

УДК 325:331.53

ключевые слова: рынок труда, трудовая миграция, миграция неквалифицированной рабочей силы, управление миграцией

Н. П. Неклюдова

ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ РАБОТНИКОВ С НИЗКОЙ КВАЛИФИКАЦИЕЙ В СТРАНАХ ОЭСР

В статье анализируется присутствие и роль низкоквалифицированных мигрантов в трудовых отношениях стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также стратегии найма таких работников. Зарубежный опыт, по мнению автора, будет полезен при разработке механизмов регулирования и миграционной политики в области временной трудовой миграции в России.

В 2009 году квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу составила 3976747 человек. Такова, по мнению правительства, потребность в привлечении в РФ иностранных работников. В распределении этой потребности по приоритетным профессионально-квалификационным группам на первом месте стоят рабочие, занятые на горно-капитальных, строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах, – 1313432 человека. На втором месте – неквалифицированные рабочие, общие для всех отраслей экономики (1098729 человек). Для сравнения: потребность в среднем персонале в области финансово-экономической, административной и социальной деятельности определена в 57199 человек, а в специалистах в области естественных и инженерных наук – в 41678. Очевидно, сегодня неквалифицированная рабочая сила является ядром трудовой иммиграции в РФ.

Временная трудовая миграция во многих странах мира является неотъемлемой составляющей формирования национального рынка труда. Во многих странах ОЭСР численность иностранных работников увеличивается из года в год.

Доля неквалифицированных работников на рынках труда стран ОЭСР различна. В некоторых из них, особенно в Южной Европе, неквалифицированные работники составляют значительную часть трудовых ресурсов (почти 70% в Португалии и более 40% в Испании) [3, с. 128]. Значительная часть неквалифицированной ра-

бочей представлена иммигрантами. Как видно из таблицы 1, особенно высока доля иммигрантов, занятых неквалифицированным трудом, среди молодых работников, прибывших в страны приема за последние 10 лет.

Устойчивая трудовая миграция за несколько десятилетий привела к сегментации рынков труда и выделению секторов, занятых преимущественно мигрантами. Это, в основном, непрестижные рабочие места, не требующие высокой квалификации, с тяжелыми условиями труда и низкой оплатой. Мигранты заняты в основном в индустрии досуга и развлечений, общественных услугах (низший персонал гостиниц, баров, фитнес-центров и т. п.), домашнем обслуживании (няни, гувернантки, домработницы, уход за детьми, престарелыми и больными), в строительстве, на тяжелых участках крупного промышленного производства, других неквалифицированных и тяжелых работах.

Неквалифицированные мигранты играют важную роль в отдельных отраслях занятости во многих странах ОЭСР. В ближайшие десятилетия спрос на неквалифицированную рабочую силу в перечисленных отраслях экономики сохранится и даже будет расти. США, например, в период между 2006 и 2016 гг. потребуются дополнительно 65000 работников для ухода за детьми, престарелыми и больными, почти 400000 – для работы в секторе домашнего обслуживания и более 530000 в сфере клининга. В ЕС в период между 2006 и 2015 гг. количество вакансий подобного рода увеличится на 10%, а это не менее 2 млн чел. В Италии сегодня 40% вакансий, существующих на рынке труда, предусмотрены для людей с минимальным образованием, причем в половине случаев от них не требуется опыта работы. Итальянские предприятия собираются большую часть этих вакансий закрыть иммигрантами. В Канаде на предприятиях малого и среднего бизнеса 1/5 вакансий также приходится на работников неквалифицированного и тяжелого труда [3, с. 132].

Привлечение неквалифицированных мигрантов вызывает много споров. За последние несколько лет был проведен ряд исследований,

¹ Публикация подготовлена при поддержке РГНФ (проект №08-02-00369а).

