НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

В.В. Комаровский
В.Т. Веденеева

Феномен трудовой миграции в изменяющемся мире

Москва
ИМЭМО РАН
2017

УДК 331.55
ББК 65.248
Ком 63

Серия «Библиотека Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова»

Рецензенты:
д.полит.н., профессор В.С. Малахов
д.э.н., профессор Е.Я. Варшавская

В подготовке рукописи к изданию принимали участие:
В.И. Катагарова, М.А. Морозова

Ком 63

Комаровский В.В., Веденеева В.Т. Феномен трудовой миграции в изменяющемся мире. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – 140 с.

ISBN 978-5-9535-0513-0

DOI:10.20542/978-5-9535-0513-0

В сборнике представлены итоги анализа ряда тенденций современной трудовой миграции, конкретных национальных практик ее регулирования, особенностей выхода на рынок труда вынужденных мигрантов последней волны. В центре внимания авторов такие проблемы, как роль и место мигрантов на рынке труда; регулирование трудовой миграции; интеграция беженцев на рынках труда принимающих стран. На примере Европы и в трех страновых кейсах (Южной Кореи, Канады и Германии) показано, как общие и особенные проблемы решаются на наднациональном, национальном и местном уровнях. Особое внимание уделено анализу взаимосвязи систем регулирования с национальными рынками и изменением структуры трудовой миграции, проблемам интеграции беженцев на рынке труда Европы.

Komarovsky V., Vedeneeva V. The phenomenon of labor migration in a changing world. – Moscow, IMEMO, 2017. – 140 p.

ISBN 978-5-9535-0513-0

DOI:10.20542/978-5-9535-0513-0

The collection presents the results of a number of modern labor migration trends analysis, specific national practices of its regulation, and main features of labor market access for the latest wave forced migrants. The authors focus on the role and place of migrants in the labor market; regulation of labor migration; Integration of refugees in host countries labor markets. The example of Europe and three country cases (South Korea, Canada and Germany) shows how common and specific problems are addressed at the supranational, national and local levels. Particular attention is paid to the analysis of regulatory systems relationship with national markets and the labor migration changing structure, the problems and obstacles of refugees' integration in the European labor market.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <https://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0513-0

© ИМЭМО РАН, 2017

Содержание

Предисловие	4
<i>Комаровский В.В.</i> О трудовой миграции в современных условиях.....	7
<i>Комаровский В.В.</i> Южная Корея – превращение в принимающую страну: роль трудовой миграции	18
<i>Комаровский В. В.</i> Трудовая миграция в Канаду – образец или исключение из правил?	67
<i>Веденеева В.Т.</i> Проблема доступа беженцев на рынки труда европейских стран: ограничения и меры поддержки.....	103
<i>Веденеева В.Т.</i> Интеграция на рынке труда беженцев и соискателей убежища: опыт Германии	123

Предисловие

В соответствии с недавними расчетами Международной организации труда (МОТ) в мире насчитывается 150 млн трудовых мигрантов, что составляет более чем 65% всех мигрантов в целом. Среди них доля мужчин достигает – 56% и женщин – 44%. Общая же их доля среди всех работников в мире относительно невелика – 4,4%¹.

Однако суть не в том велик ли данный показатель или мал, отражает ли реальное положение вещей или является расчетной величиной, далекой от реальности. Дело в том, что независимо от побудительных мотивов и факторов географической мобильности труд так или иначе составляет основу человеческой жизнедеятельности. Конечно, сегодня в связи с взрывным ростом миграционных потоков, в особенности гуманитарного, выход на рынок труда для многих мигрантов и в первую очередь для беженцев все более затрудняется. Увеличивается и доля мигрантов, рассчитывающих на безбедное существование на щедрые европейские пособия или же искательниц выгодных зарубежных браков, как это наблюдалось не столь давно в Южной Корее. Однако относительный рост иждивенческих настроений не влияет на общую ситуацию².

Трудовая миграция всегда составляла стержень иммиграционных процессов начиная с периодов массового переселения и тем более в ходе последующей масштабной экономической миграции. Другое дело, что статистически ее могли перекрывать другие потоки миграции, в частности, связанные с воссоединением семей. В зависимости от обстоятельств, систем исторически сложившихся иммиграционных приоритетов отдельных принимающих стран доля трудовой иммиграции в общем притоке мигрантов может колебаться в достаточно широких пределах. Например, в США, где доля семейного потока существенно превышает все прочие и в последние десятилетия составляет порядка 60–70% приема всех легальных постоянных резидентов (Lawful permanent residents, LPRs), а трудовая иммиграция – 12–22%, основная масса иммигрантов в трудоспособном возрасте так или иначе трудоустраивается³.

В настоящее время можно говорить о смене характера трансграничной мобильности, о новом этапе – все более заметном переходе к модели, если так можно выразиться, «квалификационной» трудовой миграции.

Изменяются оба главных базовых компонента процесса миграции – спрос и предложение. Причем, если спрос становится все более избирательным, селективным, ориентированным на конкретные категории работников, то предложение становится более гетерогенным как по составу и структуре, так и по целям и приоритетам. Выход на рынок труда значительных когорт молодежи, ранее никогда не работавшей, при стагнации числа освобождающихся или вновь создаваемых рабочих мест только обостряет проблему.

Провозглашенная и широко разрекламированная МОТ программа «достойного труда», по сути, оказалась палкой о двух концах. В условиях перехода к новым формам организации производства и распределения, распространения новых технологий создание достаточного числа достойных рабочих мест представляется все менее осуществимой целью и все больше отдает «маниловщиной».

