H. В. Курдюмов 449

Н. В. Курдюмов³

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Складывающаяся в настоящее время ситуация на российском рынке труда в свете мирового финансового кризиса и его воздействие на социально-экономическое положение в стране требует анализа и принятия комплекса мер, способствующих минимизации негативных последствий кризисных явлений.

Эти меры должны быть направлены как на защиту прав и законных интересов российских граждан, так и на совершенствование управления процессами трудовой миграции в Российской Федерации. При этом следует различать оперативно-тактические меры, направленные на быстрое реагирование на кризисные явления, и стратегические, к которым следует отнести необходимость сохранения позитивных тенденций в управлении миграционными потоками в последние годы с целью активного развития этих тенденций в послекризисный период.

Создание механизма эффективного управления миграционными процессами — это в значительной мере поиск баланса между российскими и иностранными трудовыми ресурсами: свобода работодателя в привлечении иностранного трудового мигранта или принуждение его к поиску и подготовке соответствующего российского работника; упрощенный порядок легализации иностранных трудовых мигрантов или ограничение их официального доступа на российский рынок труда и, как следствие, стимулирование теневых трудовых отношений. Эти и десятки других подобных вопросов активно дискутируются как в среде работодателей и представителей органов исполнительной и законодательной власти, так и в кругу экспертов и представителей СМИ.

В последние 15 лет в ходе реализации миграционной политики российское общество и бизнес имели дело как с либеральным подходом к регулированию процессов внешней трудовой иммиграции в конце прошлого века — начале 2000-х годов, так и с жесткими ограничительно-административными мерами в последующие годы. Лишь начиная с 2007 года возобладал взвешенный подход, основанный на разумно-рыночном механизме регулирования процессов трудовой миграции.

 $^{^1}$ Дзугаева А. 3. Усыновление российских детей иностранными гражданами // Защита прав ребенка в современной России : материалы науч.-практ. конф. / отв. ред. А. М. Нечаева. М., 2004. С. 124.

² Постановление Правительства РФ от 29 марта 2000 г. № 275.

³ Председатель Совета некоммерческого партнерства «Международный альяне "Трудовая миграция"», член Общественного совета при Федеральной миграционной службе РФ.

Изменения в миграционной политике встретили позитивную оценку со стороны всех участников этих процессов. Значительно увеличилась легальная составляющая потока трудовых мигрантов в Российскую Федерацию и доля официальных трудовых отношений с работодателями, появилась возможность определения реальной величины общего числа иностранных трудовых мигрантов, разработки современных конкретных механизмов регулирования процессов трудовой миграции.

Одним из важных регуляторов процессов привлечения иностранных работников на российский рынок труда стал механизм квотирования иностранной рабочей силы. Введение этого механизма в 2007 году показало его позитивные стороны.

При этом важно учесть определенный негативный опыт середины 2008 года. Тогда возникшие в мае проблемы с исчерпанием квот на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам привели не только к остановке на несколько месяцев деятельности по оформлению разрешений на работу в 22 субъектах Российской Федерации и, как следствие, к невозможности легально принять на работу востребованных иностранных работников, но и к активизации деятельности недобросовестных, как правило, находящихся «в тени», посредников, занимающихся в том числе изготовлением и продажей мигрантам поддельных медицинских справок и разрешений на работу, ухудшению криминальной ситуации и росту коррупции в сфере трудовой миграции.

Обобщенная заявка по российским регионам от работодателей на привлечение иностранных работников в 2009 году составила около 6 млн вакансий, а на утверждение Правительству РФ на 2009 год предложена квота в размере почти 4 млн разрешений на работу, что, по нашему убеждению, позволяет гарантированно обеспечить российскую экономику требуемым количеством иностранных трудовых ресурсов. Принятые Правительством РФ решения об увеличении резерва в составе общей квоты и дополнительной возможности, в соответствии с мониторингом рынка труда, оперативно ее корректировать и перераспределять по профессионально-квалификационным группам позволят реагировать на негативные тенденции, возникающие на российском рынке труда, и своевременно регулировать привлечение иностранных работников.

