

В. Комаровский

**ИНСТРУМЕНТЫ МИГРАЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:
ОРГНАБОР И МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ
(РОССИЯ – УЗБЕКИСТАН)**

DOI: 10.20542/2073-4786-2018-3-156-169

1.

16 декабря 2017 г. вступило в силу «Соглашение об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации», подписанное 5 апреля 2017 г. Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан.

Данное событие может стать поворотным не только в отношениях двух стран, но и в российской миграционной политике в целом. Дело в том, что до недавнего времени миграционная политика Москвы носила преимущественно **реактивный** характер, являясь своего рода ответом на изменения социально-экономической и политической ситуации в странах постсоветского пространства.¹

В ней отсутствовала четкая расстановка приоритетов, основной упор делался на решение довольно широкого круга задач (от обеспечения безопасности до возвращения в Россию соотечественников), что вело к ненужному распылению сил и средств. Наглядным примером в этом отношении может служить Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г.

Одной из центральных проблем взаимодействия Российской Федерации с соседними государствами по-прежнему остается безвизовый режим въезда и обустройства временных мигрантов на основе системы получения патента на трудовую деятельность. Правда, по мере расширения Евразийского экономического союза (ЕАЭС) данная проблема формально снимается, по сути же она просто переходит в другую плоскость в связи с появлением дополнительных требований к регистрации иностранных работников.

¹ Комаровский В.В. Иммиграционное регулирование в России: трансформация модели. В сб.: Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в новых условиях». М.: МНИ, 2016. С.103–112.

В целом в России – в зависимости от степени интеграции и взаимной заинтересованности сторон – сформировалась весьма сложная система привлечения и использования иностранной рабочей силы (ИРС): от предоставления значительных преференций трудовым мигрантам из стран – членов ЕАЭС и двусторонних соглашений по регулированию отдельных аспектов их перемещения до требования от граждан из некоторых стран СНГ предъявления загранпаспортов при пересечении российской границы.²

При этом следует учитывать и необходимость управления потоками визовых трудовых мигрантов. Несмотря на значительное сокращение в последнее время их численности, у страны приема постоянно возникает потребность в создании дополнительных регулирующих механизмов. Например, в связи с крупными инвестиционными проектами, такими, как чемпионат мира по футболу, или с уже традиционным перераспределением региональных квот в течение календарного года.

Подобная модель взаимодействия Москвы со странами исхода объективно способствует значительному увеличению количества нелегальных трудовых мигрантов – со всеми вытекающими последствиями как для страны приема, так и для стран-доноров. Соответственно, страна приема вынуждена прибегать к ужесточению правового регулирования в отношении нарушителей режима пребывания. А это, в свою очередь, негативно сказывается на положении законопослушных иностранных работников из-за нормативных нестыковок, проблем правоприменения и произвола отдельных представителей органов правопорядка.

Поэтому Соглашение об оргнаборе – при соответствующей правовой и организационной подготовке – может дать импульс развитию более упорядоченного взаимодействия заинтересованных сторон в сфере временной трудовой миграции.

Оно напрямую связано с целями и задачами данного вида трансграничных перемещений: определением спроса на различные категории ИРС и его удовлетворением посредством подготовки необходимых кадров в стране исхода мигрантов. Именно установление и поддержание баланса между спросом и предложением ИРС лежат в основе национальных систем миграционного регулирования в странах приема.

² С 01.01.2015 г. для граждан стран СНГ, не входящих в Таможенный союз (Азербайджана, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана), въезд в РФ возможен только по загранпаспорту (без визы) / Россия: правила въезда, пребывания, прохождения таможни для граждан СНГ и дальнего зарубежья. <http://nuzhnaviza.ru/rf/vezd/>

Соглашение стало первым подписанным Россией международным документом по организованному набору и привлечению иностранных граждан к осуществлению временной трудовой деятельности на территории страны.³ Его основные положения определяют порядок и условия взаимодействия Москвы и Ташкента в данной сфере и направлены на снижение уровня незаконного трудоустройства граждан Узбекистана на территории РФ.

