

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЗАПИСКА

Трудовая миграция

Дисклеймер

Данная информационная записка была подготовлена для целей межправительственных консультаций, состоявшихся летом 2021 года. Консультации послужили обновлению Плана действий Пражского процесса и его шести тематических областей. На четвертой Министерской конференции в октябре 2022 г. будет одобрен новый План действий, который определит рамки сотрудничества в рамках Пражского процесса на 2023–2027 гг.

Секретариат Пражского процесса
Международный центр развития миграционной политики (ICMPD)
Гонзагагассе 1
А-1010 Вена
Австрия
www.pragueprocess.eu

© Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена, скопирована или передана в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, запись или любую систему хранения и поиска информации, без разрешения владельцев авторских прав.

Эта публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», являющейся компонентом проекта «Механизм партнерства по миграции», при содействии Европейского Союза.

Содержание данной публикации не отражает точку зрения Европейского Союза.

В ответ на опрос, проведенный среди всех стран Пражского процесса в 2020 г., почти половина государств-респондентов назвали тематическую область «*Рассмотрение вопросов легальной миграции и мобильности с особым акцентом на трудовой миграции*» своим главным политическим приоритетом. Уже в [оценке, проведенной в 2015 г.](#), подавляющее большинство респондентов посчитали эту тематическую область чрезвычайно актуальной для разработки своей миграционной политики. Ее соответствующие положения предусматривают разработку и обмен надлежащей практикой в области управления трудовой миграцией, социальной мобильности, признания навыков (в том числе по возвращении) и мобильности студентов и исследователей.

Ключевые события в регионе Пражского процесса

Европа характеризуется стареющим и сокращающимся населением и сталкивается с нехваткой различных навыков. Снижение показателей рождаемости и старение населения за последнее десятилетие только ускорились, и, по некоторым прогнозам, население Европы достигнет своего пика в 748 млн человек в 2021 г. Между тем в **среднеазиатских странах, Азербайджане и Турции** происходит естественное пополнение населения, а само население значительно моложе. Эти демографические характеристики и тенденции оказывают непосредственное влияние на политику в области трудовой миграции и потоки трудовой миграции.

Вклад легально пребывающих мигрантов в сокращение разрыва в навыках и омоложении населения получил широкое признание. Трудящиеся-мигранты заполнили существующие пробелы на рынке труда, в том числе в профессиях, которые сыграли ключевую роль в борьбе с COVID-19. Будучи зависимыми от трудовых мигрантов всех уровней квалификации, многие страны с высоким уровнем дохода ввели схемы целевой мобильности и упростили оформление виз для профессий определенных категорий. В странах с низким уровнем дохода мобильность рабочей силы часто представляет собой реальный вариант поддержания семей или даже национальной экономики.

В последнее десятилетие наблюдался значительный рост трудовой миграции в регионе Пражского процесса, при этом **ЕС и Россия** остаются двумя основными направлениями. Большинство трудовых мигрантов по-прежнему являются выходцами из региона. **Германия** является направлением номер один для трудовых мигрантов как из ЕС, так и из других стран. Ее отрыв фактически увеличился после Brexit.

Около 33 млн трудовых мигрантов в настоящее время работают в **ЕС**, что составляет 17% всей рабочей силы ЕС. Более того, почти 17 млн граждан ЕС живут или работают в другом государстве-члене – вдвое больше, чем 10 лет назад. Мобильность внутри ЕС продолжает расти, хотя и более медленными темпами, при этом периоды пребывания за рубежом становятся все короче, а наблюдаемый уровень циркулярности в последние годы возрастает. Миграция из сельских в городские районы, а также из восточных в западные государства-члены ЕС еще больше усугубила дисбаланс между «центрами» и «перифериями», при этом последние испытывают постоянный массовый отъезд населения и утечку мозгов. Большинство мигрантов из стран, не входящих в ЕС, также склонны выбирать столицы.

За последнее десятилетие четыре из шести **западнобалканских стран** стали кандидатами на вступление в ЕС и пять из них достигли либерализации визового режима с ЕС. В целом в западнобалканском регионе по-прежнему наблюдается значительная эмиграция рабочей силы, направленная, прежде всего, в ЕС, как и в **Черногории**, которая в равной степени привлекает и отправляет трудовых мигрантов. **Албания и Босния и Герцеговина** потеряли почти половину своего населения в результате

эмиграции, причем последняя особенно пострадала от утечки мозгов. Молодые, но менее квалифицированные граждане **Северной Македонии и Косово**¹ продолжают эмигрировать в поисках работы и лучших возможностей. По сравнению с прошлым недавний отток из западнобалканского региона носит, как правило, менее интенсивный, более временный и циркулярный характер. Хотя склонность к миграции остается высокой, трудовая миграция больше не рассматривается как пожизненное решение. С точки зрения политики, все западнобалканские страны признали важность трудовой миграции и инициировали разработку соответствующих институциональных структур и национальных стратегий, хотя и с разной степенью успеха. Некоторые активно продвигают регулярные каналы миграции, обновляя существующие соглашения о трудовой миграции и подписывая новые со странами-членами ЕС, а также внутри западнобалканского региона.

