Виктория ЛЕДЕНЁВА

Система организованного набора мигрантов как адаптационный механизм

Восполнение растущего в России дефицита трудовых ресурсов входит в число самых неотложных задач. В апреле 2014 года началась реализация приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 23 января 2014 г. № 27н «Об утверждении Правил определения органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребности в привлечении иностранных работников» для определения потребности в иностранных работниках на 2015 год[1].

Принятие данных нормативных правовых актов было обусловлено многочисленной критикой ранее действовавшего порядка определения потребности в иностранных работниках из-за его неповоротливости, непрозрачности процедур, длительных сроков формирования и корректировки потребности в иностранных работниках, невозможности оперативно реагировать на меняющиеся потребности рынка труда.

[1] Данный приказ был издан в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 7 мая 2013 года № 82-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2013 года № 800 «Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу».

Новые правила определения потребности увеличили сроки для представления заявок работодателями, сократили время их рассмотрения, установили ряд нововведений, направленных на оперативное реагирование на запросы рынка труда, однако полностью искоренить все недоставки раннее существующего порядка не смогли, поскольку кардинальных мер для исправления ситуации не несли.

В этой связи, в рамках реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и пункта 4 Плана по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1502-р, Федеральной миграционной службой Российской Федерации разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также проекты федеральных законов «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Законопроект предусматривает внесение изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на

Виктория Леденёва, кандидат социологических наук, доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, пр-т Вернадского, 84). E-mail: vy.ledeneva@migsu.ru

Аннотация: В статье анализируется создание международной сетевой структуры, обеспечивающей организованный набор, подготовку и направление на работу в Российскую Федерацию граждан стран Содружества Независимых Государств (СНГ), организованное перемещение трудовых мигрантов, получивших профессиональную и общекультурную подготовку в комплексных доиммиграционных центрах. Такая подготовка мигрантов является важнейшим механизмом адаптации и интеграции мигрантов в российское общество. Система организованного набора трудовых мигрантов и привлечение к трудовой деятельности граждан в России является ключевым фактором, способствующим не только восполнению недостатка трудовых ресурсов и поддержанию заданных темпов экономического развития, но также имеет огромное значение в качестве адаптационного механизма и включения мигрантов в российское общество. В сложившейся обстановке проводимая органами государственной и муниципальной власти традиционная миграционная политика не приносит ощутимых результатов, адаптация мигрантов носит вынужденный характер.

В статье рассматриваются механизмы внедрения в практическую деятельность принципов организованного подбора и привлечения иностранной рабочей силы. В некоторых регионах России уже налажены деловые связи с соответствующими структурами в странах Содружества Независимых Государств, которые подбирают или готовят кадры с необходимыми профессией и квалификацией.

Особое внимание в статье уделяется характеристике центров доиммиграционой подготовки в странах исхода мигрантов и включение их в международную сетевую структуру по оказанию услуг в сферах трудовой миграции. Практическая реализация указанного прогрессивного подхода к регулированию трудовой миграции стимулирует увеличение на рынках труда государств – членов СНГ доли работников, получивших подготовку в комплексных центрах в профессиональном и общекультурном отношении, способных легче адаптироваться и интегрироваться в государстве трудоустройства – Российской Федерации. Автором подчеркивается, что необходима радикальная модернизация ныне действующего порядка определения потребности в иностранных работниках и формировании на этой основе квот путем акцентирования такой деятельности на уровне местного самоуправления. Кроме этого, разработка и реализация комплекса мер, осуществляемых прежде всего на региональном уровне, с необходимой федеральной программой поддержки будет способствовать успешной и быстрой адаптации приезжих работников к местной социокультурной обстановке, традициям, обычаям.

Ключевые слова: организованный набор мигрантов, доиммиграционная подготовка, миграционная политика, иностранная рабочая сила, центры адаптации, квотирование рабочей силы, частные агентства занятости.

предоставление юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям права привлекать к трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании приобретения патента.