Наиболее важным аспектом Соглашения является требование доиммиграционной подготовки соискателей свободных вакансий с целью последующего трудоустройства. Такая подготовка, в частности, предполагает предоставление информации о состоянии российского рынка занятости, согласование с потенциальными работодателями кандидатов на свободные вакансии, а также проектов заключаемых трудовых договоров.

Особое место в Соглашении занимает перечень обязательных требований, предъявляемых к работодателю, участвующему в оргнаборе трудящихся-мигрантов: предоставление мест проживания, обеспечение безопасных условий и охрана труда, гарантированная оплата не ниже минимального уровня (МРОТ), установленного российским законодательством.⁴ Данное соглашение вполне может стать отправной точкой при работе РФ над аналогичными договорами с другими странами-донорами.

Однако уже на начальном этапе создания системы взаимодействия сторон возникает ряд сложностей, требующих выработки механизмов, предназначенных для их предотвращения или урегулирования. Как представляется, к наиболее существенным проблемам здесь можно отнести отсутствие механизмов определения/формирования конкретного **спроса** на трудовые ресурсы со стороны российских работодателей, что вызывает значительные трудности при отборе и предварительной подготовке претендентов на работу в России, т.е. в процессе формирования достаточного **предложения** количественно и качественно востребованной ИРС.

Другая проблема, озвученная 14 мая 2018 г. первым заместителем министра внутренних дел РФ А.В. Горовым на совещании в МВД, связана с переходом Узбекистана к 1.07.2018 г. на паспорта нового образца. Это создает значительные сложности для узбекских иммигрантов, не успевающих получить новые документы и потому выпадающих из правового поля легальной трудовой деятельности. Открытие в республике в апреле 2018 г.

³ <https://zatulin.ru/gosduma-ratificirovala-soglashenie-s-uzbekistanom-o-privlechenii-trudovykh-migrantov/2/10>

⁴ <http://kremlin.ru/acts/news/56283>

мобильных станций МВД РУ для обмена паспортов старого образца на биометрические вряд ли обеспечит оперативное решение вопроса.⁵

Конечно, здесь, как при любом нововведении, невозможно избежать определенных накладок. Тем более, что возникающие проблемы обусловлены более общими социально-экономическими явлениями. Тем не менее Узбекистан уже имеет определенный опыт подготовки претендентов для набора. В частности, страна активно развивает набор трудовых мигрантов для Южной Кореи (с 2007 г.) и Турции.⁶ Также прорабатываются вопросы организованной отправки трудовых мигрантов в Германию, Казахстан и Оман.⁷

Наиболее существенной из перечисленных проблем представляется первая, поскольку она связана со всей системой привлечения и использования ИРС в России – от определения прав и обязанностей работодателя по отношению к государству и иностранному работнику и наличия эффективных каналов информирования сторон о потребности в тех или иных кадрах и их наличии до «пропускной способности» органов иммиграционного контроля и длительности процедур оформления всего комплекта разрешительных документов для приема ИРС. При этом, как свидетельствует мировая практика, для работодателей весьма существенным фактором являются скорость и организация процесса оформления необходимых документов.

2.

Проблема соотношения спроса и предложения ИРС и преодоления их дисбаланса может быть решена лишь при условии создания эффективных национальных систем регулирования трансграничной миграции, формирования тесного взаимодействия между странами исхода мигрантов, с одной стороны, и странами назначения, с другой.

