States (OAS)

- 1948 American Declaration on the Rights and Duties of Man, OAS Res. XXX, Ninth International Conference of American States, Bogotá, Colombia
- 1969 American Convention on Human Rights, San José, Costa Rica, 22 November 1969, OAS *Treaty Series* No. 3

## Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

- 1991 *Migration, The Demographic Aspects*, OECD, Paris
- 2003a *The Economic and Social Aspects of Migration*, Conference jointly organized by the European Commission and the OECD, Brussels, 21-22 January 2003
- 2003b Joint IOM-OECD-World Bank Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12-14 November 2003,  
[http://www.iom.int/en/know/idm/tms\\_200311.shtml](http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200311.shtml)
- 2004a *Trends in International Migration - SOPEMI 2003*, OECD, Paris
- 2004b *Economic Survey of the Czech Republic 2004*, OECD, Paris
- 2004c *Trade and Migration: Building Bridges for Global Labour Mobility*, OECD, Paris
- 2004d *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, OECD, Paris
- 2005 *Trends in International Migration – SOPEMI 2004*, OECD, Paris

## Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)

- 1975 Conference on Security and Cooperation in Europe, *Final Act*, Helsinki,  
[http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf)
- 2003 Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, Decision No. 557, Doc. PC.DEC/557 (24 July 2003), OSCE, Vienna
- 2005a 13th Meeting of the Economic Forum, *Summary* (Prague, 23-27 May 2005) Doc. EF.GAL/33/05/Rev.1 (29 June 2005), OSCE, Vienna
- 2005b 13th Ministerial Council, Ljubljana, December 2005, Decision No. 2/05 on Migration, Doc. MC.DEC/2/05; OSCE, Vienna

## Pechová, J.

- 2004 *Permanent Residence in the Czech Republic*, <http://www.en.domavcr.cz>

## Pérez, N.O.

- 2003 “Spain: Forging an Immigration Policy”, *Migration Information Source*, February 2003,  
<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=97>

## Perruchoud, R., Cholewinski, R. (eds.)

- 2006 *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Asser Press, forthcoming

## Piper, N., Satherthwaite, M.

- 2006 “Migrant Women” in R. Perruchoud and R. Cholewinski (eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Asser Press, forthcoming

Rakhmatulina, G.

2004 “The Common Economic Space: Problems and Outlook for the Future” Kazakhstan Institute for Strategic Studies,  
[http://www.kisi.kz/old/English/Economy/Rakhmatulina\\_en\\_EDITED.pdf](http://www.kisi.kz/old/English/Economy/Rakhmatulina_en_EDITED.pdf)

Reid T., et al

2000 “58 die in lorry ride to hope”, *The Times*, 20 June 2000

RESPECT (European Network of Migrant Domestic Workers)

2000 *Migrant Domestic Workers in Europe. A Case for Action* (September 2000),  
<http://www.solidar.org/English/pdf/Briefing10.doc>

Roberts, B.

2004 *Remittances in Armenia: Size, Impacts, and Measures to Enhance their Contribution to Development* USAID, Yerevan

Rodolfo O. de la Garza, Lowell, B.L.

2002 *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*, Rowman & Littlefield, Oxford

Rollason, N.

2004 “Labour Recruitment for Skills Shortages in the United Kingdom” in *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, 113, OECD, Paris

Ruhs, M.

2003 *Temporary Foreign Worker Programmes: Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make Them Work*, Perspectives on Labour Migration 6, International Labour Migration Programme, ILO, Geneva,  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pom/pom6e.pdf>

2005 “Designing Viable and Ethical Labour Immigration Policies” in IOM, *World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration*, IOM, Geneva

Russell, S.S.

2002 *Migration and Sustainable Development – The Remittances Link*, Remarks for ECOSOC Substantive Session, 2 July 2002

Ryan, B.

2005 *Labour Migration and Employment Rights*, Institute of Employment Rights, London

Samers, M.

2004 “An Emerging Geopolitics of ‘Illegal’ Immigration in the European Union”,  
*6 European Journal of Migration and Law* 27

Schoukens, P. and Pieters D.

2004 “Illegal Labour Migrants and Access to Social Protection” (2004) 6(3) *European Journal of Social Security* 229

Serra, A. Mas, P., Xalabarder, A., Pinyol, G.