Планомерная реализация запланированной квоты позволит, на наш взгляд, устранить стимулы для роста нелегальной миграции. Это особенно важно в условиях свободного, безвизового въезда в Российскую Федерацию граждан большинства государств — участников СНГ.

К сожалению, по-прежнему не найдено решение проблемы рационального распределения привлекаемых иностранных трудовых ресурсов по территории Российской Федерации. В интересах России, чтобы трудовые мигранты приезжали работать не только в центральные области России и крупные города, но и в те регионы, где ощущается дефицит рабочих рук, необходимых для реализации национальных и инвестиционных проектов, обеспечения нормального функционирования отраслей экономики.

В настоящее время как никогда остро стоит проблема создания банка данных реальных вакантных рабочих мест, который бы использовался для привлечения к трудовой деятельности как граждан Российской Федерации, так и иностранной рабочей силы. Добиться эффективного управления миграционными потоками невозможно без внедрения современных средств информационного обеспечения в повседневную деятельность соответствующих структур. Следует отметить позитивную роль в этом процессе информационного портала «Работа в России» (www.trudvsem.ru) на сайте Федеральной службы по тру-

ду и занятости. На 1 мая текущего года в этом общероссийском банке вакансий зафиксированы 1 078 227 рабочих мест.

К формированию и использованию такой информационной базы и непосредственной работе по содействию в трудовой миграции как российским, так и иностранным гражданам, помимо подразделений государственной службы занятости, необходимо привлекать кадровые агентства, негосударственные информационно-консультационные центры в государствах выезда трудовых мигрантов и в субъектах Российской Федерации, объединения работодателей и частных агентств занятости, другие заинтересованные органы и организации. В этой работе кадровым агентствам необходимо теснее взаимодействовать с работодателями, а объединениям кадровых агентств координировать свою деятельность с объединениями работодателей и предпринимателей.

По-прежнему отсутствуют подходящие для практического применения механизмы поиска и подбора (отбора) востребованных работодателями трудовых мигрантов, а также содействия их трудоустройству к соответствующему работодателю.

В результате подавляющая часть трудовых мигрантов приезжает «самотеком», ориентируясь на советы и информацию соотечественников, родственников и случайных знакомых, либо с помощью различного рода посреднических структур, в том числе через многочисленные этнические объединения, которые нередко наживаются на трудностях неискушенного мигранта в чужой стране.

Безусловно, неуправляемый въезд в страну трудовых мигрантов не позволяет специализированным, как частным, так и государственным, кадровым структурам осуществлять их селекцию по востребованным рынком труда параметрам, проверять соответствие заявленных ими профессионально-квалификационных качеств имеющимся в действительности, отслеживать оформление трудовых отношений должным образом и осуществлять надзор за их соблюдением в дальнейшем.

Необходимо ввести этот стихийный процесс в сфере трудовой миграции в русло организованной и профессиональной работы специализированных государственных и негосударственных структур по поиску, подбору и содействию найму иностранных трудящихся мигрантов. В ряде российских регионов, в частности в Свердловской, Воронежской, Иркутской областях, Приморском и Краснодарском краях, работодатели, кадровые агентства, представители ФМС России и администрации регионов разрабатывают и внедряют подобные предложения.

Так, заслуживает поддержки и распространения инициатива Общественно-консультативного совета при УФМС по Свердловской области по утверждению критериев сертификации и добровольной аккредитации организаций, осуществляющих в Свердловской области деятельность по оказанию посреднических услуг в сфере оформления разрешительных документов иностранным гражданам и работодателям.

Вместе с тем остро ощущается отсутствие профильного закона, придающего внешней трудовой миграции организованный характер и регулирующего деятельность негосударственных структур на этом рынке услуг. Без него справиться с мошенничеством и непрофессионализмом в этой важной сфере вряд ли возможно.