Трудовая миграция из **стран Восточного партнерства (ВП)** постепенно смещается в сторону ЕС. В 2019 г. примерно половина всех мигрантов из стран ВП ориентировались на ЕС с целью трудоустройства. Это особенно актуально для граждан Украины, на долю которых приходится более половины всех разрешений на проживание, оформленных в ЕС в целях трудоустройства. **Польша** проводит довольно гибкую политику трудовой иммиграции, привлекая многих (временных) трудовых мигрантов из соседних **Украины и Беларуси** и превращаясь в основное направление в ЕС для трудовых мигрантов из стран ВП. Характер трудовой миграции остается преимущественно временным и циркулярным, при этом трудовые мигранты часто выполняют работу ниже своей квалификации.

Россия является основным направлением для трудовой миграции на постсоветском пространстве и особенно из **среднеазиатских стран и Армении**, которые во многом зависят от денежных переводов, отправляемых домой. Доля трудовых мигрантов из **Украины и Молдовы** сокращается в пользу ЕС. С учреждением **Евразийского экономического союза (ЕАЭС)** в 2015 г. трудовые мигранты из государств-членов ЕАЭС – **Армении, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана** – могут работать в России без разрешения на трудоустройство и пользоваться другими льготами, включая сохранение пенсионных прав. В последние годы **Россия и отдельные среднеазиатские страны** наладили организованный наем трудовых мигрантов, хотя доля работников, мобилизованных с применением таких схем, в целом остается низкой. Некоторые эксперты выражают озабоченность по поводу того, что потенциал миграции в Россию из многих постсоветских государств близок к исчерпанию и стране, возможно, вскоре придется рассматривать других потенциальных доноров.

В Средней Азии **Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан** в значительной степени полагаются на трудовую миграцию, поскольку денежные переводы представляют собой спасательный круг для многих семей и экономики. Все три страны работают над улучшением предотъездных информационных систем, диверсификацией внешних рынков труда, а также над повышением квалификации и расширением возможностей трудоустройства своих граждан за рубежом. В последнее время **Узбекистан** превратился в лидера в этом контексте.

COVID-19 в значительной мере повлиял на мобильность рабочей силы, уменьшив ее объем, но вместе с тем подчеркнул потребность в трудовых мигрантах в ключевых секторах экономики стран назначения. Стало также очевидно, что, помимо высококвалифицированных работников, большим спросом пользуются лица с низкой и средней квалификацией.

¹ Данное название используется без ущерба для позиции по статусу и соответствует Решению 1244/1999 Совета Безопасности ООН и Заклчению Международного суда о Декларации независимости Косово.

Новый Пакт ЕС о миграции и убежище

Новый пакт ЕС о миграции и убежище, опубликованный в сентябре 2020 г., все еще находится на обсуждении государств-членов ЕС. После утверждения он станет рамочной основой ЕС в области миграции, включая ее внешнее измерение. Признавая, что большинство мигрантов въезжают в ЕС на законных основаниях, Пакт подчеркивает необходимость улучшить обеспечение существующих потребностей рынка труда.

Несколько финансируемые ЕС пилотных проектов по законной миграции уже продемонстрировали возможность реализации схем, отвечающих потребностям мигрантов, государств и работодателей. Предстоящие **Партнерства в области талантов** призваны активизировать эти усилия и поддержать взаимовыгодную легальную миграцию и мобильность из ключевых стран-партнеров, при сохранении ответственности национальных государств в этой области. В этом отношении важное значение будет иметь активное привлечение частного сектора и социальных партнеров. Партнерства в области талантов будут сочетать прямую поддержку схем мобильности в целях работы или тренинга с мерами по наращиванию потенциала. Углубленное сотрудничество со странами-партнерами будет осуществляться на двусторонней основе и в рамках региональных миграционных диалогов, таких как Пражский процесс.