2005 “Spain” in J. Niessen, Y. Schibel and C. Thompson (eds), *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* (Brussels: Migration Policy Group, September 2005,  
[http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3012/DocumentName/EMD\\_Spain\\_2005.pdf](http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3012/DocumentName/EMD_Spain_2005.pdf)

Smeesters, B., Nayer, A.

1999 *Approche juridique de la discrimination à l'emploi en Belgique en raison de l'origine étrangère*, ILO, Geneva

Söderköping Process

2005 Road Map of the Söderköping Process 2005-2007, [http://soderkoping.org.ua/files/en/pub/ROADMAP\\_eng2.pdf](http://soderkoping.org.ua/files/en/pub/ROADMAP_eng2.pdf)

Spain

2001 Royal Decree 864/2001 approving the Regulation implementing Organic Law 4/2000, as amended by Organic Law 8/2000 (*Real Decreto 864/2001, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley orgánica 4/2000, reformada por la Ley orgánica 8/2000*), BOE of 21 July 2001

Süssmuth, R.

2001 *Zuwanderung Gestalten, Integration Fördern [Structuring Immigration – Fostering Integration]*, Bericht der Unabhängigen Kommission “Zuwanderung” [Report by the Independent Commission on Migration to Germany], German Federal Ministry of Interior, <http://www.zuwanderung.de/english/index.html>

Swiss Federal Office for Migration

2005a International Agenda for Migration Management, Swiss Federal Office for Migration/IOM, Berne, [http://www.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM\\_E.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM_E.pdf)

2005b *Interstate Cooperation and Migration*, Berne Initiative Studies, Swiss Federal Office for Migration/IOM, Berne

Tan, E.

2005 “Welfare Funds for Migrant Workers – A Comparative Study of Pakistan, the Philippines and Sri Lanka”, in *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*. IOM, Geneva

Taran, P., McClure, I., Zegers de Beijl, R.

2006 *Challenging Discrimination in Employment: A Summary of Research and a Typology of Measures*, ILO, Geneva

Trade Union Congress (TUC)

2004 *Gone West: Ukrainians at work in the UK*, European Union and International Relations Department, TUC, London

Tyuryukanova, E.

2005 *Forced Labour in the Russian Federation Today: Irregular Migration and Trafficking in Human Beings*, ILO, Geneva, September 2005

UNIFEM

2004 *The UNIFEM Asia Pacific Arab States Regional Program on Empowering Women Migrant Workers in Asia*, Phase I: 2001-2004 (Report), Bangkok, 2004

United Kingdom

1994 Immigration Rules, HC 395, 23 May 1994

2001 *Projections of Occupations and Qualifications 2000/2001*, Vol. I, Department for Education and Employment, London

2004 e-skills Bulletin: Quarterly Review of the ICT Labour Market, (4th quarter), <http://www.e-skills.com/cgi-bin/go.pl/%7BReferer=x%7D/newscentre/news/news.html?uid=400>

2005a *Gangmasters Licensing Consultation*, Gangmasters Licensing Authority, London, October 2005, <http://www.gla.gov.uk/consultation.htm>

- 2005b *Applying for a Work Permit under the Sectors Based Arrangements: Guidance for Employers* (3 October 2005 – 2 April 2006), Home Office, Immigration and Nationality Directorate, London, [http://www.workingintheuk.gov.uk/working\\_in\\_the\\_uk/en/documents/all\\_forms.html](http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/documents/all_forms.html)
- 2005c *Applying for a Training and Work Experience Work Permit: Guidance for Employers* (3 October 2005 – 2 April 2006), Home Office, Work Permits (UK), London, [http://www.workingintheuk.gov.uk/working\\_in\\_the\\_uk/en/documents/all\\_forms.html](http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/documents/all_forms.html)
- 2005d *Accession Monitoring Report, May 2004 – June 2005*, Home Office, Department for Work and Pensions, HM Revenue and Customs, Office of the Deputy Prime Minister, London, [http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/about\\_us/reports/accession\\_monitoring.Maincontent.0015.file.tmp/Accession%20Monitoring%20Report4.pdf](http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/about_us/reports/accession_monitoring.Maincontent.0015.file.tmp/Accession%20Monitoring%20Report4.pdf)
- 2006a *Applying for a Business and Commercial Work Permit: Guidance for Employers*, Home Office London, [http://www.workingintheuk.gov.uk/working\\_in\\_the\\_uk/en/documents/all\\_forms.html](http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/documents/all_forms.html)
- 2006b *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, Cm 6741 Home Office, London, <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/command-points-based-migration>
- 2006c *Statement of Changes in Immigration Rules*, HC 974 (13 March 2006)
- 2006d *HSMP Guidance for Applicants 28 Years of Age or Over / HSMP Guidance for Applicants under 28 Years of Age*, Home Office, Immigration and Nationality Directorate, London, [http://www.workingintheuk.gov.uk/working\\_in\\_the\\_uk/en/documents/all\\_forms.html](http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/documents/all_forms.html).