Нелишне будет упомянуть и такую особенность современного перехода: все более явное выделение в миграционных потоках двух постепенно расходящихся компонентов. Один из них – это в наивысшей степени глобализированная категория профессиональных мигрантов, включающая все возрастающую армию международных чиновников, топ-

---

¹ ILO Global estimates of migrant workers and migrant domestic workers: results and methodology / International Labour Office - Geneva: ILO. 2015. P. xi.

² OECD (2016) International Migration Outlook 2016. Facts & Figures. <https://www.oecd.org/els/mig/IMO-2016-facts-and-figures.pdf>

³ Zong J., Batalova J. (October 1, 2015) Green-Card Holders and Legal Immigration to the United States. Migration Policy institute, <http://www.migrationpolicy.org/article/green-card-holders-and-legal-immigration-united-states>.

менеджеров и ведущих специалистов транснациональных корпораций, артистов, спортсменов, исследователей и преподавателей, чья деятельность связана с профессиональной мобильностью и международной конкурентоспособностью.

Другая часть – более традиционные мигранты, менее «глобализированные», чьи притязания не связаны с «завоеванием мира», а ориентированы прежде всего на рост благосостояния и самореализацию. Нетрудно понять, что значительную часть данной категории все активнее пополняют современные беженцы вне зависимости от причин и побудительных мотивов их миграции.

Новый этап миграционной политики в значительной степени определяется именно данными разнонаправленными тенденциями. Со стороны основных принимающих стран спрос на иностранную рабочую силу изменяется, снижаясь по массовым квалификационным категориям, и концентрируется на конкретных типах и видах квалификаций. И это не только профессии высококвалифицированного труда. Это и ряд профессий мало- и неквалифицированного труда, в том числе сезонного или циркулярного. В Европе, например, исследователи обращают внимание на усиление процессов вымывания квалификаций среднего уровня.

В публичной политике все больше места уделяется поиску способов привлечения высококвалифицированных специалистов из других стран. При этом стыдливо камуфлируется проблема «утечки мозгов» из третьих стран, так же как и проблема необходимости ускоренного развития собственной системы профессионального образования.

Тем не менее многие предпринимаемые меры не дают ощутимого эффекта. В рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) порядка 70% высококвалифицированных специалистов направляются всего лишь в четыре страны: США, Канаду, Великобританию и Австралию. И это при том, что на страны ОЭСР приходится 2/3 высококвалифицированных мигрантов⁴. Даже в «объединенной» Европе где, казалось бы, сняты все формальные барьеры для свободного перемещения рабочей силы, уровень межстрановой трудовой миграции крайне невелик – не более 3–4% в зависимости от методики расчета⁵. Основными сдерживающими факторами выступают не формальные ограничения, а более серьезные объективные – языковые барьеры, несовпадение характера предлагаемых квалификации и требований бизнеса, несовпадение структуры и уровня профподготовки в различных странах ЕС и т.п.⁶

Постепенная смена приоритетов иммиграционной политики в сфере трудовой миграции, исходя из изменяющегося соотношения спроса и предложения на иностранную рабочую силу, затрагивает и саму систему, ее нормативную базу, организационную структуру, обуславливает ужесточение и упорядочение прав и обязанностей работодателей и работников, предопределяет набор инструментов отбора и отсева претендентов на въезд.

Происходящие изменения в силу конкретной специфики тех или иных принимающих стран могут быть не слишком заметны, протяжены во времени и камуфлированы приводящими политическими событиями (сменой правительства и т.п.).

Наиболее серьезным фактором, отвлекающим внимание от проблемы перехода, стал всплеск миграционной активности в 2015–2016 гг., спровоцированный в значительной мере гражданской войной в Сирии. Однако, по сути, это был лишь «свалившийся камень», спровоцировавший давно назревавший обвал. Не случайно перекрытие балканского маршрута и закрытие турецкой границы не остановило потока мигрантов в Европу из стран Африки. Не стоит упускать из виду и ситуацию на рынках труда стран Ближнего Востока, связанную с социально-экономическими проблемами, вылившимися в процессы жесткого

⁴ Kerr S. P., Kerr W., Özden Ç., Parsons Ch. (2016) Global Talent Flows / NBER Working Paper Series. Working Paper 22715. NBER, October 2016. <http://www.nber.org/papers/w22715> P. 3-4.

⁵ Eurofound (2014). Labour mobility in the EU: Recent trends and policies.

⁶ Социально-трудовые отношения: сравнительный анализ западных и российских практик действий на рынке труда / Отв. ред.: В.В. Комаровский, В.Т. Веденеева. М.: ИМЭМО РАН, 2016.

выдворения нелегальных мигрантов и очередных попыток реформирования местного рынка труда⁷. Именно поэтому можно считать, что начало нового тысячелетия характеризуется усилением *селективных* подходов к регулированию притока внешних мигрантов. Это нашло свое отражение в существенной, если не кардинальной смене моделей иммиграционного регулирования в подавляющем большинстве основных стран приема. И это не только Европа и англосаксонские страны, но и страны Персидского залива, Восточной и Юго-Восточной Азии.

Набор факторов и проблем, характеризующих феномен трудовой миграции в современном мире, крайне широк и плохо обозрим. Естественно, в данном сборнике вряд ли удалось бы осветить даже основные. Поэтому была выбрана вполне конкретная задача: сконцентрировать внимание на нескольких актуальных направлениях совершающегося перехода.