С этой точки зрения, организованный набор ИРС, опирающийся на межгосударственные соглашения и развитую систему отбора, подготовки и распределения претендентов на временное трудоустройство представляется

⁵ МВД открыло мобильные станции для обмена старых паспортов на биометрические (18.04.2018) <https://ru.sputniknews-uz.com/migration/20180418/7986418/mvd-otkrylo-mobilnye-stancii-dlya-obmeny-staryh-pasportov-na-biometricheskie.html>

⁶ Ташкент и Сеул обсудили, как остановить нелегальную трудовую миграцию (04.05.2018) <https://ru.sputniknews-uz.com/migration/20180504/8116884/tashkent-seul-migraciya.html>;

Узбекистан впервые начнет организованную отправку мигрантов в Турцию (12.03.2018) <https://ru.sputniknews-uz.com/migration/20180312/7699031/otpravka-migrantov-v-turciu.html>

⁷ Узбекистан готовит отправку мигрантов в Германию, Оман и Казахстан. (13.03.2018) <https://ru.sputniknews-uz.com/migration/20180313/7701997/uzbekistan-migranti-germania-oman-kazahstan.html>

ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

весьма перспективным механизмом регулирования трансграничных потоков трудовой миграции. Процессы трансформации национальных рынков труда, их потребностей в рабочей силе различного количества и качества объективно способствуют более широкому использованию данного – довольно гибкого – инструмента регулирования.

К тому же уже сформировавшиеся миграционные потоки претерпевают объективную и субъективную трансформацию, происходит постепенная диверсификация каналов трансграничного перемещения рабочей силы, обусловленная колебаниями экономического развития и сопутствующей политической ситуации в странах-донорах. В этом смысле Узбекистан не является исключением, но, более того, готов предложить перспективную модель организации экспорта рабочей силы на постсоветском пространстве.

По состоянию на 1 января 2017 г. численность постоянного населения Республики Узбекистан составила 32,1 млн. чел. По сравнению с 1991 г. она увеличилась на 11,5 млн. чел. или на 55,9 %.⁸

Таблица 1

РУ: Структура трудовых ресурсов. 2012 – 2016

(тысяч человек)

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Трудовые ресурсы	17564,3	17814,1	18048	18276,1	18488,9
в % к постоянному населению	59	58,9	58,7	58,4	58,1
в том числе:					
трудоспособное население в трудоспособном возрасте	17451,5	17698,7	17937,8	18167,7	18371,7
в % к постоянному населению	58,6	58,5	58,3	58	57,7
в % к трудовым ресурсам	99,4	99,4	99,4	99,4	99,4
лица старших возрастов и подростки, занятые в экономике	112,8	115,4	110,2	108,4	117,2
в % к постоянному населению	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
в % к трудовым ресурсам	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

⁸ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике (далее – ГКС РУ) (2018) Демографическая ситуация в Республике Узбекистан (20.07.2017)

<https://stat.uz/ru/433-analiticheskie-materialy-ru/2055-demograficheskaya-situatsiya-v-respublike-uzbekistan>

Источник: <https://stat.uz/ru/ofitsialnaya-statistika/demografiya-i-trud/zanyatost-naseleniya/2438-trudovye-resursy-i-zanyatost-naseleniya-v-2000-2016-gody-tysyach-chelovek>

При этом происходит постепенное увеличение доли экономически активного населения. Если в 2007 г. она составляла 71,1%, то в 2017 г. этот показатель достиг 76,9%. Правда, одновременно незначительно выросла официальная безработица (с 5,0% до 5,8%).⁹ Ожидается, что в долгосрочной перспективе экономический рост и увеличение доли активного (и прежде всего занятого) населения в РУ приведут к снижению потенциала трудовой миграции.

В среднесрочной перспективе низкий уровень доходов населения, ограниченность спроса на рынке труда и характер структуры занятости в стране будут поддерживать миграционный потенциал страны на довольно высоком уровне.¹⁰

В структуре занятости по видам экономической деятельности наибольший процент занятых приходится на сельское, лесное и рыбное хозяйство (27,3%), промышленность (13,5%), торговлю (11,0%), строительство (9,5%) и образование (8,2%). В 2017 г. доля занятых в малом бизнесе и частном предпринимательстве составляла 78,3% от общей численности занятых. При этом доля работников в негосударственном секторе достигла 82,7% против 17,3% в государственном секторе.¹¹