Новый пакт также предусматривает ряд законодательных мер для повышения мобильности рабочей силы в ЕС:

- Недавно пересмотренный **Визовый кодекс** и дальнейшие меры по упрощению визового режима должны повысить краткосрочную мобильность *добросовестных* путешественников, в том числе студентов;
- Продолжающаяся реформа **Директивы о голубой карте** позволит государствам-членам привлекать больше высококвалифицированных мигрантов. Реформа предусматривает более инклюзивные условия приема, расширение прав, быстрые и гибкие процедуры и повышенную мобильность работников-мигрантов внутри ЕС.
- Новая общеевропейская схема позволит обеспечить **признание навыков** и соответствующего опыта.
- Пересмотр **Директивы о едином разрешении** должен изучить возможность введения общих правил приема и проживания для работников низкой и средней квалификации, а также предусмотреть дальнейшее упрощение и облегчение существующей процедуры единого разрешения.
- Недавно пересмотренная **Директива о студентах и исследователях**, принятая в 2018 году, способствует их доступу в ЕС и к мобильности внутри ЕС.
- **Фонд талантов ЕС** обеспечит общеевропейскую платформу для международного найма, позволяя миграционным органам и работодателям ЕС определять квалифицированных граждан третьих стран, которые выразили свою заинтересованность мигрировать в ЕС.

Смотря в будущее²

Хотя **пандемия COVID-19** пока еще не отпустила и диктует необходимость дополнительных вмешательств в области здравоохранением, страны Пражского процесса уже сейчас должны начать смотреть в будущее и планировать шаги на ближайшие годы. Хотя влияние пандемии на социально-экономическую ситуацию требует дальнейшего изучения, доковидные тенденции дают нам общее представление о дальнейшем развитии событий в области законной миграции.

Демография будет оказывать влияние на глобальные модели миграции. Согласно демографическим прогнозам, рабочая сила европейских государств и России существенно сократится в ближайшие годы и десятилетия. Обусловленные этим вызовы потребуют чувствительного политического вмешательства в сферу миграции и не только. Некоторые из сегодняшних отправляющих стран могут оказаться в ситуации, когда им будет необходимо начать принимать или даже активно нанимать иностранную рабочую силу. В конечном итоге трудовые мигранты могут начать прибывать из других частей мира. В этом контексте страны региона Пражского процесса неизбежно будут **конкурировать за таланты и навыки** как с классическими странами иммиграции, так и друг с другом. Важно, чтобы страны ПП с небольшим (пока) опытом или без опыта найма и допуска иностранных трудовых мигрантов подготовились к такому варианту политики. Другим государствам, которые в основном приветствовали работников-мигрантов из соседних стран, следует подготовиться к более разнообразному составу трудовых мигрантов, что, возможно, вызовет необходимость в дополнительных усилиях по интеграции.

Хотя трудовая миграция в регионе Пражского процесса вряд ли замедлится в обозримом будущем, привлечение необходимых навыков может стать более трудной задачей. Это требует **разработки более благоприятной и гибкой миграционной политики и программ** в соответствии с обязанностями соответствующих государственных органов. Такие опции политики, как визы для поиска работы, новые возможности для предпринимателей, субсидии работодателям, нанимающим иностранную рабочую силу, и упрощенное изменение статуса могут оказать положительное влияние. Улучшение **переносимости социальных прав и льгот**, накопленных трудовыми мигрантами, может быть сравнительно легко достигнуто путем подписания двухсторонних или региональных соглашений. Чтобы повысить шансы на удержание трудовых мигрантов вне мегаполисов, некоторые правительства могли бы использовать подход, основанный на семейном переезде, включая услуги по обустройству супругов.

Обеспечение **достаточных средств распространения информации** тоже будет иметь значение. Присутствие в Интернете, которое ранее только объясняло и представляло законодательство, должно перейти на уровень персонализированного маркетинга и продвижения, предлагать быстрые ответы на конкретные вопросы или горячие линии обслуживания. Открытие **Миграционных ресурсных центров** также может быть реальным вариантом для улучшения информирования потенциальных мигрантов о возможностях легальной миграции и рисках нерегулярной миграции. Некоторые страны Пражского процесса уже предпринимают такие усилия и могут поделиться своим опытом с другими. Более активное **привлечение национальных служб занятости и диалог с ними**, регулярный обмен передовым опытом и более тесное сотрудничество между ними также могут оказаться очень полезными.

² Прогноз основан на исследованиях и опыте Секретариата.

Уже существующие усилия в отношении **признания и лицензирования навыков, развития навыков и механизмов подбора навыков** следует укреплять, используя, хотя и с осторожностью, новые технологии. Это также может потребовать дополнительных инвестиций в национальные системы образования, а также определенной гармонизации и координации между ними. Учитывая, что страны назначения склонны содействовать доступу на рынок труда иностранных **студентов, выпускников и исследователей**, они также могли бы рассмотреть вопрос о компенсации странам происхождения за предыдущие инвестиции в образование.