В статьях В.В. Комаровского на конкретных страновых примерах (Южной Кореи и Канады) рассматриваются общие и специфические подходы к трансформации национальных иммиграционных систем в условиях изменения ситуации на конкретных рынках труда и смены приоритетов в отношении спроса на иностранную рабочую силу, процесс адаптации существующих и использование новых инструментов регулирования. Выбор данных стран для анализа отнюдь не случаен. Южная Корея – как один из «азиатских тигров» – была поставлена перед необходимостью быстро совершить переход от положения страны-экспортера рабочей силы к модели принимающей страны. Представляется, что данный путь интересен именно характером использования набора инструментов иммиграционного отбора и отсева, доступного, в принципе, всем принимающим странам. Выбор же определяется не только располагаемыми национальными ресурсами, но и пониманием реальности соотношения приоритетов иммиграционной политики и в конечном счете – эффективностью государственного управления.

Примерно в том же ключе был выбран опыт Канады, и сегодня остающейся одной из наиболее привлекательных стран для трудовых мигрантов и продолжающей декларировать свою приверженность привлечению большого числа мигрантов. Но параллельно осуществляется переход к новой, более гибкой модели регулирования, позволяющей оперативно реагировать на изменение спроса.

В статьях В.Т. Веденеевой «Проблема доступа беженцев на европейский рынок труда: ограничения и меры поддержки» и «Интеграция на рынке труда беженцев и соискателей убежища – опыт Германии» затрагивается крайне актуальный и щекотливый разрез использования труда иностранцев: включение в трудовую деятельность представителей гуманитарного потока мигрантов – беженцев и соискателей убежища. Трудовая деятельность рассматривается как основной канал адаптации данных лиц в принимающих обществах, серьезно облегчающий процесс интеграции.

Процесс трудовой адаптации крайне сложен и продолжителен, но только с его помощью перебрасывается мост между проблемой динамики трудовой миграции и рабочей силы беженцев как определенного ресурса и для европейских рынков труда, и – в перспективе – рынков труда стран исхода в случае их возвращения домой.

Сборник продолжает серию публикаций Сектора социально-трудовых отношений ЦСЭПИ посвященных взаимовлиянию и взаимосвязи динамики рынков труда, социально-трудовых отношений с флуктуациями трудовой миграции, миграционного процесса в целом.

---

⁷ Гашков И. (12.03.2017) Без мигрантов: из Саудовской Аравии выдворят пять миллионов человек. <https://news.mail.ru/politics/29046221/?frommail=1>; Anderson R. (04.01.2017) Kuwait eyes nationality quotas, family visa limits to reduce expat population. <http://gulfbusiness.com/kuwait-eyes-nationality-quotas-family-visa-limits-reduce-expat-population/>; Staff Writer (13.12.2016) Qatar officially introduces labour reforms <http://gulfbusiness.com/qatar-officially-introduces-labour-reforms>.

О трудовой миграции в современных условиях

Проблемы миграции, ее воздействия на принимающие и отправляющие общества стала в последнее время чрезвычайно актуальной. И прежде всего это связано с экстраординарным ростом притока беженцев в Европу, но не только. Трансграничные миграции и прежде всего трудовые возросли во всех регионах мира, причем в ряде регионов Азиатского континента темпы роста трудовой миграции особенно высоки.

Со всей очевидностью можно констатировать масштабные трансформации как в миграционном процессе в целом, так и в его отдельных потоках и трудовой миграции в особенности. В этом контексте исследование различных компонентов феномена трудовой миграции в меняющемся мире приобретает не только аналитический, но и сугубо практический, прикладной характер.

В редакционном вступлении к последнему 41-му выпуску «Перспектив международной миграции» 2017 года, (International Migration Outlook 2017) ОЭСР с облегчением подчеркивается, что пик гуманитарного кризиса, вызванного массовым притоком беженцев, пройден¹. И на этом основании высказывается надежда на то, что когда кризис в странах исхода завершится, большинство гуманитарных мигрантов возвратится домой. При этом признается, что уровень интеграции даже более ранних и не столь масштабных потоков мигрантов не вызывает оптимизма. Разрыв уровней безработицы местного населения и иммигрантов растет, существенно ниже и шансы детей мигрантов на заметный прогресс в образовании. В данных обстоятельствах только реальная интеграция, ее результаты могут сыграть решающую роль для достижения более благоприятного будущего для всех сторон.

Перспективы возвращения вынужденных мигрантов на родину – вопрос открытый, так же как и возможность новых всплесков перемещения масс беженцев в условиях современной политической нестабильности. Но то, что магистральный путь преодоления реальных и потенциальных конфликтов связанных с массовой миграцией действительно проходит через глубокую интеграцию не подлежит сомнению. И продвижение по данному пути напрямую связано с местом и ролью трудовой миграции в современных условиях.

Прежде всего, трудовая миграция независимо от этапа развития миграционных процессов в большей или меньшей степени выступает их побудительным и движущим фактором. Трудно представить, что большинство экономических мигрантов, намереваясь перебраться в другую страну, рассчитывает только на государственную поддержку принимающей страны. Конечно, иждивенческие мотивы присутствуют в современной миграционной мобильности, но отнюдь не являются доминирующими.

Даже с точки зрения оценки масштабов явления – 65% от общей численности трансграничных мигрантов более чем внушительная цифра. Однако в современных условиях гораздо важнее определение места и роли трудовой миграции как феномена включающего в той или иной степени все потоки миграции: и семейный, и образовательный и гуманитарный.