Таблица 1

Доля иммигрантов в общей численности трудовых ресурсов и среди работников занятых неквалифицированным трудом в странах ОЭСР, 2007 г. (%) [2, с. 88]

Страна	В общей численности трудовых ресурсов		Среди работников, занятых неквалифицированным трудом	
	все иммигранты	недавно прибывшие иммигранты	все иммигранты	недавно прибывшие иммигранты
Австралия	26,3	29,4	31,7	43,1
Австрия	16,1	20,7	36,2	51,9
Бельгия	10,3	12,6	16,2	25,5
Канада (2008)	20,5	21,5	21,0	28,6
Чехия	1,9	3,2	3,2	7,9
Дания	6,6	10,1	13,1	31,9
Финляндия	2,8	4,2	4,3	11,3
Франция	11,2	8,9	21,2	25,9
Германия	12,8	13,8	27,5	45,4
Греция	8,7	14,9	38,4	66,1
Венгрия	1,8	1,9	1,8	3,6
Ирландия	14,8	30,1	23,0	53,7
Италия	9,0	17,4	23,2	50,1
Люксембург	45,4	56,4	71,9	81,7
Нидерланды	10,7	9,1	24,3	34,4
Норвегия	8,0	13,4	19,1	50,3
Польша	0,3	0,4	0,2	0,2
Португалия	8,0	10,7	11,8	27,5
Словакия	0,6	0,2	0,5	0,0
Испания	15,9	33,2	33,6	67,6
Швеция	12,8	12,9	25,1	38,1
Швейцария	25,8	36,4	46,3	64,9
Турция	2,4	0,3	1,8	0,3
Великобритания	11,1	21,5	14,4	38,1
США	16,8	22,4	19,9	26,4
В среднем по странам ОЭСР	12,0	16,2	21,2	35,0

Примечание: В таблице приводятся данные по трудоустроенным мигрантам в возрастной группе 15–64 лет. Недавно прибывшие иммигранты – иммигранты в возрасте 25–34 лет, прибывшие в страну за последние 10 лет.

в которых была предпринята попытка оценки экономического влияния, которое оказывает иммиграция на развитие различных стран. Исследователи пришли к выводу, что существуют две стороны медали – положительная и отрицательная, которые очень тесно взаимосвязаны, в особенности на местном уровне. Мигранты, в том числе и неквалифицированные, в основном позитивно влияют на экономический рост и не создают сложностей для систем социальной помощи принимающей страны.

В противовес убеждению, что иммиграция ведет к росту безработицы, исследования доказывают, что мигранты в основном занимают те ниши, которые по каким-то причинам не заняло местное население даже при наличии высокого уровня безработицы. Из-за недостоверности данных очень сложно оценить влияние нелегальных мигрантов, которые работают

на территории многих стран. Они, наряду с легальными трудовыми мигрантами, которые прибывают с краткосрочными визитами, заняты во многих сферах, требующих неквалифицированного труда. Их присутствие может стать препятствием для осуществления более эффективной политики в отношении приезжающих на длительный срок.

В случае найма низкоквалифицированных рабочих возможен конфликт с местным населением, поскольку мигранты часто получают заработную плату гораздо более низкую, чем местные трудящиеся, и иногда работают в условиях, ведущих к эксплуатации и социальному неравенству. С другой стороны, концентрация в каком-то регионе или секторе экономики большого числа мигрантов свидетельствует о потребностях рынка именно в дополнительной рабочей силе и представляет определенную помощь местной экономике.

Пока в некоторых странах экономические сложности в определенных секторах экономики, которые традиционно привлекают мигрантов (строительство, шахты, производство), обуславливают более высокий уровень безработицы мигрантов, чем коренного населения. Однако становится очевидным, что мигранты более находчивы в выборе ниши, которую они бы могли занять на рынке труда.

Управление миграцией работников с низкой квалификацией — непростой вопрос для стран ОЭСР. Как видно из таблицы 2, программы неквалифицированной миграции в странах ОЭСР имеют много общего. Основным инструментом регулирования допуска на рынок труда иностранных неквалифицированных работников является разрешение на работу.

Разрешение на работу (или виза) выдается мигранту только под конкретного работодателя, т. е. на основе предварительного соглашения о найме, на ограниченный период времени, и только в том случае, если на занятие вакансии с заданным уровнем зарплаты не претендуют местные жители.

