

УДК 331.556; 314.7

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ СТРАН В ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Э.К. Исаков, Н.К. Исакова

Рассмотрен накопленный опыт работы по экспорту филиппинской рабочей силы за рубеж, требующий внимательного изучения с возможностью использования его отдельных, приемлемых для Кыргызстана, механизмов при разработке подходов к совершенствованию управления потоками трудовой миграции.

Ключевые слова: трудовая миграция; миграционная политика; эмиграционная политика; домиграционная подготовка; экспорт рабочей силы.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF THE COUNTRIES IN THE ORGANIZATION OF LABOR MIGRATION

E.K. Isakov, N.K. Isakova

The article deals with the stored experience on export of the Philippine labor abroad which demands attentive studying with possibility to use its separate mechanisms, accepted for Kyrgyzstan, when developing approaches to improvement of management by streams of labor migration.

Key words: labor migration; migratory policy; migration policy; pre-migration preparation; labor export.

Процессы активизации международной мобильности населения в целях поиска работы в странах назначения поднимают вопросы социальной защиты и социального обеспечения трудовых мигрантов. Мировые тенденции свидетельствуют о том, что проблемы социальной защиты мигрантов становятся приоритетными при формировании миграционной политики любой страны.

Это зависит от того, каким образом определяет себя государство: как страну эмиграции, в которой приток эмигрантов явно доминирует, либо как страну массового оттока населения, где происходит формирование основных направлений миграционной политики. Страны приема мигрантов выстраивают социальную политику вокруг следующих категорий мигрантов:

- беженцы и лица, ищущие убежище;
- дети мигрантов;
- иностранцы, пребывающие в стране с целью воссоединения семьи;
- иностранцы, которым разрешено пребывание в стране с целью получения образования или профессионального обучения;
- трудовые мигранты;
- незаконные/нелегальные мигранты.

Необходимо подчеркнуть, что для каждой выделенной категории предусмотрены свои програм-

мы социальной защиты в зависимости от уровня развития и стремления страны соблюдать международные принципы и конвенции.

Так, например, в российской концепции миграционной политики до 2025 г. предусмотрена Государственная программа по переселению соотечественников, в которой отражен гуманитарный подход переселения граждан близких российской культуре и поставлена задача обеспечения упрощенных процедур их натурализации. В сфере регулирования трудовой миграции соблюдение принципов социальной защиты отражается в заявлении о необходимости обеспечения доступа мигрантов к социальным услугам, включая медицинское страхование и образование. В целях выполнения международных обязательств Россия принимает ответственность по расширению программ приема мигрантов по гуманитарным основаниям и предоставляет определенным категориям беженцев возможность получения статуса постоянного жителя.

Миграционная политика Польши направлена на предоставление защиты беженцам и лицам, ищущим убежище и борьбе с нелегальной миграцией. Для беженцев предусмотрен ряд социальных программ по защите прав и свобод, в том числе развернуты программы по их интеграции в польское общество.

Филиппины одно из ведущих государств, имеющее накопленный двадцатилетний опыт работы по экспорту филиппинской рабочей силы, за рубежом который требует внимательного изучения с возможностью использования его отдельных, приемлемых для Кыргызстана, механизмов при разработке подходов к совершенствованию управления потоками трудовой миграции.

На Филиппинах вопросы регулирования миграционными потоками находятся в ведомстве Министерства труда и занятости, имеющим в своем прямом подчинении ряд структур, между которыми распределены соответствующие функциональные задачи:

1. Агентство по вопросам трудоустройства за рубежом. Тесно работает с частными агентствами занятости (ЧАЗ) и сетью НПО, деятельность которых выстроена вокруг сферы миграции.

2. Агентство по вопросам социальной поддержки филиппинцев за рубежом. При агентстве функционирует благотворительный Фонд защиты мигрантов за границей, а также сформирована сеть филиппинских ресурсных центров за рубежом. Основная деятельность блока социальной поддержки сосредоточена в предоставлении услуг социальной защиты, оказании помощи в урегулировании трудовых споров посредством процедуры арбитражного примирения и посредничества или при подаче жалоб в соответствующие органы принимающей страны.

3. Агентство по техническому образованию и развитию навыков. Задача агентства состоит в предмиграционной подготовке потенциальных мигрантов, в обучении языку страны назначения, переквалификации в зависимости от потребностей рынка труда страны назначения, а также проведении инструктажа по самым необходимым навыкам и правилам пребывания в принимающей стране.

4. Центр реинтеграции мигрантов. Задача центра заключается в обеспечении программами социальной реабилитации мигрантов после возвращения на родину.