Происходящие в основных принимающих странах процессы реформирования миграционных систем связаны прежде всего именно с изменением ситуации на рынках труда данных стран, изменением требований к предлагаемой иностранной рабочей силы, критериев отбора востребованных категорий трудовых мигрантов (как постоянных, так и временных). Тем самым первостепенное значение приобретает проблема удовлетворения внутреннего спроса на определенные профессионально-квалификационные группы специалистов и вспомогательных работников. Проблема создания резерва рабочей силы,

---

¹ OECD (2017) International Migration Outlook 2017. P. 7. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2017_migr_outlook-2017-en#.WhbvblVl-os#page5

связанная с демографическими процессами постепенно отступает на второй план, переходит в сферу привлечения иностранных студентов в местные образовательные заведения, что позволяет облегчить и упростить процесс первичной адаптации иностранцев к местным условиям, подготовить необходимые категории специалистов для пополнения национального рынка труда.

Именно поэтому при анализе современного этапа развития трудовой миграции важны не только ее масштабы и удельный вес в общем объеме трансграничных перемещений индивидуумов соискателей лучшей доли. Все большее значение приобретает учет процессов трансформации национальных рынков труда и сопутствующих им изменений спроса на иностранную рабочую силу, правил регулирования потоков въезжающих иностранцев. Серьезным фактором отмечаемого изменения баланса спроса и предложения выступает нелегальная, или как зачастую ее предпочитают называть – недокументированная, иррегулярная занятость. Ее реальные масштабы определить затруднительно, однако даже и наблюдаемые масштабы, их динамика, а главное внимание, уделяемое борьбе с данной формой трудовой миграции, наглядно свидетельствуют о коренном изменении ситуации в сфере занятости².

При анализе феномена трудовой миграции важно обратить пристальное внимание на место и роль систем регулирования притока мигрантов, в первую очередь систем отбора и отсева востребованных и избыточных категорий претендентов на въезд в конкретную страну. Сегодня данные системы в основных принимающих странах претерпевают серьезные структурные изменения. А для наиболее востребованных стран можно говорить о коренной реформе, о переходе к новой модели отбора в соответствии с реальными потребностями национального рынка. Канада, которой посвящена одна из представленных в сборнике статей, наглядный тому пример. Новая Зеландия и Австралия еще раньше вступили на путь реформирования систем регулирования масштабов и структуры трудовой миграции. Великобритания, также входящая в пул наиболее привлекательных для мигрантов стран, осуществила ряд организационных преобразований своей иммиграционной системы, однако в силу ряда объективных и субъективных причин не преуспела в завершении необходимых реформ. Собственно, как и для ряда принимающих стран Евросоюза, половинчатость реформ была связана с дуализмом европейских систем – свободой перемещения труда в рамках ЕС, и ограничениями для приема трудовых мигрантов из ряда третьих стран.

США, как наиболее востребованная страна приема, предпринимает время от времени попытки давно назревшей реформы иммиграционной системы. Однако наблюдаемое сегодня углубление внутренних противоречий в данной сфере проявлялось и раньше. А это не могло не привести к стремлению вместо назревшей широкомасштабной реформы предпринять единичные или серийные частные и частичные меры, результаты которых будут ощутимы лишь со временем. Сегодня же попытки изменить существующие правила (борьба вокруг отмены DACA и лотереи «зеленых карт») суть системы не затрагивают. Как представляется, в значительной мере это связано с тем, что официальная трудовая миграция касается порядка 15-20 % иммигрантов. Основным для легальной миграции по-прежнему остается семейный поток (т.н. воссоединение семей).

Национальные системы иммиграционного регулирования формировались как институты предотвращения и разрешения конфликтов, возникающих в связи с притоком иностранцев в страны назначения (или приема, как их называют в настоящее время). Функционирование данных систем в первую очередь определялось потребностями страны в привлечении иностранцев, расширением или ограничением приема в тот или иной период ее истории.

Можно условно выделить как минимум три периода в послевоенной истории иммиграционных потоков, сопутствующим им дисбалансам и конфликтности:

---

² EMN (August 2017) EMN Synthesis Report. Illegal employment of third-country nationals in the European Union. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_illegal_employment_synthesis_report_final_en_0.pdf.

- Поселенческая иммиграция, характеризующаяся потребностью в притоке больших масс переселенцев (классический пример – Австралия, Канада и страны Латинской Америки) и соответственным построением системы иммиграционного регулирования на принципах широкого привлечения и существенных преференций для переселенцев.
- Относительное насыщение принимающих стран переселенцами и переход к «экономической» миграции, ориентированной прежде всего на потребности развития национальных экономик в условиях все усиливающейся международной конкуренции. Переход к программно-целевому планированию потоков временных и постоянных резидентов, расширение спектра инструментов отбора наиболее востребованных категорий и отсева избыточных групп.
- Системные (или структурные в зависимости от точки зрения) сдвиги, породившие «Великую рецессию» 2008–2009 гг. Эти сдвиги кардинально повлияли на экономическое и социально-политическое самочувствие практически всех принимающих стран – от широко понимаемого «Запада» до «Востока» и «Юга»³.