Согласно данным Евростата, в 2016 г. на территории Евросоюза официально проживали более 13,7 тыс. граждан Узбекистана. Кроме того, в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве между Республикой Узбекистан и Евросоюзом предусмотрены возможности развития миграции на двусторонней основе.¹²

Что касается современного миграционного потенциала страны, то в 2017 г., по данным национального Госкомстата, граждане Узбекистана, выезжая за рубеж, преследовали следующие цели:

- Постоянное место жительства (ПМЖ) – 10,9 тыс. чел. (39,0% мужчин, 61,0% женщин)
- Коммерция – 29,7 тыс. чел. (70,9% мужчин, 29,1% женщин)

⁹ <https://stat.uz/ru/ofitsialnaya-statistika/demografiya-i-trud/zanyatost-naseleniya/2426-chislennost-ekonomicheski-aktivnogo-naseleniya-zanyatykh-i-bezrobotnykh>;

ГКС РУ. Занятость и рынок труда: Январь-декабрь 2017 года (предварительные данные).

¹⁰ Республика Узбекистан. Базовый миграционный профиль 2015 (04.2016) Пражский процесс <https://www.pragueprocess.eu/ru/migration-observatory/migration-profile-light>

¹¹ ГКС РУ. Занятость и рынок труда: Январь-декабрь 2017 года (предварительные данные).

¹² <https://www.mehnat.uz/ru/newnews/view/1381>

ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

- Лечение – 32,0 тысяч человек (46,7% мужчин, 53,3% женщин)
- Обучение – 39,2 тыс. чел. (68,6% мужчин, 31,4 % женщин)
- Туризм – 362,0 тыс. чел. (51,1% мужчин, 48,9% женщин)
- Служебная поездка – 361,8 тыс. чел. (79,8% мужчин, 20,2% женщин)
- Работа – 1630,5 тыс. чел. (77,8% мужчин, 22,2% женщин)
- Посещение родственников – 4358,9 тыс. чел. (56,4% мужчин, 43,6% женщин).¹³

В процентном отношении цели выезда из страны распределились следующим образом:

- Посещение родственников – 63,9%
- Работа – 23,9%
- Служебная поездка – 5,3%
- Туризм – 5,3%
- Прочие причины – 1,6%.

При этом в первую очередь из страны выезжают лица трудоспособного возраста, преимущественно мужчины. Женщины составляют большинство лишь в трех менее востребованных категориях миграции: ПМЖ, лечение и туризм.¹⁴

Таблица 2

РУ: Въезд и выезд граждан и иностранцев в зависимости от целей. 2016-2017.

	2016				2017			
	Въехало		Выехало		Въехало		Выехало	
	Тыс. чел.	%	Тыс. чел.	%	Тыс. чел.	%	Тыс. чел.	%
служебная поездка	150,6	7.0	298,0	5,6	159,9	5.6	361,8	5,3
учеба	6,3	0,3	40,4	0,8	6,9	0.2	39,2	0.06
работа	53,1	2.5	1449,5	27,3	67,6	2.4	1630,5	23,9
туризм	175,7	8.1	294,6	5,5	203,7	7.1	362,0	5,3
посещение	1661,	77.0	3146,	59,3	2272,	79.8	4358,	63,9

¹³ ГКС РУ (2018) Количество лиц, въезжавших и выезжавших из Республики Узбекистан в 2017 г.

<https://stat.uz/uploads/docs/Turizm-yan-dek-17-ru.pdf>

¹⁴ Там же.

ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

родственни- ков	6		6		3		9	
лечение	27,3	1.3	35,9	0,7	28,7	1.0	32,0	1.5
ПМЖ	65.9	3.1	12,6	0,2	90,2	3.2	10,9	
коммерческая	17,2	0,8	32,3	0,6	18,5	0.7	29,7	
Итого	2157, 7	100. 0	5310, 0	100. 0	2847, 9	100. 0	6823, 9	100. 0
Въезд граж- дан РУ	5189, 4							

Источник: ГКС РУ (2018) Количество лиц, въезжавших и выезжавших из Республики Узбекистан в 2017 г; ГКС РУ (29.07.2017) Основные показатели развития туризма и отдыха в Республике Узбекистан. <https://stat.uz/ru/ofitsialnaya-statistika/sotsialnaya-sfera/turizm/433-analiticheskie-materialy-ru/2039-osnovnye-pokazateli-razvitiya-turizma-i-otdykha-v-respublike-uzbekistan>

Таким образом, использование потенциала трудовой миграции останется в обозримой перспективе важным фактором социально-экономического развития Узбекистана. Более того, руководство страны принимает дополнительные меры для повышения эффективности экспорта рабочей силы, как путем использования относительно новых для страны инструментов (оргнабор), так и посредством диверсификации миграционных потоков.

3.

Россия, как принимающая страна, весьма заинтересована в сохранении притока и использовании ИРС. Это обусловлено, как минимум, двумя обстоятельствами: во-первых, потребностью в восполнении дефицита трудовых ресурсов и, во-вторых, стремлением увеличить доходную часть бюджета за счет продажи патентов. По данным МВД РФ, за весь 2017 г. от реализации патентов на трудовую деятельность в российский бюджет поступило 42 млрд. рублей.¹⁵ По тем же данным, на территории России находились около 10 млн. иностранцев, из них почти 2,5 млн. – нелегально. При этом по состоянию на 1 октября 2017 г. по трудовым патентам в РФ работали 925 тыс. узбекистанцев.

Необходимость снижения логистических издержек в ходе поиска иностранных работников и оформления трудовых отношений мигрантов с

¹⁵ <https://ru.sputniknews-uz.com/economy/20171117/6847332/rossiya-prodaja-trudvih-patentov.html>

потенциальными работодателями побуждают Россию и Узбекистан к совершенствованию процесса, обеспечению его стабильности и возможности перспективного планирования в части привлечения рабочей силы.

В этих целях Соглашение определяет порядок организованного набора граждан Узбекистана для временного трудоустройства в России и порядок взаимодействия компетентных органов двух стран.¹⁶ В частности, Соглашение формулирует обязанности соответствующих органов Узбекистана по отбору и предварительной подготовке потенциальных трудовых мигрантов, которые включают:

- информирование граждан о возможности трудоустройства в России через оргнабор;
- подбор кандидатов на трудоустройство и их обучение для подготовки к сдаче комплексного экзамена;
- проверку правоспособности граждан (отсутствие в международном или межгосударственном розыске);
- организацию проезда трудящихся-мигрантов до мест временной трудовой деятельности и их возвращение в Узбекистан и др.

Кроме того, Соглашение содержит перечень требований к российским работодателям, участвующим в оргнаборе и привлечении трудящихся-мигрантов на основании соответствующего договора, заключенного с отправляющей организацией, расположенной на территории Узбекистана.¹⁷

К числу таких требований относятся: обеспечение трудящихся-мигрантов местами проживания в соответствии с санитарно-гигиеническими и другими нормами, соблюдение требований охраны труда и техники безопасности на рабочих местах, гарантированная оплата труда не ниже минимального уровня, установленного российским законодательством.

В соответствии с Соглашением привлечение трудящихся-мигрантов осуществляется на основании трудового договора, заключенного с работодателем согласно российскому законодательству. Обязательным условием для временного трудоустройства является наличие полиса добровольного медицинского страхования, действующего на территории России.¹⁸

Вступление данного Соглашения в силу сопровождается активизацией взаимодействия его участников. Причем это взаимодействие осуществля-

¹⁶ Президент России подписал разработанный Правительством Федеральный закон о ратификации Соглашения между правительствами России и Узбекистана (5 декабря 2017) <http://kremlin.ru/acts/news/56283>

¹⁷ Ответственной организацией выступает Агентство по вопросам внешней трудовой миграции, государственное унитарное предприятие, подведомственное Министерству труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан.