Определенную работу здесь проводит некоммерческое партнерство «Международный альянс "Трудовая миграция"» (МАТМ), силами которого разработаны проекты модельных законов «О деятельности частных агентств занятости» по линии МПА СНГ и «О частных службах (агентствах) занятости и трудоустройства» по линии МПА Fan A 2 ЭС

Фактически в государствах СНГ в последние годы сформировались на практике три механизма негосударственного посредничества на рынке услуг в сфере трудовой миграции:

- 1. Представители диаспор, национально-общественные объединения, другие физические и юридические представители государств происхождения трудовых мигрантов, оказывающие в государстве трудоустройства (Россия, Казахстан и т. д.) услуги по поиску и подбору работы, жилья и прочие востребованные услуги. Как правило, эти услуги носят возмездный характер и часто оказываются без должной гарантии качества и ответственности. Финансовые потоки чаще всего носят теневой характер, а сама подобная деятельность способствует развитию коррупции в среде чиновников и представителей органов правопорядка и нередко переходит в открытый криминал. Как показывают опросы, большая часть структур, занимающихся в среде мигрантов такой деятельностью, готовы были бы официально оформиться и легально работать при наличии ясного законодательства о частных агентствах занятости.
- 2. Представители кадровых агентств занятости, агентств по трудоустройству, трудовых бирж как в стране трудоустройства, так и в стране выезда мигрантов. Все эти структуры объединяются понятием «частные агентства занятости» (ЧАЗы). Эти организации имеют определенный опыт работы по трудоустройству и подбору персонала, но по большей части внутри страны. Международной трудовой миграцией они, как правило, не занимаются в связи со сложностью этих процессов, невысокой нормой прибыли при легальном бизнесе, а главное отсутствием нормативно-правового статуса участия ЧАЗов в этих процессах. Законодательство о деятельности ЧАЗов в сфере международной трудовой миграции позволит привлечь действующие кадровые агентства в эту сферу.
- 3. Наконец, это большое число теневых и криминальных посредников, которые, пользуясь правовым вакуумом в сфере посреднических услуг на этом рынке, обманывают как работодателей, так и трудовых мигрантов и формируют негативный образ посредников.

Таким образом, принятие модельного закона позволит расширить легальный сектор услуг в этой сфере и минимизировать путем контроля и повышения ответственности нелегальную и криминальную составляющую. По оценкам экспертов, даже в докризисный период только в московском регионе теневой рынок посреднических услуг в сфере трудовой миграции оценивается десятками миллионов долларов США. Законодательное оформление взаимодействия субъектов деятельности по трудовой миграции особенно важно в период кризиса, когда активно расцветают краткосрочные спекулятивные «бизнесы» и услуги, увеличивается процент нелегальных трудовых мигрантов.

Кроме того, введение модельным законом правового статуса ЧАЗов, определение прав и обязанностей как ЧАЗов, так и работодателей и трудящихся-мигрантов, установление условий договорной деятельности и порядка оказания услуг будут способствовать повышению ответственности и качества работы самих ЧАЗов.

Одновременно с разработкой на уровне МПА СНГ и МПА ЕврАзЭС модельных законопроектов ведется работа по подготовке проекта федерального закона «Об основах деятельности по оказанию услуг в сфере трудоустройства иностранных трудящихся-мигрантов». Эта деятельность координируется Комитетом по делам СНГ Совета Федерации и осуществляется экспертной группой МАТМ.

Без широкого привлечения кадровой индустрии на рынок услуг в сфере трудовой миграции невозможно обес-

печить профессиональный, грамотный подбор трудовых мигрантов по заявкам работодателей, их трудоустройство и успешную трудовую деятельность в течение срока действия заключенного трудового договора.