Насколько эффективно данные системы справлялись и справляются с возложенными на них функциями зависит от многих экономических, политических и географических факторов. Естественно, что взаимосвязи всех внешних и внутренних обстоятельств развиваются в динамике, определяются тем или иным периодом общественного развития, характеризуются востребованностью притока мигрантов, привлекательностью конкретной страны для них и, соответственно, спросом и предложением. Существенное влияние на процесс иммиграционного регулирования оказывает выбор адекватной иммиграционной политики, соответствующий выбор реальных целей, задач и инструментов регулирования потоков иностранной рабочей силы. Надежным индикатором эффективности деятельности всего данного комплекса могла бы быть оценка соотношения заявленных (декларируемых) целей и задач миграционной политики и реальных потребностей экономики страны в иностранной рабочей силе (ИРС).

Усиление международной конкуренции, умноженное на технологические сдвиги, изменение структуры занятости, системы трудовых отношений – кардинально меняют соотношения спроса и предложения на международном рынке труда мигрантов. Преобладающими становятся принципы *селективного отбора* конкретных групп специалистов и малоквалифицированных категорий работников и необходимость противодействия расширению нелегальной миграции, а по возможности и сокращение сферы ее использования.

Национальные системы иммиграционного регулирования до недавнего времени относительно хорошо справлялись со своими «ординарными» задачами отбора и отсева стандартных потоков иностранцев, хотя и тут периодически возникали технические и не только проблемы. Однако переход к новому этапу социально-экономического развития начинает влиять на емкость национальных рынков труда, снижать их заинтересованность в крупных контингентах квалифицированного труда. Приток невостребованных трудовых мигрантов вместо ожидаемого экономического эффекта вызывает рост социальной напряженности в странах приема. И это недовольство накладывается на внутренние проблемы с которыми сталкиваются многие национальные рынки труда (избыточность образования, отсутствие востребованных специалистов и т.п.).

Вместе с тем распространяется понимание того, что трансграничную миграцию невозможно прекратить, ее можно только ограничивать и регулировать. Для этого наиболее эффективными представляются методы «отклоняющей» миграции, перенаправляющие

³ Проблемы конфликтности в современном мире / Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 6. С. 92-103. http://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=685&id=7463&jid=7444&jj=49.

потоки мигрантов на другие направления или в другие регионы. Но это довольно сложное и дорогостоящее мероприятие.

В определенных масштабах что-то похожее предпринималось в Австралии, которая жестко перенаправляла потоки беженцев (т.н. «лодочных» беженцев) в Папуа-Новую Гвинею и заключила соглашение с Камбоджой о размещении беженцев на ее территории. Схожие идеи наконец-то стали обсуждаться и в ЕС, т.к. все предшествующие предложения по предотвращению массового притока мигрантов и беженцев оказались неэффективными⁴.

Что касается наплыва беженцев в 2015–2016 гг., то это далеко не первая и скорее всего не последняя волна. Существующие системы иммиграционного регулирования не приспособлены и не готовы противодействовать подобному развороту событий. Для этого необходимо принятие политических решений на национальном, наднациональном и международном уровнях. Однако пример ЕС и США свидетельствует о крайней сложности подобных решений, отсутствии реальных и адекватных представлений о необходимых шагах, все углубляющемся разрыве между декларируемой и реальной иммиграционной политикой.

В подобных условиях феномен трудовой миграции приобретает особое значение.

С одной стороны, расширение и углубление кардинальных сдвигов на национальных рынках труда в современных условиях глобализации предполагает изменение структуры и масштабов использования наличной рабочей силы. Соответственно возрастает необходимость в реформировании национальных систем иммиграционного регулирования для приведения внешнего предложения рабочей силы в соответствие с запросами бизнеса, в адаптации иммиграционных систем к постоянным колебаниям спроса и предложения на данном рынке.

С другой стороны, трансформируется сама трудовая миграция, изменяются ее масштабы, структура, цели. Параллельно наблюдается изменение побудительных факторов, вызывающих перемещения и уровня общего влияния трансграничной мобильности на процессы, происходящие как в странах приема, так и в странах-донорах.

Понятно, что рассмотрение всего комплекса проблем – задача достаточно сложная и требующая длительных усилий. Поэтому цель данного сборника – продолжить обсуждение различных сторон феномена трудовой миграции, сконцентрировавшись на тех аспектах, которые в современных условиях представляются актуальными и отражают ряд базовых тенденций современного состояния трудовой миграции.

Среди рассматриваемых в работе проблем:

- Роль динамики национальных рынков труда в формировании спроса и каналов приема иностранной рабочей силы (опыт Южной Кореи и Канады).
- Смена модели: особенности превращения стран-экспортеров рабочей силы в принимающие страны (опыт Южной Кореи в сравнении с Испанией).
- Трансформация национальных систем иммиграционного регулирования.
- Проблемы отбора и отсева претендентов на въезд.
- Интеграция мигрантов: сложности выхода на рынок труда трудовых мигрантов и беженцев.

Как следует даже из простого перечисления затрагиваемых проблем, все они взаимосвязаны между собой. Тем не менее трансформация национального рынка труда

---

⁴ European Commission (2017) EU Emergency Trust Fund for Africa. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa_en.pdf; European Commission (06.09.2017) Report From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council. Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170906_fifth_progress_report_on_the_partnership_framework_with_third_countries_under_the_eam_en_0.pdf?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=5eebbc4f35-EMAIL_CAMPAIGN_2017_09_15&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-5eebbc4f35-422304153.

является центральным пунктом всей цепочки изменений, происходящих в выделенных компонентах и во многом влияющих на всю композицию феномена трудовой миграции.