В связи с этим законопроектом предлагается замена механизма квотирования при привлечении к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы, на разрешительный порядок осуществления трудовой деятельности по патенту.

В целях контроля за осуществлением трудовой деятельности на основании патентов законопроектом предлагается предусмотреть два вида патентов: для осуществления трудовой деятельности у работодателя или заказчика работ (услуг), являющегося физическим лицом – гражданином Российской Федерации, и работодателя или заказчика работ (услуг), являющегося юридическим лицом либо индивидуальным предпринимателем [Материалы «правительственного часа»..., 2014].

На наш взгляд, в случае принятия предлагаемых изменений будут созданы дополнительные условия для свободы предпринимательства, снижены административные барьеры, определены предпосылки для увеличения доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации, а также сведены к минимуму коррупционные риски в сфере привлечения и использования трудящихся иностранных граждан.

С учетом динамики ныне существующих демографических потерь и прогноза возможностей повышения производительности труда, в том числе за счет модернизации производства на основе внедрения инновационных технологий, усредненная экспертная оценка необходимого количества иностранных работников составляет около 1 млн чел. В ежегодном исчислении в расчет принимается также и то обстоятельство, что даже самые существенные меры, предпринимаемые в настоящее время по выправлению демографической ситуации в России, позволяют даже при наличии самых благоприятных обстоятельств рассчитывать на получение позитивного эффекта не ранее, чем через 15–20 лет.

По этой причине система организованного набора трудовых мигрантов и привлечение к трудовой деятельности граждан России является ключевым фактором, способствующим не только восполнению недостатка трудовых ресурсов и поддержанию заданных темпов экономического развития, но и имеющей огромное значение в качестве адаптационного механизма и включения мигрантов в российское общество. В сложившейся обстановке проводимая органами государственной и муниципальной власти традиционная миграционная политика не приносит ощутимых результатов, адаптация мигрантов носит вынужденный характер [Леденёва, 2014. С. 25].

Организованный набор иностранной рабочей силы является элементом планового механизма регулирования внешней трудовой миграции в Российскую Федерацию. Цель оргнабора – удовлетворение потребности российской экономики в квалифицированных кадрах и обеспечение работодателей, испытывающих трудности с привлечением российских работников, иностранными работниками требуемой квалификации. Оргнабор подразумевает трудоустройство иностранных граждан к определенным работодателям на конкретные рабочие места (по конкретным специальностям, с нужной квалификацией) с известными условиями и оплатой труда. Однако не следует забывать, что государство, при рассмотрении вопроса о необходимости привлечения на вакантные рабочие места иностранных граждан обязано прежде всего обеспечить собственным гражданам реализацию их конституционного права на труд.

Таким образом, конкурентное пространство российского рынка труда предусматривает существование двух групп соискателей рабочих мест – первая охватывает граждан России, а вторая – иностранных граждан, прибывших для временной работы по найму.

Одним из ключевых моментов успешного развития и функционирования системы оргнабора является ее информационно-аналитическое обеспечение, которое включает в себя организацию мониторинга состояния российского рынка занятости с целью подбора на свободные вакансии иностранных граждан, чья квалификация и профессионализм позволяют им бороться за рабочие места наряду с российскими гражданами. Условия работы с иностранными гражданами не должны включать в себя какие-либо дискриминационные элементы.

В частности, иностранному соискателю вакансии в какой-либо отрасли российской экономики, желающему стать участником системы оргнабора, еще до выезда в Россию нужно будет пройти в стране своего проживания через определенные процедуры (например, тестирование для подтверждения заявленного уровня профессиональной подготовки, состояния здоровья, владения русском языком, знакомства с базовыми элементами российской культуры, ее традициями и обычаями). И только при достижении положительных результатов он может рассчитывать на занятие вакантного рабочего места у конкретного работодателя в определенном регионе России. При этом, если потребуется, соискателю вакансии могут предложить повысить свою квалификацию по имеющейся профессии или получить новую профессию, на рассматриваемый момент времени более востребованную в государстве трудоустройства.