Одним из важнейших элементов в таких программах является гарантия именно временного пребывания, во избежание оседлости неквалифицированных мигрантов стране. Однако выдача краткосрочных виз или разрешений на работу не всегда гарантирует возвращение иностранных работников на родину после истечения срока рабочей визы. Принимая во внимание этот момент, в некоторых странах работодателям разрешено нанимать повторно тех работников, с которыми они заключали контракт в предыдущие годы. При этом мигрант имеет приоритет (относительно других мигрантов) при устройстве на работу и может рассчитывать на облегчение процедуры привлечения. Таким образом, наиболее успешны в плане эффективности возвращения на родину те программы, в которых предусмотрена вероятность быть повторно нанятым. В Канаде в 2002 г. 70% сезонных рабочих были повторно нанятыми рабочими, и средняя продолжительность участия в программе составляла 7 лет. При этом эффективность соблюдения правовых норм у участников этой программы была очень высокой.

Помимо возможности повторного трудоустройства у одного и того же работодателя есть и другие факторы, влияющие на гарантированное возвращение иностранных работников на родину. В Испании, например, в начале десятилетия наблюдалось большое число нарушителей срока пребывания среди сезонных рабочих.

Испанские иммиграционные власти совместно с марокканской службой занятости начали рекрутировать для сезонной работы женщин, у которых на родине остались мужья и дети. В этой группе нарушителей срока пребывания почти не оказалось. Селективный отбор и возможность повторного трудоустройства у одного и того же работодателя привели к тому, что к 2007 году большинство сезонных рабочих (не менее 80%) относились к повторно нанятым, т. е. тем, кто уже работал хотя бы один сезон в Испании и возвращался домой. Селективный отбор такого рода, однако, сложно внедрить без участия посредника (такого, например, как служба занятости или ассоциации работодателей). Кроме того, в Испании предусмотрено наказание для работодателей, чьи работники нарушают срок пребывания. Их могут лишить разрешения на привлечение иностранных работников либо сократить количество этих разрешений.

Двусторонние соглашения о найме рабочей силы делают страну исхода активным участником разработки программ сезонной и временной миграции. В обмен на резерв квоты страны исхода могут применить качественный отбор кандидатов и наложить коллективное обязательство на соблюдение правовых норм (по возврату на родину). Германия, Испания, Канада, Новая Зеландия и Франция открыли сезонные программы для стран, с которыми они сотрудничают. Большинство стран ОЭСР используют соглашения о найме рабочей силы в основном как средство более тесного сотрудничества в борьбе против нелегальной миграции. Двусторонние соглашения также могут быть выгодны для тех работников, чья работа на родине является сезонной и совместима с краткосрочной циклической занятостью за рубежом.

Схемы миграции неквалифицированной рабочей силы вводятся только для стран, с которыми есть эффективные соглашения о возвращении рабочей силы и только в отношении явно временной нехватки рабочей силы. Это обеспечивает гибкость, в которой нуждается рынок рабочей силы. Схемы осуществляются соответствующими операторами, и рассматриваются такие варианты, как принудительное препровождение на родину с требованием наличия обратных билетов с открытой датой с использованием биометрических показателей в целях обеспечения возвращения работников после окончания срока пребывания.

Многие страны также открыли свои границы для студентов в рамках программ работы во время каникул.