Последствия глобального финансово-экономического кризиса постепенно уходят из поля зрения исследователей, уступают место более свежим и злободневным сюжетам. Современные тенденции в сфере труда и занятости в целом вроде бы должны подтверждать преодоление наиболее неприятных последствий кризиса, таких как высокая безработица, падение уровня жизни, распространение атипичных форм занятости, избыточность образования посткризисных поколений молодежи, выходящей на рынок труда и т.п.

Действительно со времени острой фазы кризиса прошло довольно много времени. Однако череда более мелких кризисов, затянувшаяся рецессия в Европе, отложенность кризисных явлений в ряде регионов мира не позволяет сбросить со счетов его отголоски. Даже сконструированный для определения современной ситуации термин «новая реальность» прозрачно на это намекает.

Становится все более очевидным, что экономический кризис или «Великая рецессия», резкое падение темпов экономического развития, крайне «волатильная» ситуация на рынках труда принимающих стран, усиление дисбаланса между количеством создаваемых рабочих мест и потребностью в них у выходящих на рынок труда новых возрастных когорт только придал особую отчетливость и набирающим силу тенденциям в иммиграционной политике принимающих стран.

В этом смысле любопытен пример Европейского Союза. Именно массовый приток беженцев, наложившийся на довольно длительный период преодоления кризиса на рынках труда, позволил достаточно подробно остановиться на таком аспекте феномена трудовой миграции, как выход беженцев и иных представителей гуманитарного потока на рынок труда. Данная проблема затрагивает ряд связанных тем: от воздействия масштабов притока данных категорий на эффективность системы их приема, реакции принимающих обществ на участие беженцев в трудовой деятельности, роль данной деятельности в процессе первичной адаптации до проблемы интеграции иностранцев и прежде всего беженцев в принимающие сообщества. Как следует из статей, посвященных данной тематике – проблем и препятствий в данной сфере все еще больше чем положительных практик.

Говоря о практике ЕС, следует обратить внимание на то, что борьба с иррегулярной миграцией, пересмотр принципов и процедур отбора высококвалифицированных специалистов (ВКС) (*expression of interest system*), укрепление внешних границ и общеевропейской системы предоставления убежища наконец-то из повседневной практики отдельных стран переключались в программные документы Евросоюза, в частности Европейскую повестку дня по миграции-2015 (*European Agenda on Migration 2015*)⁵.

Тем не менее даже в такой, казалось бы, открытой сфере, как внутренняя (для стран-членов ЕС) трансграничная трудовая миграция дела обстоят далеко не блестяще.

Несмотря на базовые принципы политики ЕС, провозглашающие свободу передвижения работников внутри союза, европейские и национальные данные свидетельствуют о том, что уровень мобильности как между странами, так и внутри отдельных стран остается крайне низким по сравнению с другими регионами⁶. Кризис 2008/2009 гг. заметно снизил мобильность внутри ЕС, и, хотя с 2011 г. наблюдается ее рост, масштабы остаются весьма скромными. Даже в странах, привлекающих наибольшее число трудовых мигрантов из прочих стран – членов ЕС, таких как Германия (2008 – 1 395 600, 201 – 1 590 100) и Великобритания (2008 – 1 079 900, 2012 – 1 387 300) их доля составляет менее 5% от общего числа занятых в экономике.

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_en.pdf

⁶ Eurofound (2014) Labour migration in the EU: Recent trends and policies, Publications Office of the European Union, Luxembourg; Barlund M., Busse M., Schwarzwälder J. (March 2015) Labour Mobility in Europe: An untapped resource? Centre for European Policy Studies. CEPS Policy Briefs, No. 327. www.ceps.eu.

Что касается политического аспекта внутриевропейской трудовой мобильности, следует отметить, что государства-члены не прилагают больших усилий для ее поощрения, причем даже в странах, где наблюдается дефицит кадров на рынках труда. Политические меры относительно ограничены. Даже такой доступный инструмент как государственное финансирование языковых курсов используется всего в четырнадцати государствах-членах. Данные, полученные Еврофондом, свидетельствуют, что активная политика на рынке труда вносит довольно скромный вклад в облегчение географической мобильности в рамках ЕС. На пути повышения трансграничной мобильности встают серьезные структурные барьеры – языковой, культурный и сложность признания иностранных квалификаций⁷. Однако в то же самое время необходимость повышения мобильности рабочей силы рассматривается как один из наиболее реальных инструментов предотвращения или смягчения экономических шоков⁸.

При этом трудовая миграция не может рассматриваться как простой резерв для замещения вакантных рабочих мест в странах приема, как это отчасти наблюдалось на более ранних этапах развития миграционных процессов. Сегодня доля безработных среди трудовых мигрантов (из третьих стран) в Европе заметно выше, чем среди местного трудоспособного населения. Причем данная пропорция сохраняется и при снижении уровня регистрируемой безработицы.

Что касается внешней миграции, то, естественно, ее размеры в связи с притоком беженцев существенно возросли. Так в 2016 г. около 3,4 млн выходцев из третьих стран получили первичное разрешение на пребывание (аналог российского разрешения на временное пребывание – РВП) или на 733 тыс. больше чем в 2015 г⁹. Наибольший приток резидентов пришелся на Великобританию, Польшу и Германию. Основной прирост оказался в категории «прочие», к которой относятся лица не имеющие права на работу и лица, получившие международную защиту, – свыше 1 млн чел. или 31% от всех получателей первичных разрешений. При этом для нас важно, что второе место заняли мигранты, приехавшие в ЕС в поисках работы, – 853 тыс., или 25% всех получателей разрешений (см. рис. 1):

Рис 1: ЕС-28: число первичных разрешений в зависимости от цели пребывания. 2008–2016 гг. (тыс.)