Из-за существенной разницы в заработной плате и условиях труда высококвалифицированных работников у них имеется больше стимулов для отъезда. Обусловленную этим **«утечку мозгов»** трудно обуздать силами только отправляющих стран. Принимающие страны должны оказать им поддержку в их усилиях по предотвращению значительного дефицита в ключевых областях, таких как сектора здравоохранения и ухода. Нанимающие страны также имеют возможность заранее установить схемы эквивалентности навыков, которые оценивают результаты обучения в направляющих странах на предмет соответствия стандартам принимающих стран. Двусторонние соглашения между странами-отправителями и странами-получателями могут помочь избежать **растраты мозгов**. Более того, совместные усилия по содействию возвращению и циркуляции, а также подходящая работа дома могут обеспечить **«циркуляцию мозгов»**, которая считается наиболее благоприятным режимом для развивающихся стран, так как они могут воспользоваться передачей полученных знаний.

Автоматизация и искусственный интеллект может смягчить будущую нехватку на рынке труда. В этом отношении важную роль будет играть поддержание высоких стандартов защиты персональных данных. Государствам также необходимо учитывать различные формы **нестандартной занятости**, такие как удаленная и виртуальная работа, которая требует корректировки политики не только в части привлечения трудовых мигрантов, но и в целом ряде связанных видов политики, таких как налогообложение. Обеспечение надлежащих прав и достойных условий труда для этого нового типа работников (мигрантов) также будет приобретать все большее значение.

Всем странам Пражского процесса также необходимо начать **оценку будущих экономических показателей** и конкретных секторов, определяющих будущий рост ВВП, тем самым определяя конкретный спрос на рабочую силу и квалификацию. В мире, где использование ископаемого топлива и авиаперелеты будут испытывать растущее давление из-за глобального потепления, **инновации** неизбежны. Так, туризм, жизненно важный для многих маргинальных экономик, в будущем может выглядеть совсем иначе. Кроме того, **автоматизация** приведет к увеличению спроса на высококвалифицированную рабочую силу. Подготовка миграционных систем к будущему – с учетом изменений предложения, спроса, неизвестных потребностей в навыках и новых приоритетов политики – означает инвестирование в их адаптируемость. Маловероятно, что какая-либо страна сможет в полной мере решить эти проблемы в одиночку.

ССЫЛКИ

1. Силлуффо А., Руис Н. (2019). Прогнозируется, что к концу века население мира почти перестанет расти. Исследовательский центр Пью. Доступно по ссылке: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/17/worlds-population-is-projected-to-nearly-stop-growing-by-the-end-of-the-century/>
2. Европейская комиссия (2020). Краткий обзор мобильности рабочей силы внутри ЕС. Основные выводы Годового отчета о мобильности рабочей силы внутри ЕС за 2019 г. Доступно по ссылке: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22289&langId=en>
3. Европейская комиссия (2020). Годовой отчет о мобильности рабочей силы внутри ЕС за 2019 год. Заключительный отчет, январь 2020 г. Доступно по ссылке: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&furtherPubs=yes&langId=en&pubId=8242>
4. Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf
5. Европейский парламент (2020). Проект отчета о новых возможностях легальной трудовой миграции. Доступно по ссылке: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0143_EN.html
6. База данных Евростат. Данные о видах на жительство. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/popul?lang=en&subtheme=migr.migr_man.migr_res&display=list&sort=category
7. МОТ (2020). Справедливые условия трудоустройства для трудящихся-мигрантов в ЕС — как улучшить услуги поддержки для мигрантов? Доступно по ссылке: https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_757579/lang-en/index.htm
8. Крастева А. и др. (2018). Максимальное воздействие трудовой миграции на развитие на Западных Балканах. Доступно по ссылке: <https://wb-mignet.org/report-maximising-the-development-impact-of-labour-migration-in-the-western-balkans/>
9. Мкртчян Н. (2020). Долговременная международная миграция в Россию в 2020–2021 годах: факторы карантинных мер и экономического спада. Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития 2020. № 10(112). Апрель. Доступно на русском языке по ссылке: <https://www.iep.ru/upload/iblock/c60/20.pdf>
10. ОЭСР (2020). Как подготовить управление трудовой миграцией к будущему? Дебаты по миграционной политике, № 21, январь 2020 г. Доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-21.pdf>
11. Полетаев Д. (2019). Аналитический отчет Пражского процесса «Решение проблем трудовой миграции в рамках ЕАЭС». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/175-addressing-the-challenges-of-labour-migration-within-the-eaeu>
12. Скелдон Р. (2021). Демографические изменения в странах Пражского процесса: последствия для миграции. Миграционная обсерватория Пражского процесса. Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/34-briefs/303-changing-demographics-in-the-countries-of-the-prague-process-implications-for-migration>