¹⁸ <http://kremlin.ru/acts/news/56283>.

ется как на государственном, так и на ведомственном, региональном уровнях. В частности, состоялся обмен визитами министров труда РФ и РУ, был подписан ряд региональных соглашений по развитию системы оргнабора.¹⁹

Комиссия по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ организовала поездку представителей заинтересованных неправительственных организаций в Узбекистан для ознакомления с деятельностью центра доиммиграционной подготовки трудовых мигрантов в Самарканде и т.п.²⁰

На портале «Работа в России» в рамках реализации Соглашения планируется размещение свободных вакансий для подбора работников из Узбекистана, а также создание «Личного кабинета Агентства по вопросам внешней трудовой миграции при Министерстве труда Республики Узбекистан».²¹

В «Личном кабинете» планируются: размещение резюме граждан Узбекистана, предоставление доступа к перечню потенциальных работодателей, возможность получения информации об условиях труда на вакантных рабочих местах, информация о нарушениях трудового законодательства в отношении граждан РУ и т.п.

Эта многоплановая деятельность свидетельствует о признании участниками Соглашения его перспективности, как для Узбекистана, так и для России.

Среди принимаемых Узбекистаном мер – наряду с созданием центра доиммиграционной подготовки – следует отметить и такой конкретный шаг, как создание специальной компании для автобусных перевозок трудо-

¹⁹ Министр Максим Топилин посетил с рабочим визитом Республику Узбекистан 02.11.2017. <https://rosmintrud.ru/labour/cooperation/67>;

Узбекистан и Россия упростили получение патента для мигрантов (26.04.2018) <https://ru.sputniknews-uz.com/migration/20180426/8054242/uzbekistan-rossiya-patent.html>.

²⁰ В Самарканде открылся центр предвыездной подготовки трудовых мигрантов (08.11.2017) <http://kommersant.uz/news/v-samarkande-otkrylsya-tsentr-predvyezdnj-podgotovki-trudovyh-migrantov>;

Как реализуется Соглашение об организованном наборе граждан Республики Узбекистан для временной трудовой деятельности в Российской Федерации (22.02.2018) <http://ialm.ru/pages/88/id595.html>;

Кудбиев о мерах поддержки трудовых мигрантов из Узбекистана (05.05.2018) <https://ru.sputniknews-uz.com/radio/20180505/8106441/kudbiev-o-merah-podderjki-migrantov.html>.

²¹ http://www.rabotabryanskobl.ru/App_Shared/WebParts/DataViewers/PopupDocument.aspx?docid=0c9e3be4-21cf-4906-8e46-1d275cacbbcf

вых мигрантов, введение для них 20%-ной скидки на авиа- и железнодорожные билеты и т.п.²²

В целом планируется реализовать многоступенчатую систему подготовки, обучения, оценки, отбора и наблюдения не только за трудоустройством соискателей вакансий по целевым сферам трудоустройства, но и за действиями работодателей.

Заинтересованность российских работодателей в использовании рабочих кадров из Узбекистана, с одной стороны, и сохраняющаяся привлекательность российского рынка труда для граждан РУ, с другой, подтверждаются и доступными российскими данными.

Так, по информации Федеральной миграционной службы (ФМС), в России – вскоре после вступления в силу ФЗ РФ №357 о патентной системе – по состоянию на 20.01.2015 г. находились 2215780 граждан Узбекистана.²³ По данным МВД РФ, за весь 2017 г. на миграционный учет были поставлены 4 082 тыс. граждан РУ (из них с целью трудоустройства – 1823 тыс. чел.) и были сняты с миграционного учета 2759 тыс. чел.²⁴ В 2018 году Ташкент планирует направить в РФ в рамках оргнабора 50000 трудовых мигрантов.²⁵

4.