Прочие – лица, не имеющие права работать и находящиеся под международной защитой
 Источник: Eurostat (online data code: migr_resfirst)

⁷ Ibidem.

⁸ Ehmer Ph., Schwegmann Ann-Ch. (18.01.2017) Labour mobility in Europe does little to mitigate economic shocks – national labour markets absorb adjustment pressure. KfW Research. Focus on Economics. № 156.

⁹ Eurostat (11/2017) Residence permits statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence_permits_statistics (22.11.2017).

Уместно будет напомнить, что в ЕС-28 в начале 2016 г. уже проживали 35,1 млн уроженцев третьих стран и только 19,3 млн граждан стран – членов ЕС¹⁰. Естественно, что события 2015–2016 гг. не могли не повлиять на ситуацию в основных странах приема, что и нашло отражение в итогах парламентских выборов в ряде европейских стран в эти годы.

Однако нынешняя Европа далеко не единственная точка, определяющая тенденции современной международной трудовой миграции. Именно поэтому для анализа были выбраны достаточно полярные по своему миграционному профилю страны – Южная Корея и Канада. Этот выбор обоснован не пристрастием к экзотике и не индивидуальностью данных стран. Выбор определялся убеждением, что эффективность деятельности национальных иммиграционных систем определяется разумным совмещением возможностей, предоставляемых общим для всех систем иммиграционного регулирования набором инструментов, в умелом сочетании используемых инструментов в конкретных исторических обстоятельствах и при учете иных социально-культурных и политико-экономических условий конкретных стран.

Если иметь в виду ситуацию на национальных рынках труда, то в обоих случаях она отличается относительной стабильностью, низким уровнем безработицы. Обе страны относятся к типу востребованных стран приема, открывают широкие возможности для удовлетворения текущих потребностей национального бизнеса. Обе страны переживают период реформирования иммиграционных систем, их дальнейшей адаптации к внешним и внутренним вызовам предлагаемых современной глобальной конкуренцией. С другой стороны, формы организации отбора и отсева претендентов на въезд в страну существенно разнятся не только в силу национальных особенностей, но и благодаря собственной миграционной истории этих стран. Как представляется, для Канады существенным аспектом иммиграционной политики выступает задача повышения адекватности работы системы потребностям экономики включая интеграционные возможности канадского образования и ориентацию системы временной трудовой миграции на селекцию востребованных бизнесом работников различных квалификаций. При этом канадская система исторически развивалась как двухуровневая, сочетающая федеральный и провинциальный уровень компетенции и ответственности.

Для Кореи ранее стояла и стоит по сей день проблема перехода от модели, присущей стране-экспортеру рабочей силы, к модели принимающего общества. Причем как в силу исторического опыта (вернее, его отсутствия) переход к новой модели шел путем проб и ошибок, который в результате привел к формированию современной высокоорганизованной и достаточно эффективной модели миграционного регулирования, но модели построенной на базе доминирующей роли правительственной бюрократии в управлении процессом приема и распределения малоквалифицированной рабочей силы. При этом из страны продолжается отток высококвалифицированных кадров и прежде всего выпускников вузов.

Именно в силу особенностей исторического и культурного опыта, наличия неравноценных экономических и природных ресурсов, но при более или менее сходных целях иммиграционной политики формируются и используются различные конфигурации инструментов миграционного регулирования, эффективных именно в предлагаемых условиях и готовых к трансформациям при возникновении новых целей и задач.

В современных экономических реалиях регулирование миграционных потоков все в большей мере приобретает формы *ограничения* притока нежелательных мигрантов через введение дополнительных фильтров: высокие требования к профессионально-квалификационному составу, уровню доходов, образованию и знанию языка, возрастные ограничения, а также и меры по *привлечению* желательных трудовых мигрантов. Сюда же

---

¹⁰ Среди уроженцев третьих стран 20,7 млн оставались гражданами этих стран. Eurostat (03.2017) Migration and migrant population statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

относятся и меры по укреплению границ, системы виз и паспортов, совершенствованию соответствующих баз данных.

Миграционное регулирование процесс крайне сложный и деликатный, т.к. высокая конфликтность интересов вовлеченных сторон усугубляется высокой степенью политизированности (как в определении целей и задач, так и методов их достижения). Это касается как мер по сокращению притока новых иммигрантов (Великобритания), так и проблемы интеграции (страны ЕС) и присутствия нелегальных мигрантов (США).

Искоренение нелегальной миграции как *alter ego* легальной сегодня цель хотя и актуальная, но практически неосуществимая. Полностью ее исключить не представляется возможным в силу побудительных причин и многообразия источников формирования данного феномена. Как показал мировой опыт, «сброс пара» посредством периодических регуляризаций не приносит ощутимых и продолжительных результатов. Укрепление границ является крайне дорогостоящим мероприятием, эффективность которого не всегда очевидна и имеет ряд ограничений (например, мексиканская граница США и постройка стены)¹¹. Концепции типа «крепость-Европа», использование инструментов высылки (депортации и административного выдворения) также недостаточно эффективны и неоправданно дороги. Конечно, комплекс подобных мер позволяет замедлить приток нежелательных иммигрантов и в той или иной мере провести инвентаризацию и интеграцию уже присутствующих иностранцев. Однако вряд ли эта стратегия может рассматриваться как базовая. К данному выводу подталкивает разнообразие мер, предпринимаемых конкретными странами в конкретных обстоятельствах.