#### United Nations

- 1948 Universal Declaration of Human Rights, General Assembly Resolution 217 A (III) of 10 December 1948, <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/88/IMG/NR004388.pdf?OpenElement>
- 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, 189 UNTS 150
- 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, General Assembly Resolution 2106 (XX) of 21 December 1965
- 1966a International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ceschr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm)
- 1966b International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, <http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>
- 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, 606 UNTS 267
- 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), General Assembly Resolution 33/180 of 18 December 1979
- 1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, General Assembly Resolution 39/46 of 10 December 1984, [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h\\_cat39.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm)
- 1989 Convention on the Rights of the Child (CRC), General Assembly Resolution 44/25 of 20 November 1989, <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>
- 1990 International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW), General Assembly Resolution 45/158 of 18 December 1990, [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m\\_mwctoc.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm)
- 2000a *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* UN Doc. ESA/P/WP.160, UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York
- 2000b International Convention against Transnational Organized Crime (ICTOC), General Assembly Resolution 55/25 of 15 November 2000, [http://www.unodc.org/unodc/en/crime\\_cicp\\_convention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html)
- 2000c Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea, General Assembly Resolution 55/25 of 15 November 2000, <http://www.ohchr.org/english/law/organizedcrime.htm>
- 2000d Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, General Assembly Resolution 55/25 (15 November 2000)



- 2002 *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Durban, 31 August – 8 September 2001, UN Doc. A/CONF.189/12 (25 January 2002), Declaration and Programme of Action against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, UN, Geneva/New York
- 2003 *World Population Prospects: The 2002 Revision*, UN Population Division, New York
- 2004 *World Survey on the Role of Women in Development. Women and International Migration*, Report of the Secretary General, UN Doc. A/59/287/Add.1 (30 September 2004)
- 2006 *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, CD-ROM Documentation, UN Doc. POP/DB/MIG/rev.2005/Doc (February 2006), Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York/Geneva

UN Economic and Social Council (ECOSOC)

- 1991 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 5th Session, Supp. No. 3, Appendix IV, *Revised guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by States Parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/1991/23 (1991)
- 1992 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 6th Session, *General Comment 4, The Right to Adequate Housing (Art. 11(1) of the Covenant)*, UN Doc. E/1992/23 (1992)
- 1999 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 21st Session, *General Comment No. 13, The Right to Education (Art. 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10 (1999)
- 2000a Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 22nd Session, Geneva, 25 April – 12 May 2000, *General Comment No. 14 (2000), The right to the highest attainable standard of health*, UN Doc. E/C.12/2000/4 (11 August 2000)
- 2000b Commission on Human Rights, 57th Session, *Specific Groups and Individuals: Migrant Workers (Visit to Canada)*, Report prepared by Ms. Gabriela Rodriguez Pizarro, Special Rapporteur on the human rights of migrants, submitted pursuant to resolution 1999/44 of the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2001/83/Add.1 (21 December 2000)
- 2002 Commission on Human Rights, 58th Session, Provisional Agenda Item 10, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*, M. Kothari, UN Doc. E/CN.4/2002/59 (March 2002)
- 2006 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 18 on the Right to Work*, UN Doc. E/C.12/GC.18 (6 February 2006), [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.GC.18.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.GC.18.En?OpenDocument)

UNESCO

- 1960 Convention against Discrimination in Education, 14 December 1960, 429 UNTS 93

UNFPA

- 1994 International Conference on Population and Development (Cairo, 5-13 September 1994): Programme of Action, Ch. X, "International Migration", UN Population Fund, New York, <http://www.unfpa.org/icpd/summary.htm>

United States Government

- 1990 Immigration Act of 1990, Pub. L. No. 104-208, 110 Stat. 3009, US Congress, Washington D.C.
- 2003 *American Community Survey*, US Census Bureau, Washington D.C.
- 2005a Investment Climate – Kazakhstan, <http://www.state.gov/e/eb/afd/2005/42065.htm> (visited 27 February 2006), US Department of State, Washington D.C.
- 2005b *Labour Force Characteristics of Foreign-born Workers in 2004* (12 May 2005), Bureau of Labor Statistics Press Release, Department of Labor, Washington D.C.
- 2006a *Occupational Outlook Handbook*, US Department of Labor, Washington D.C., <http://www.bls.gov/oco/>
- 2006b Title 8 (Aliens and Nationality), U.S. Code (8 U.S.C.)
- 2006c Title 8 (Aliens and Nationality), Code of Federal Regulations (8 C.F.R.)