Кроме того, Министерство труда и занятости имеет разветвленную сеть своих сотрудников за рубежом (в 135 странах мира), которые занимаются вопросами содействия филиппинцам в подборе работодателя, оказания им правовой поддержки в случае нарушения их трудовых прав и финансовой помощи при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Анализ опыта стран позволяет зафиксировать характерную особенность администрирования процессов миграции: институциональная система управления стран сформирована в прямой зависимости от

заявленной политики государства в области миграции населения. Если для Польши в период массового притока иностранных граждан стояла задача упорядочения и контроля процессов миграции, координационные функции были переданы Министерству внутренних дел, то для Филиппин приоритетны вопросы занятости населения в условиях высокого прироста населения в трудоспособном возрасте. Государственная миграционная политика выстраивается в рамках трудоустройства населения, что напрямую относится к компетенции Министерства труда и занятости. Аналогичная ситуация наблюдается в Шри Ланке, где в 1985 г. парламентом страны было учреждено Бюро внешней занятости (Sri Lanka Bureau of Foreign Employment) при Министерстве содействия занятости и социального обеспечения (Ministry of Foreign Employment Promotion and Welfare). Бюро внешней занятости осуществляет управление процессом эмиграции через систему регистрации всех трудовых мигрантов. Эта система предоставляет информацию обо всех гражданах, работающих за рубежом, и связывает их с системой социального страхования, которая является обязательной для мигрантов. Вместе с тем, Бюро внешней занятости функционирует так же, как банк вакансий, который предоставляет информацию о возможностях трудоустройства за рубежом.

Основу миграционной политики государств составляет нормативно-правовая база. В Трудовом кодексе Филиппин цели государства в области трудовой миграции прописаны исходя из необходимости обеспечения занятости населения:

- способствовать полной занятости;
- обеспечивать наилучшие условия трудоустройства для каждого гражданина, желающего работать за рубежом;
- содействовать перемещению рабочей силы и регулировать ее в соответствии с интересами страны;
- оптимизировать участие частного сектора в наборе и трудоустройстве работников за рубежом.

Анализируя опыт Филиппин в разработке политики социальной защиты трудовых мигрантов, можно утверждать, что вся деятельность направлена на обеспечение защищенности мигрантов за пределами страны. Каждое агентство в рамках определенных государством задач стремится предоставить широкий спектр услуг населению на протяжении всего процесса миграции. При этом важнейшими приоритетами эмиграционной политики Филиппин являются:

- предвыездная подготовка трудового мигранта, включающая два основных компонента: про-

фессиональную подготовку и ориентировочные семинары, целью которых является подготовка трудового мигранта к работе в конкретном государстве;

- обеспечение правовой защиты своих граждан, направленных на работу в другие государства, что достигается на основе двойной ответственности работодателя, у которого работает филиппинский трудовой мигрант, и частного агентства занятости, через которое он был трудоустроен к конкретному работодателю;
- активное использование частно-государственного партнерства в работе по подготовке и направлению филиппинской рабочей силы на работу за рубеж.

Функциональные задачи Агентства по вопросам трудоустройства за рубежом заключаются в следующем:

1. Сбор и анализ информации о возможностях трудоустройства филиппинцев в странах назначения. Данная деятельность вызывает необходимость построить широкую коммуникационную сеть с работодателями или их представителями в стране трудовой миграции через свои представительства за рубежом, трудовых атташе, а также ЧАЗ.

2. Обеспечение правовой защиты интересов трудовых мигрантов, которое осуществляется на основе ответственности ЧАЗ и трудовых атташе. Сюда входит и принятие решения о запрете трудоустройства филиппинских иммигрантов к работодателю, нарушившему трудовой контракт.

3. Мониторинг положения трудовых мигрантов за рубежом, которые трудятся по зарубежным трудовым контрактам сроком от двух лет и более.

4. Организация взаимодействия с ЧАЗ строится на строгом контроле за деятельностью частных агентств занятости. Осуществление мониторинга ЧАЗ происходит через систему лицензирования. Каждое ЧАЗ должно предоставлять списки работодателей и трудовых мигрантов, договор, заключенный между работодателем и ЧАЗ, а также договор, заключенный между работодателем и трудовым мигрантом. Таким образом, выстроенная “совместно солидарная” деятельность предполагает ответственность частного агентства занятости за трудоустроенного мигранта в стране назначения. Еще один интересный опыт состоит в том, что каждое ЧАЗ должно иметь определенную сумму в банке (не менее 100 тыс. песо), чтобы в случае необходимости можно было оказать материальную помощь трудовому мигранту.

Задача Управления по вопросам социальной поддержки филиппинцев, работающих за рубеж

жом, состоит в необходимости обеспечения социальной защиты интересов трудовых мигрантов путем:

- предоставления социальных услуг, куда входят страхование, оказание социальной и юридической помощи, культурных услуг и услуг по денежным переводам;
- обеспечение эффективного сбора взносов социального фонда от работодателей (Фонд защиты мигрантов) и устойчивого управления данного фонда путем осуществления благоразумной инвестиционной политики;
- проведение исследований с целью повышения социального, экономического и культурного благосостояния населения;
- поддержка и финансирование конкретных проектов в интересах трудовых мигрантов Филиппин¹.