Деятельностью по подбору претендентов для выезда на работу за границу могут заниматься не только государственные, но и в большей мере, частные агентства занятости.

Из всей массы внешних трудовых мигрантов на основе организованного набора появляется возможность отбирать именно тех граждан, которые обладают определенной квалификацией, профессией, здоровьем и другими необходимыми характеристиками, в которых нуждаются работодатели в Российской Федерации. Кроме этого мигранты имеют возможность получить дополнительные профессиональные навыки на обучающих курсах.

Организованный набор позволяет минимизировать неуправляемые потоки мигрантов. Как правило, мигранты не имеют представления, куда они едут и какой работой собираются заниматься, они слабо подготовлены к проживанию в новой незнакомой социальной среде, их правовой статус либо очень слабый, либо вовсе не защищен.

Оргнабор – сложная многоступенчатая система, в которой должно быть задействовано много элементов, включая госорганы, неправительственные организации, бизнес-сектор и, конечно же, сами трудовые мигранты. Последние в своей массе сегодня испытывают две основные проблемы: отсутствие достаточного образования, навыков и квалификации и несоблюдение законов по прибытии в страну трудоустройства. Имея требуемое образование, сертификат профессионального лицея, найти работу мигранту будет в десятки раз легче. На решение этих проблем и нацелен оргнабор. Он предусматривает обучение, подготовку кадров, причем не только по специальности, но и в плане освоения русского языка, приобретения навыков общения, знания российских законов, истории, культуры.

Таким образом, необходимо стимулировать создание инфраструктур, обеспечивающих функционирование системы организованного набора мигрантов, формировать сферу услуг, оказывающую специализированную помощь работодателям по подбору персонала. Как предполагается, обращение работодателей к услугам таких агентств будет базироваться на их профессиональной, качественной и оперативной работе, более эффективной, чем самостоятельный поиск работодателем подходящих работников.

В целях гарантирования конституционного права российских граждан на труд следует исключить прием иностранных граждан на вакантные места на российском рынке труда в обход служб занятости.

Важно, чтобы услуги агентств занятости не ограничивались этапом подбора кандидатов на занятие вакансии, а включали также сопровождение трудового мигранта в течение всего периода трудовой деятельности. Так, если заключение трудовых отношений между иностранным гражданином, подобранным и направленным агентством занятости, и работодателем по каким-либо причинам не состоялось, то работодателю придется уведомить об этом указанное агентство, чтобы ему подыскали нового кандидата.

В настоящее время сложилась практическая заинтересованность в формировании в рамках де-факто существующего общего миграционного пространства соответствующих условий, включая разработку новых или гармонизацию существующих правовых механизмов, а также инфраструктурных звеньев, способствующих трудящимся мигрантам в подборе и получении за границей подходящего места работы с достаточными уровнями социальной защищенности и личной безопасности в период пребывания и осуществления трудовой деятельности. Практическое решение этой насущной задачи видится в направлении формирования международной сетевой инфраструктуры, узлами которой будут являться комплексные центры, способные предоставлять востребованные услуги в сферах трудовой миграции и занятости населения. При этом государства выезда трудовых мигрантов будут осуществлять учет потенциальных соискателей вакансий, а в государствах приема и трудоустройства мигрантов – учет вакантных рабочих мест, на которые целесообразно привлечь иностранных граждан.

Внедрению в практическую деятельность принципов организованного подбора и привлечения иностранной рабочей силы сейчас уделяется большое внимание. В некоторых регионах Российской Федерации уже налажены деловые связи с соответствующими структурами в странах Содружества Независимых Государств, которые подбирают или готовят для России кадры с необходимыми профессией и квалификацией [Известия, 2011].

Однако эта проблема не имеет быстрого решения. Для ее успешной реализации требуются средства и усилия, как государственного сектора, так и негосударственного. На сегодняшний день можно констатировать, что путем разработки нормативной правовой базы, в том числе в рамках Межпарламентской ассамблеи Содружества Независимых Государств, внедрения в практику отдельных элементов постепенно формируется целостная система организованного подбора и привлечения иностранных работников[2].