Заключение Россией Соглашения с Узбекистаном об оргнаборе для регулирования трансграничного перемещения рабочей силы может привести к ее вхождению в число стран, давно и эффективно использующих данный инструмент. Это не означает отсутствия у Москвы еще каких-либо соглашений в сфере миграции. Однако подобный документ может быть отнесен к специфической категории межгосударственных договоров, призванных упорядочить и нормализовать приток ИРС и, прежде всего, малоквалифицированной рабочей силы.

²² <https://ru.sputniknews-uz.com/radio/20180505/8106441/kudbiev-o-merah-podderjki-migrantov.html>;

<https://ru.sputniknews-uz.com/migration/20180306/7659318/Trudovye-migranty-bilety-skidki.html>

²³ <http://www.stanradar.com/news/full/14736-ofitsialnye-dannye-fms-oprovergajut-sluhi-omassovom-vyezde-trudovyh-migrantov-iz-rossii.html>

²⁴ МВД РФ (29.01.2018) Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 года с распределением по странам и регионам. <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162171/>

²⁵ Мигранты на экспорт: кого и как Узбекистан отправит на заработки (07.03.2018) <https://ru.sputniknews-uz.com/infographics/20180307/7665215/migracionnaya-politika-uzbekistana.html>

Наибольшее распространение среди межгосударственных договоров об организованной трудовой миграции получили **двусторонние соглашения** (bilateral agreements (BAs)) и **Меморандумы о взаимопонимании** (Memoranda of Understanding (MOUs)) по вопросам трудовой миграции. В международной практике они считаются важным инструментом, облегчающим трансграничные перемещения средне- и низкоквалифицированных работников и обеспечивающим правовую защиту трудящихся-мигрантов.

Еще в 1949 г. МОТ была признана важность двусторонних соглашений, что нашло отражение в Конвенции о трудящихся-мигрантах (№ 97) и сопутствовавшей ей Рекомендации (пересмотренной) (№ 86). В частности, в данную Рекомендацию было включено приложение, содержащее текст типового соглашения о временной и постоянной миграции в целях трудоустройства (Model Agreement on Temporary and Permanent Migration for Employment).

В 2014 г. под эгидой МОТ было проведено масштабное исследование проблематики двусторонних соглашений в сфере трудовой миграции, давшее глубокий анализ места и роли данного инструмента в регулировании миграционных потоков.²⁶

Анализ большого количества соглашений позволяет рассматривать BAs и MOUs (далее Соглашения) как достаточно гибкий инструмент регулирования численности и структуры привлекаемой ИРС. Хотя данная категория Соглашений содержит в основном общие положения (принципы и процедуры), возможно, именно это обстоятельство и позволяет государствам-донорам более гибко реагировать на потребности принимающих стран в работниках определенных категорий (промышленных, сельскохозяйственных, строительных, социальных услуг, домашних работ и т.п.). Именно исходя из реальной оценки существующих потребностей на рынке труда определяются объемы необходимой рабочей силы, что позволяет осуществлять планирование отбора трудовых ресурсов в странах-донорах и их эффективное распределение и использование в странах приема. Для стран исхода мигрантов такие Соглашения являются гарантией трудоустройства и соблюдения международных стандартов социальной защиты их граждан.

Немаловажной представляется и имеющаяся возможность выбора оптимального формата соглашений: если BAs являются формальными и юридически обязательными, то MOUs представляют собой менее официальные механизмы (политически обязательные, но не требующие утверждения за-

²⁶ Wickramasekara P. (2015) Bilateral agreements and memoranda of understanding on migration of low skilled workers: a review. International Migration Papers No. 120. ILO, Geneva

конодательным органом) в форме договоров между исполнительными органами (министерствами) двух или более стран (executive agreements). Соответственно, выбор той или иной формы Соглашения делается, исходя из конкретной ситуации, срочности принятия решений.