United States Supreme Court

2002 *Hoffman Plastic Compounds Inc. v. National Labour Relations Board*, 2002, 535 U.S. 137

Varma, U.K., Sasikumar, S.K.

2005 “External Migration and Remittances: Trends, Policies, Impact and Development Potential. The Indian Case”, in *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*. IOM, Geneva

Warren, B., Stevens R., Loudon, D.

2002 *Marketing Research Text and Cases*, Best Business Books, New York

Weissbrodt, D.

2003 Final report on *The rights of non-citizens* to the UN Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/23 (26 May 2003)

World Bank

2002 Joint WTO-World Bank Symposium on Movement of Natural Persons (Mode 4) under GATS, Geneva, 11-12 April 2002, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/symp\\_mov\\_natur\\_perso\\_april02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_mov_natur_perso_april02_e.htm)

2003 Joint IOM-OECD-World Bank Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12-14 November 2003, [http://www.iom.int/en/know/idm/tms\\_200311.shtml](http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200311.shtml)

2004 IOM-World Bank-WTO Seminar on Managing the Movement of People: What can be learned for Mode 4 of the GATS, Geneva, 4-5 October 2004, ([http://www.iom.int/en/know/idm/tms\\_200410.shtml](http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200410.shtml))

2005 Discussion on forthcoming World Bank report on Labour Migration in Europe and Central Asia, Geneva, October, 2005

2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, IBRD/World Bank, New York

World Council of Credit Unions (WOCCU)

2004 *Proyectos del WOCCU al 31 de diciembre de 2004* (WOCCU projects as of 31 December 2004), WOCCU, Madison, Wisconsin; Washington, D.C.

World Trade Organization

1994 Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Annex 1B General Agreement on Trade in Services (GATS), WTO, Geneva, [http://www.wto.org/English/docs\\_e/legal\\_e/26-gats.pdf](http://www.wto.org/English/docs_e/legal_e/26-gats.pdf)

2002 Joint WTO-World Bank Symposium on Movement of Natural Persons (Mode 4) under GATS, Geneva, 11-12 April 2002, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/symp\\_mov\\_natur\\_perso\\_april02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_mov_natur_perso_april02_e.htm)

2004 IOM-World Bank-WTO Seminar on Managing the Movement of People: What can be learned for Mode 4 of the GATS, Geneva, 4-5 October 2004, [http://www.iom.int/en/know/idm/tms\\_200410.shtml](http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200410.shtml)

2005 Declaration of the WTO Ministerial Conference, Sixth Session, Hong Kong 13-18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC (22 December 2005), [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm). [www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=78019](http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=78019)

Zlotnik, H.

2002 “Data Insight: The Global Dimensions of Female Migration” in UN, *International Migration Report: 2002*, No. E.03.XIII.4, UN, New York