Таблица 2

Программы временной миграции неквалифицированной рабочей силы

Страна	Название программы	Максимально разрешенный срок пребывания	Требования к работодателю	Отрасль экономики	Кол-во участников	Ограничения
Канада	Seasonal Agricultural Workers Programme	8 месяцев	Должен пройти процедуру трудовой сертификации*, оплатить жилье и расходы по возвращению (может вычесть из заработной платы)	Сельское хозяйство	18 000 (2006 г.)	нет
Канада	Temporary Foreign Worker Programme D	2 года	Должен пройти процедуру трудовой сертификации, оплатить все расходы, связанные с наймом, оказать содействие в поиске подходящего жилья, оплатить расходы по доставке работника из страны происхождения	Все отрасли	3 500 (2006 г.)	нет
Франция	Seasonal Agricultural	по 6 месяцев в течение 3 лет	Должен пройти процедуру трудовой сертификации, обязан гарантировать жилье	Сельское хозяйство	17 000	нет
Германия	Bilateral Agreements	8 месяцев	Должен гарантировать жилье (может вычесть из заработной платы)	Сельское хозяйство и др. отрасли	290 000 (2006 г.)	нет
Италия	Seasonal Work	9 месяцев	Должен продемонстрировать наличие жилья (но не обязан оплачивать его), работодатель обязан взять на себя расходы по депортации мигрантов, нарушивших срок пребывания	Сельское хозяйство, гостиничный бизнес	64 540 (2006 г.)	80 000 (2008 г.)
Корея	Employment permit System	3 года	Должен пройти процедуру трудовой сертификации	Все отрасли	80 000 (2006 г.)	110 000 (2007 г.)
Новая Зеландия	Recognized Seasonal Employer	7 месяцев	Должен пройти процедуру трудовой сертификации, продемонстрировать наличие жилья (но не обязан оплачивать его), взять на себя половину транспортных расходов и расходы по депортации мигрантов, нарушивших срок пребывания	Сельское хозяйство	5 000 (2007 г.)	5 000 (2007 г.)
Испания	Contingent		Должен пройти процедуру трудовой сертификации	Все отрасли	78 000 (2006 г.)	нет
Великобритания	Seasonal Agricultural Workers Scheme	6 месяцев	Оплата жилья (может вычитаться из заработной платы)	Сельское хозяйство	16 000 (2005 г.)	С 1 января 2008 только для граждан Румынии и Болгарии
США	H-2A	10 месяцев	Должен пройти процедуру трудовой сертификации и обеспечить жилье и транспортировку иностранца от места жительства до работы и обратно	Сельское хозяйство	50 000 (2006 г.)	нет
США	H-2B	2 года (разрешается продлевать максимум до трех лет)	Должен пройти процедуру трудовой сертификации	Не связанные с сельским хозяйством секторы	200 000 (2006 г.)	66 000

* Цель сертификации заключается в доказательстве работодателем того, что наем иностранного работника не ухудшит состояние рынка труда для представителей той же профессии из числа граждан или постоянных жителей страны. Работодатель должен доказать, что (1) на местном рынке труда не существует работников, желающих занять соответствующее рабочее место; (2) наем иностранца не окажет неблагоприятного воздействия на уровень заработной платы и условия труда местных жителей. При этом, в зависимости от специальности претендента, от работодателя могут потребоваться доказательства того, что он предпринял все необходимые усилия по поиску нужного работника среди граждан или переквалификации имеющихся в его распоряжении работников: дал объявления о найме на своем предприятии, в службы занятости, в средствах массовой информации и не нашел необходимого специалиста.

Участники программ работы во время каникул (*Working holiday-makers*), молодые люди в возрасте до 30 лет, имеют право на временное трудоустройство в принимающей стране. Реализация таких программ позволяет, в частности, восполнить дефицит неквалифицированных рабочих в сельскохозяйственном и гостиничном секторах экономик. Как правило, срок трудового контракта с одним работодателем не должен превышать трех месяцев. Австралия подписала двусторонние соглашения о работе во время каникул с 19 странами. За 5 лет количество выдаваемых виз в этой категории увеличилось на 50% [3, с. 137]. У Новой Зеландии существуют двусторонние соглашения с 25 странами, и страна ежегодно принимает до 50 000 студентов.

Многие развитые страны уже наработали определенные механизмы регулирования миграционных потоков неквалифицированной рабочей силы. Тот факт, что остаются неразрешенные передвижения и незаконное трудоустройство иммигрантов, указывает на то, что существующие политические меры не полностью

адекватны. Однако, как видно из приведенного обзора, есть и положительный опыт, который мог бы быть адаптирован к условиям российской действительности.

Список литературы

1. Приказ Минздравсоцразвития России №777н от 26 декабря 2008 г. о распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной Правительством Российской Федерации на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу Зарегистрировано в Минюсте 12 января 2009, № 13058. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/orders/724>.
2. OECD (2009), *International Migration Outlook: SOPEMI*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.suorceoecd.org/emergineconomies/9789264056619>.
3. OECD (2008), *International Migration Outlook: SOPEMI*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.suorceoecd.org/emergineconomies/978264045651>.
4. OECD (2006), *International Migration Outlook, Paris*[Электронный ресурс]. URL: <http://www.suorceoecd.org/emergineconomies/9789264032859>.
5. *Policies for Migration and Development: A European Perspective*. / Louka T. Katseli, Robert E. B Lucas and Theodora Xenogiani (2006). OECD Development Centre Policy Brief No. 30. [Электронный ресурс]. URL: <http://www>.