Планировалось, что с 2012 года такая работа будет вестись в республиках Киргизия, Узбекистан и Таджикистан. Иностранных граждан целенаправленно будут приглашать на работу к конкретным работодателям, но до этого, еще на территории их родной страны, – обучать русскому языку и русской культуре, нужной специальности (если понадобится) и отправлять на медосмотр. Таким образом, в Россию они смогут приезжать уже полностью подготовленными к работе и проживанию.

С этой точки зрения, система организованного набора мигрантов является не только механизмом контроля за пребывающей в нашу страну иностранной рабочей силой, но и механизмом интеграции мигрантов.

На территории этих республик планировалось создание специальных центров содействия миграции, которые будут работать с местными службами занятости, решать вопросы с обучением нужным специальностям (слесари, водители, кровельщики, бетонщики, каменщики, электромонтеры, арматурщики).

В частности, в Таджикистане, Узбекистане, Киргизии сохранились профессиональные технические училища, которые готовят нужные кадры. Планировалось в перспективе в Бишкеке и в Душанбе открытие филиалов университетов России, где специалистов уже более высокой квалификации будут обучать по российским стандартам.

Помимо обучения русскому языку, в центрах доим-

---

[2] http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=27265

миграционной подготовки мигрантов будут знакомить с русскими обычаями и традициями, учить разбираться в истории, литературе (русская классика, пословицы, поговорки) и политической системе. Курсы организуют на базе центров науки и культуры Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество), которые есть во всех республиках Содружества Независимых Государств. Преподавать будут выпускники российских педагогических вузов, а финансироваться подготовка мигрантов будет из российского бюджета.

С 2011 года в Красноярске действует система организованного набора мигрантов из Республики Узбекистан. Узбекский национально-культурный центр «Дустлик» заключил соглашение с Центром труда и занятости Республики Узбекистан, благодаря этому работодатели могут официально подавать заявку на привлечение требуемых им для работы специалистов. Заявки от работодателей также поступают из Новосибирска, Кемерово и других городов. Схема работы налажена: работодатель подает заявку, которую направляют в Центр труда и занятости Республики Узбекистан, где в соответствии с заявкой подбирают нужных специалистов и направляют их на работу. По приезду трудовые мигранты обращаются в национально-культурный центр «Дустлик», где им разъясняют вопросы документирования. Также члены центра «Дустлик» помогают в разрешении трудовых конфликтов между трудовыми мигрантами и работодателями[3].

Программа поддержки трудовых мигрантов из Кыргызстана ориентирована на организованный набор, механизмы оптимизации которого всё ещё работают не в полной мере. 25 ноября 2013 года Киргизия и Россия подписали протокол об организованном наборе мигрантов для работы в Российской Федерации[4].

У некоторых организаций Кыргызстана есть опыт такой работы и его можно расширять с помощью увеличения сети. Опыт «Уральского дома», обучившего ряд организаций в России в своём учебном центре по технологии, отработанной за шесть лет, показывает, что вполне возможно подключение новых партнеров: не только неправительственных организаций, но и рекрутинговых агентств, государственных структур Кыргызстана (при Министерстве миграции, труда и молодежи). При этом неприемлем иждивенческий подход со стороны страны исхода: требование обеспечить мигранта бесплатным проездом, питанием, проживанием и высокой заработной платой. Трудовой мигрант должен найти денег на дорогу, на первый месяц проживания и на оплату услуг, за которые всё равно приходится платить любому посреднику. Перевести решение проблемы на правительство России, требовать бесплатных медицинских страховок и медицинского обслуживания, обучения русскому языку – это тупиковый путь. С другой стороны, и Россия, ожидающая приезда готовых специалистов, которым она сможет создать условия, никогда их не получит, с учётом существующей в Кыргызстане учебной базы. Поэтому, если Россия хочет получить качественные трудовые ресурсы, то можно на основе специальных соглашений учить молодежь как в российских профессиональных техучилищах, где не хватает обучающихся, так и в самом Кыргызстане, укомплектовывая для этого учебные заведения российскими преподавателями.