В отличие от более ранних, современные Соглашения – особенно в Азиатском регионе – все чаще заключаются в форме MOUs. Они направлены на решение различных задач, таких как сдерживание неорганизованной миграции, укрепление связей в области миграции и развития, облегчение трансграничной мобильности рабочей силы.²⁷

Данная трансформация в определенной степени обусловлена формированием стабильных каналов и практик миграционного взаимодействия стран-реципиентов, с одной стороны, и стран-доноров, с другой. Новые Соглашения развивают и закрепляют эти практики, уделяя большее внимание конкретным проблемам: эффективному управлению потоками трудовой миграции, социальной защите трудящихся-мигрантов, противодействию дискриминации и теневой занятости, повышению отдачи от миграции в интересах развития. Это в полной мере отвечает целям Многосторонней рамочной программы МОТ по трудовой миграции (ILO Multilateral Framework on Labour Migration).

5.

Эффективность Соглашений в сфере трудовой миграции, их широкое использование в разных регионах мира обусловлены высокой адаптивностью данной формы межгосударственных договоренностей. Этим же объясняются значительные различия в структуре и содержании Соглашений с точки зрения их прозрачности и сферы распространения, сроков действия, целей, положений о защите и механизмов мониторинга и оценки.

Например, Испания имеет шесть соглашений о регулировании потоков трудовой миграции, причем не только с испаноговорящими странами (Украина, Мавритания, Доминиканская Республика, Марокко, Эквадор, Колумбия).²⁸ И этими государствами сеть межгосударственных взаимных обязательств Испании не ограничивается.

Или другой пример. Республика Корея заключила 16 соглашений по организованному набору персонала (в том числе и с Узбекистаном), прежде всего для нужд промышленности, агроиндустрии и строительства. При этом

²⁷ International Labour Office, KNOMAD, World Bank (2015) *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*. Research Brief, p.1; Wickramasekara P. Op. cit. P.17–19.

²⁸ Portal De Inmigración <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativa/internacional/index.html> 15.05.2018

Корею удалось путем проб и ошибок создать весьма эффективную систему оргнабора.²⁹

Узбекистан сегодня также намеревается стать страной-донором с эффективной системой экспорта рабочей силы. При этом предпочтение отдается заключению конкретных Соглашений в сфере организованной трудовой миграции. Такой подход – при всех существующих объективных и субъективных ограничениях – представляется вполне оправданным.

Согласно последним данным международной миграционной статистики, Россия входит в пятерку ведущих стран-реципиентов, уступая лишь Соединенным Штатам, Германии и Саудовской Аравии.³⁰ Однако использование распространенных и отработанных практик регулирования трансграничной миграции еще не приобрело в России системного характера в силу специфики российской миграционной политики, взаимодействия в ней противоречивых тенденций.

Принимаемые Москвой меры имеют во многом реактивный характер, что говорит об отсутствии в текущей и долгосрочной миграционной политике РФ четких приоритетов и программно-целевого подхода к решению возникающих проблем. Прежде всего это проявляется в использовании Российской Федерацией отдельных инструментов миграционного регулирования – вне контекста целостной системы.

В этой связи заключение соглашений, подобных российско-узбекистанскому, объективно способствует формированию в России более сбалансированной системы регулирования трудовой миграции, включающей в себя не только продажу патентов и соответствующую инфраструктуру, квоты на привлечение визовых мигрантов и выдачу разрешений на их временное пребывание. Востребованными являются еще и целенаправленная выработка принципов и механизмов взаимодействия всех участников миграционного процесса, анализ и прогнозирование реальных потребностей рынка труда, более широкое включение работодателей в систему взаимодействия. Необходимо выстраивание системных взаимоотношений не только с мигрантами, но и с собственными работодателями, образовательными учреждениями, общественными организациями.

В конечном счете, успешное решение этих задач должно способствовать более адекватной оценке Москвой основных потребностей российского рынка труда и путей их удовлетворения.

²⁹ Комаровский В.В. Южная Корея – превращение в принимающую страну: роль трудовой миграции // В.В. Комаровский, В.Т. Веденева. Феномен трудовой миграции в изменяющемся мире. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С.18–66.

³⁰ World Bank, KNOMAD (04.2018) Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook. / Migration and Development Brief 29. P. 12.