Решению этой проблемы могла бы способствовать поддержка таких направлений деятельности с участием кадровых агентств, как:

- организация временных работ для трудовых мигрантов на основе использования трехсторонних трудовых отношений, в которые вовлечены кадровые агентства (лизинг персонала). Актуальность этой работы связана с тем, что кризисные явления в экономике ограничивают использование работодателями классических форм найма и мотивации сотрудников по причинам сокращения штатов и бюджетных статей расходов, приостановления развития отдельных направлений бизнеса, высокой текучести квалифицированных кадров. В такой ситуации возникает необходимость привлекать специалистов временно, делать трудовые ресурсы работодателя более мобильными. Лизинг персонала позволяет решить эти проблемы;
- предоставление услуг работодателям физическим лицам, привлекающим трудовых мигрантов для выполнения работ, на основе гражданско-правовых договоров. Хорошо известно, что физические лица, привлекающие трудовых мигрантов, как правило, не занимаются их должным оформлением по причинам незнания миграционного законодательства, неготовности «ходить по инстанциям» и т. д. Создание центров коллективного пользования для работодателей физических лиц будет способствовать урегулированию ситуации в этих вопросах;
- создание локальных трудовых бирж для трудовых мигрантов. Эта форма кадровых услуг также актуализируется во времена кризисов. Заказчиком услуг в данном случае становится не работодатель, а трудовой мигрант, которому за разумную оплату подбирается рабочее место.

Эти проекты в инициативном порядке разрабатываются и даже частично реализуются. Эффективность процессов трудовой миграции только бы выиграла от успешного их выполнения и последующего тиражирования.

Для организации трудовой миграции на цивилизованных началах первостепенную важность приобретают механизмы страхования трудовых мигрантов, в первую очередь медицинского страхования. В соответствии с Федеральным законом РФ от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации, — до его представления, за исключением (на основе взаимности) сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных организаций, членов семей указанных лиц и других категорий иностранных граждан (ст. 27).

Распространение на трудовых мигрантов принципа обязательного наличия полиса медицинского страхования не менее чем на 90 дней, то есть на период, который отведен им законом для поиска работы, — дополнительная мера регулирования потока трудовых мигрантов. Включение в этот процесс солидных страховых компаний позволит распространить их ответственность на организацию медицинского обследования состояния здоровья трудовых мигрантов до выезда за границу, выдачу им медицинских справок, которые предъявляются в миграционные органы.

Безусловно, базовым элементом, лежащим в основе успешного регулирования процессов трудовой миграции,

является инфраструктура, обеспечивающая ее. Важно сформировать указанную инфраструктуру на принципе государственно-частного партнерства. При этом в качестве главных показателей эффективности функционирования системы могли бы выступать:

- соблюдение последовательности предоставления услуг трудовому мигранту, начиная с места его проживания в государстве выезда, и работодателю с учетом текущих и перспективных задач, стоящих перед его бизнесом;
- территориальный принцип комплексного развития сферы трудовой миграции в соответствующем субъекте Российской Федерации или федеральном округе в увязке с планами перспективного социально-экономического развития региона.

Успешная реализация проектов регулирования трудовой миграции зависит от правильно организованного информационно-пропагандистского обеспечения этого пропесса

В связи с этим, по нашему мнению, целесообразно в 2009 году организовать проведение научно-практической конференции для обсуждения хода работы по регулированию трудовой миграции в условиях неблагоприятного воздействия на российскую экономическую и финансовую обстановку мирового финансового кризиса.

Следует отметить, что постановка вышеперечисленных задач по совершенствованию регулирования миграционных потоков стала возможна благодаря двухлетнему опыту (2007–2008 гг.) реализации новой политики либерального режима управления миграцией. На наш взгляд, очень важно при введении тактическо-оперативных мер мягкого антикризисного ограничения привлечения и использования иностранной рабочей силы не потерять ориентиры на стратегию миграционной привлекательности России, расширение организованного привлечения востребованных иностранных работников, развитие процессов легализации трудовых мигрантов и вывода из «тени» их трудовых отношений с работодателями.

Важным условием повышения эффективности управления миграцией является расширение форм частногосударственного партнерства в этих процессах, привлечение к разработке мер и механизмов регулирования миграционных потоков не только государственных структур, но и социально ответственного бизнеса, представителей гражданского общества.

Отсутствие должного внимания к стратегии управления трудовой миграцией в скором будущем может обернуться серьезными проблемами для социально-экономического развития России.