При этом страховые и медицинские пособия включают: страхование жизни, пособие по инвалидности и за лишение членства, пособие по полной нетрудоспособности, пособие на погребение.

Вместе с тем, Агентство по вопросам социальной поддержки осуществляет управление Фондом защиты мигрантов, который представляет собой самостоятельный траст-фонд (или как его еще называют Фонд благосостояния филиппинцев, находящийся за рубежом). Цель фонда состоит в оказании социально-бытовых услуг филиппинцам, работающим за границей (OFW), включая страхование, содействие в сфере решения социальных проблем, оказание юридической помощи, культурных услуг и услуг по переводу денежных средств. Фонд формируется за счет:

- обязательных членских взносов трудовых мигрантов в размере 25 долл. США;
- взносов с работодателей за проверку и обработку трудовых контрактов;
- доходов от управления (инвестирование средств) Фондом. Как правило, средства Фонда вкладываются в государственные казначейские бумаги, прибыльные предприятия. Доходы от инвестиций Фонда ежегодно составляют около 1 млрд песо (200 млн долл.).
- 30 % доходов Фонда расходуется на его содержание (например, содержание атташе), 70 % на реализацию программ для мигрантов.

Среди программ, предусмотренных для трудовых мигрантов:

¹ *Томас Ачакосо*. Презентация “Социальные услуги. Управление организованного набора специалистов”. М., 2011.

- страхование жизни, предоставление выплат в случае получения инвалидности, выделение средств на погребение тела трудового мигранта, медицинское страхование и реабилитация после несчастных случаев;
- образовательные услуги – тренинги, повышение квалификации, содействие в получении профессии;
- участие в ориентировочных семинарах в рамках предвыездной подготовки трудовых мигрантов;
- оказание социальной помощи на основе идентификационной карты мигранта для работы за рубежом;
- оказание услуг в государстве трудоустройства в посольствах, консульствах и благотворительных фондах Агентства в виде информационной поддержки и проведения при необходимости медицинских обследований. Предусмотрена своя “скорая помощь” и медицинский персонал в случае необходимости оказания срочной медпомощи.

Подобные Фонды действуют в Шри-Ланке, Пакистане, Индонезии, Таиланде, Индии, Бангладеш. При этом услуги, оказываемые мигрантам, заключаются в следующем:

- ориентировочные семинары для отъезжающих;
- предоставление займов;
- экстренная репатриация;
- страхование жизни и медицинская страховка;
- оказание содействия в воссоединении.

Однако следует подчеркнуть особенность функционирования Индийского общественного фонда социальной поддержки (ICWF), который помимо вышеперечисленных услуг, предоставляет продовольствие и приют женщинам-мигрантам, бежавшим от работодателей, подвергавших их насилию, помогает мигрантам, оказавшимся в затруднительном положении, оказывает юридическую помощь мигрантам и медицинскую помощь неимущим работникам. Общественный фонд социальной поддержки финансируется за счет:

- паспортных и визовых сборов (10 дирхам за паспорт и 50 дирхам за визу);
- взносов правительства Индии;
- взносов индийской диаспоры в ОАЭ;
- регулирование в сфере подбора кадров.

Вместе с тем, для возвращающихся филиппинцев предусмотрена широкая программа реинтеграции. Так, по возвращению трудовые мигранты имеют доступ к льготным условиям кредитования. В первую очередь рассматривается возможность предоставления средств к существованию, с недавнего времени распространена практика выдачи негарантированных кредитов на сумму до 50000 песо (1000 долл.) для того, чтобы вернувшийся мигрант использовал эти средства в целях обеспечения самозанятости. По линии национального фонда развития предоставляются микрокредиты для приобретения жилья.

Таким образом, в стране действует обширная программа домиграционной подготовки, которая готовит трудовых мигрантов к жизнедеятельности в стране назначения. В стране трудовой миграции филиппинцы защищены, с одной стороны, жесткими условиями контракта между работодателем и мигрантом, работодателем и ЧАЗ, с другой – сетью структур (ресурсные центры, представительства за рубежом, трудовые атташе), действующих в стране назначения. В случае необходимости мигрантам оказывается помощь из Фонда благосостояния филиппинцев за рубежом. По возвращении трудовые мигранты могут воспользоваться услугами Центров реинтеграции которые оказывают помощь по реабилитации мигрантов в стране исхода. В результате, на всех уровнях созданы максимальные условия для предоставления защиты трудовым мигрантам на протяжении всего процесса миграции. Более того, можно утверждать, что созданная система “опеки” не позволяет мигрантам быть нелегальными, в том числе и по причине того, что это стало невыгодно самим мигрантам.