Кыргызстан предлагал идею разработки государственной поддержки программ кредитования для выезжающих трудовых мигрантов: если есть контракт и разрешение от работодателя, где прописан уровень заработной платы, то банки должны кредитовать по льготному кредиту, давать на выезд от тысячи до полутора тысяч долларов, чтобы трудовой мигрант мог выехать, все оформить, и в течение короткого времени вернуть кредит. Банки, осуществляющие такую поддержку, получают специальную помощь от государства или такая помощь может осуществляться через Национальный банк Кыргызской республики. Тогда организованный набор был бы востребован: если трудового мигранта кредитуют, он должен найти гарантированное рабочее место в России.

Центры доиммиграционной подготовки могут быть созданы в каждом крупном городе-миллионнике, а их необходимость в остальных регионах можно определить научным путём – с помощью исследований и мониторинга. Успешный опыт работы таких центров в Германии может служить убедительным примером их эффективности[5]. Это будет комплексная поддержка трудовых мигрантов не только Центральной Азии, но и всех мигрантов, включая внутрироссийских, в целом по России. В неё могут быть интегрированы горячие мультиязычные линии для трудовых мигрантов, поддерживаемые правительствами отдающих стран и местными администрациями, биржа труда. Необходимо подкрепление межправительственным соглашением, чтобы привлечь российских чиновников к работе с такими сетями, задействовать сеть Домов дружбы и Домов национальностей, уже существующих в России. Так как в Россию приезжают граждане Кыргызстана, то именно Кыргызстан может быть заинтересован в такой программе действий, а Россия может сделать следующий шаг [Полетаев, 2013. С. 25].

Создание центров доиммиграционой подготовки в странах исхода мигрантов и включение их в международную сетевую структуру по оказанию услуг в сферах трудовой миграции и занятости населения возмож-

[3] http://dustlik24.ru/

[4] http://www.stanradar.com/news/full/6081-trudovye-migranty-iz-kirgizii-budut-priezzhat-v-rossiju-po-orgnaboru.html

[5] Женский интернациональный центр в Берлине осуществляет комплексную (юридическую, психологическую, консультационную, в том числе в тюрьмах) помощь женщинам, вне зависимости от их гражданства – как германским подданным, так и гражданам других стран, получая на это гранты от местной администрации Берлина. В центре есть специалисты, говорящие на языках наиболее многочисленных групп мигрантов, пребывающих в Германии // http://www.susi-frauen-zentrum.com/; http://www.susi-frauen-zentrum.com/seiten/gruppen.html

но посредством заключения заинтересованными государствами международных соглашений (договоров), первоначально в двустороннем порядке. Практическая реализация указанного прогрессивного подхода к регулированию трудовой миграции стимулирует увеличение на рынках труда государств – членов Содружества Независимых Государств доли работников, получивших подготовку в комплексных центрах в профессиональном и общекультурном отношении, способных легче адаптироваться и интегрироваться в государстве трудоустройства – Российской Федерации.

В настоящее время остро стоит вопрос о предоставлении в России работы беженцам с Востока Украины. Их расселением и трудоустройством занимается Федеральная миграционная служба. Людей направляют туда, где им могут быть предоставлены рабочие места. Так, в частности, в Приморье есть большое количество вакансий в разных отраслях производства: от рыбодобычи до горнорудной промышленности. Во многих субъектах Российской Федерации местные власти готовы трудоустроить прибывших в сельскохозяйственной отрасли.

Очевидно, что острым стал вопрос о принятии программы, касающейся обустройства и трудоустройства этой категории мигрантов, и целевом финансировании ее из федерального бюджета.