# Список сокращений

## На английском языке

<b>ASEAN</b>	Association of Southeast Asian Nations - Ассоциация стран Юго-Восточной Азии	<b>HTA</b>	Home Town Associations - Латиноамериканские ассоциации родных городов
<b>CARICOM</b>	Caribbean Community and Common Market - Соглашение о Карибском сообществе и общем рынке	<b>IACHR</b>	Inter-American Commission on Human Rights - Межамериканская комиссия по правам человека
<b>CAT</b>	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - Международная конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	<b>ICCPR</b>	International Covenant on Civil and Political Rights - Международный пакт о гражданских и политических правах
<b>CEDAW</b>	Convention on the Elimination of Discrimination Against Women - Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	<b>ICERD</b>	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
<b>CIETT</b>	International Confederation of Temporary Work Agencies - Международная конфедерация агентств по временному трудоустройству	<b>ICESCR</b>	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
<b>CRC</b>	Convention on the Rights of the Child - Конвенция о правах ребенка	<b>ICTOC</b>	International Convention against Transnational Organized Crime - Международная конвенция против транснациональной организованной преступности
<b>DOL</b>	US Department of Labour - Министерство труда США	<b>ICRMW</b>	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - Международная конвенция 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей
<b>ECHR</b>	European Convention on Human Rights - Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод	<b>ILC</b>	International Labour Conference - Международная конференция по труду
<b>ECJ</b>	European Court of Justice - Европейский Суд	<b>IRENE</b>	International Restructuring Education Network Europe - Международная сеть по реформе системы образования, Европа
<b>ECOWAS</b>	Economic Community of the West African States - Экономическое сообщество западноафриканских государств	<b>MRCI</b>	Migrant Rights Centre Ireland - Ирландский центр по правам мигрантов
<b>ECMW</b>	European Convention on the Legal Status of Migrant Workers - Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов	<b>NAALC</b>	North American Agreement on Labour Cooperation - Североамериканское соглашение о трудовом сотрудничестве
<b>ETUC</b>	European Trade Union Confederation - Европейская конфедерация профсоюзов	<b>NAFTA</b>	North American Free Trade Agreement - Североамериканское соглашение о свободе торговли
<b>FERME</b>	Foundation of Recruiting Enterprises of Foreign Agricultural Labour, Canada - Фонд предприятий провинции Квебек по найму иностранных сельскохозяйственных рабочих	<b>N/SVQ</b>	National/Scottish Vocational Qualification (UK) - Национальная/шотландская профессиональная квалификация (Великобритания)
<b>GATS</b>	General Agreement on Trade in Services - Генеральное соглашение по торговле услугами	<b>OAS</b>	Organization of American States - Организация американских государств
<b>HRSDC</b>	Human Resources and Skills Development Canada - Департамент человеческих ресурсов и профессионального развития Канады	<b>OEC</b>	Overseas Employment Certificate - Сертификат международного трудоустройства
<b>HSMP</b>	Highly Skilled Migrant Programme - Программа для высококвалифицированных мигрантов	<b>OPF</b>	Overseas Pakistani Foundation - Пакистанский зарубежный фонд

<b>OSCE-APCTHB</b>	OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings - План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми	<b>МЦРМП</b>	Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD)
<b>OWWA</b>	Overseas Workers Welfare Administration – Филиппинская администрация по социальному обеспечению зарубежных трудящихся	<b>МФУ</b>	Микрофинансовые учреждения
<b>OWWF</b>	Overseas Workers Welfare Fund (Sri Lanka) - Фонд социального обеспечения зарубежных трудящихся Шри-Ланки	<b>НСПА</b>	Неформальные системы перевода денежных средств
<b>PICUM</b>	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants - Платформа по международному сотрудничеству по проблемам недокументированных мигрантов	<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>POEA</b>	Philippines Overseas Employment Administration - Филиппинское управление зарубежной занятости	<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>SLBFE</b>	Sri Lanka Bureau for Foreign Employment - Бюро зарубежной занятости Шри-Ланки	<b>ОЦАС</b>	Организация центральноазиатского сотрудничества
<b>SWOT-анализ</b>	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats analysis - Анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз	<b>ОКТ</b>	Объединенные комиссии по труду
<b>TLWG</b>	Temporary Labour Working Group - Временная рабочая группа по вопросам труда	<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>USCIS</b>	US Citizenship and Immigration Services - Служба гражданства и иммиграции США	<b>ПЗЗ</b>	Программа зарубежной занятости
		<b>РКП</b>	Региональные консультативные процессы
		<b>ЧАЗ</b>	Частное агенство занятости
		<b>ФМС</b>	Федеральная миграционная служба Российской Федерации
		<b>ФСОМ</b>	Фонды социального обеспечения мигрантов

### На русском языке

<b>БОДП</b>	Банки и организации, занимающиеся денежными переводами
<b>ВОЗ</b>	Всемирная организация здравоохранения
<b>ГАЗ</b>	Государственное агентство занятости
<b>ГМС</b>	Государственная миграционная служба
<b>ДСТМ</b>	Двусторонние соглашения по трудовой миграции
<b>ЕврАзЭС</b>	Евразийское экономическое сообщество
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>МАТМ</b>	Международная ассоциация трудовой миграции
<b>МИД</b>	Министерство иностранных дел
<b>МКНР</b>	Международная конференция по народонаселению и развитию
<b>МОМ</b>	Международная организация по миграции
<b>МОТ</b>	Международная организация труда
<b>МПК</b>	Межправительственные консультации по вопросам миграции и убежища