Суммируя вышеизложенное, необходимо отметить значимость реализации комплекса мер по совершенствованию регулирования процессов трудовой миграции. Прежде всего, переход от ныне применяемых механизмов, недостаточно полно соответствующих современным тенденциям экономического развития Российской Федерации, к прогрессивной системе организованного набора и привлечения иностранных работников позволит повысить эффективность использования потенциала государственных и негосударственных структур по удовлетворению потребностей отраслей российской экономики в трудовых ресурсах. Поможет минимизировать риски, чреватые возникновением социальной напряженности и усилением криминализации сферы трудовой миграции, снизить приток иностранных граждан, прибывающих в Россию неорганизованно, не имея заблаговременно подобранного места работы.

Публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским гуманитарным научным фондом научного проекта №14-53-00017.

Литература

Известия. 2011. 24 мая.

Леденёва В.Ю. Анклавизация или адаптация? // Миграция XXI век. Независимый информационно-аналитический журнал №12 (21–22), январь–февраль, март–апрель 2014.

Материалы «правительственного часа» Государственной Думы РФ от 21 мая 2014 г.

Полетаев Д.В. Наилучшие практики помощи трудовым мигрантам из Кыргызстана в России. М.: 2013.

A SYSTEM OF ORGANIZED RECRUITMENT OF MIGRANT ADAPTATION MECHANISMS

Victoria Ledeneva, PhD. (Sociology), Associate Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84 Vernadsky Prospect, Moscow 119571). E-mail: vy.ledeneva @ migsu.ru

Summary: The article examines the establishment of an international network structure, providing a disciplined recruiting, training and job placements for Russian Federation nationals of the countries of the Commonwealth of Independent States (CIS), the organized movement of migrant workers who have received professional training and the overall cultural comprehension to immigration detention centers. Such training of migrants is an essential mechanism for adaptation and integration of migrants in the Russian society.

A system of organized recruitment of labor migrants and bringing to employment of Russian nationals, is a key factor contributing to not only filling the shortage of labor resources and the maintenance of specified rates of economic development, but also of great importance as an adaptation mechanism and the inclusion of migrants in the Russian society. Under the current circumstances and carried out by state and municipal authorities traditional migration policy does not bring tangible results, and the adaptation of migrants is compellingly forced.

The article discusses the mechanisms for implimenting into practice the principles of organized recruitment and employment of foreign labor. In some regions of Russia we have already established business relations with relevant authorities in the countries of the Commonwealth of Independent States, which select or train personnel with the necessary qualifications and professions.

Particular attention is given to the characterization of immigration training centers in the countries of origin of migrants and their incorporation into the international network structure to provide services in the areas of labor migration. Practical implementation of the progressive approach to labor migration stimulates an increase in the labor markets of CIS Member States the share of workers who have received training in integrated centers in the professional and general cultural areas allow them to easily adapt and integrate in State employment – within the Russian Federation. The author of this article emphasizes the need for radical modernization of the current existing procedure in the definition of requirements for foreign workers and upon this basis the formation of quotas by highlighting these activities at local government level. In addition, the development and implementation of a set of measures undertaken primarily at the regional level with necessary federal support programs will contribute to the successful and rapid adaptation visiting workers to the local socio-cultural environment, its traditions and customs.

Keywords: organized set of migrants, pro-immigration training, migration policy, foreign labor, adaptation centers, labor quotas, private employment agencies.

References

Izvestija. 2011. May 24.

Ledeneva V. Anklavizacija ili adaptacija?[Anklavizatsiya or adaptation?] // Migracija XXI vek. Nezavisimyj informacionno-analiticheskij zhurnal №12 (21–22), janvar'–fevral', mart–aprel' 2014.

Materialy «pravitel'stvennogo chasa» Gosudarstvennoj Dumy RF ot 21 maja 2014 g.[State Duma of the Russian Federation from 21 Materials of «government hour» in May 2014]

Poletaev D. Nailuchshie praktiki pomoshhi trudovym migrantam iz Kyrgyzstana v Rossii[Best practices aiding Kyrgyz labor migrants in Russia]. M.: 2013.