Кризис обнажил накопившиеся проблемы и подтолкнул основные принимающие страны к необходимости существенно реформировать свои системы. Причем это касается всех основных компонентов системы: определения потребности, разработки политики и механизмов ее осуществления (конкретные программы по направлениям приема), совершенствования институтов, регулирования потоков и каналов приема, усиления контроля за работодателями и иными спонсорами, ужесточения требований к основным категориям иммигрантов (работники, студенты, члены семей и беженцы), пограничного контроля, реадмиссии и т.п.

С начала двухтысячных годов происходит планомерное изменение институтов иммиграционного отбора, усиливается роль программно-целевого принципа планирования (конкретные программы, ориентированные на конкретные категории востребованных на рынке труда иностранцев), ужесточение требований к работодателям, привлекающим иностранную рабочую силу (ИРС) и образовательным провайдерам, повышение требований к претендентам на въезд (на основе балльной системы, тестов рынка труда, списков дефицитных профессий, зарплатных порогов для различных профессионально-квалификационных категорий). Соответственно трансформируется и усложняется вся система механизмов отбора и отсева претендентов на въезд.

Предпринимаемые меры при соответствующем информационном сопровождении могут оказывать «отклоняющий эффект» на конкретные направления легальной и особенно нелегальной иммиграции. Однако в случае возникновения очагов массового исхода беженцев эффективность подобных стратегий должна существенно снижаться пропорционально росту критической массы беженцев, что уже неоднократно наблюдалось в зоне Средиземноморья.

---

¹¹ Meissner D., Kerwin D.M., Chishti M., Bergeron C. (01.2013) Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery, <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-enforcement-united-states-rise-formidable-machinery>; Capps R., Hipsman F., Meissner D. (05.2017) Advances in U.S.-Mexico Border Enforcement: A Review of the Consequence Delivery System. <https://www.migrationpolicy.org/research/advances-us-mexico-border-enforcement-review-consequence-delivery-system>.

Представляется, что подобные подходы могут использоваться только как долгосрочные предупредительные меры для предотвращения или ослабления возможных иммиграционных «цунами».

Усилия ряда европейских стран по созданию «пояса безопасности» из стран, через которые проходят маршруты нелегалов, – полезное направление политики, однако сложность его осуществления состоит в том, что страны, с которыми ведутся переговоры и заключаются двух- и многосторонние соглашения – сами являются крупными поставщиками мигрантов (Марокко, Тунис)¹².

До последнего времени наиболее массовой категорией иммигрантов продолжали оставаться члены семей (семейный поток или воссоединение семей), перебирающиеся к своим ранее закрепившимся на новом месте родственникам. Однако постепенно трудовая, образовательная и отчасти бизнес-иммиграция выходят на передний план.

Правила для воссоединения семей упорядочиваются, вводятся различные фильтры: система спонсорства, порог финансовой обеспеченности семейного спонсора, достаточный для поддержания принимаемых членов семьи, ограничение круга родственников наиболее близкими (супруги и партнеры, дети и родители). При этом нельзя не учитывать и то, что значительная часть семейного потока (супруги, взрослые дети, братья и сестры) потенциально составляют категорию возможных участников рынка труда в странах въезда.

В таких условиях объективно повышаются требования к критериям определения реальной и перспективной потребности в иностранной рабочей силе; возрастает значение используемых фильтров (квоты, балльные системы, списки дефицитных профессий, уровень оплаты труда и т.п.); изменяется роль регулирующих инструментов (системы разрешений и системы контроля работодателей и иных спонсоров, программы для иррегулярных мигрантов); актуализируется проблема адаптации иностранцев и включения иммигрантов в принимающие общества (соглашения об интеграции), растет внимание к состоянию общественного мнения, уровню напряженности и конфликтности во взаимоотношениях местного и пришлого населения, сдвиги в электоральном поведении.

Как правило, эффективность или имитация тех или иных управленческих мер становится очевидна далеко не сразу и далеко не всем. Наиболее яркие примеры – иммиграционная политика лейбористов в Великобритании, миграционная реформа 2008 г. в Швеции. Британским консерваторам, придя к власти, пришлось исправлять ошибки предшественников, во случае Швеции – корректировать очевидные провалы не изменяя общей концепции «либерализации» миграционной политики¹³. Существенно различаются подходы отдельных стран приема и основных международных организаций (ООН, ОЭСР, МОМ, Еврокомиссии) к миграции в целом и трудовой миграции в особенности.

Разность приоритетов и подходов особенно четко проявилась именно в условиях мирового кризиса, послужившего в ряде принимающих стран толчком для существенной корректировки своей иммиграционной политики и инструментов регулирования притока мигрантов.

Проблема беженцев, как было отмечено выше, не сводится просто к предоставлению временного убежища и соответствующего материального обеспечения. Проблема гораздо шире и включает не только меры по предотвращению массовых перемещений, постройке стен, укреплению границ и т.п. По сути, до самого последнего времени основным инструментом регулирования притока беженцев в Европу было временное размещение в иммиграционных центрах до окончания рассмотрения представленных беженцами заявлений

---

¹² Lixi L. (11.2017) Beyond Transactional Deals: Building Lasting Migration Partnerships in the Mediterranean. Migration Policy Institute. Report. <https://www.migrationpolicy.org/research/beyond-transactional-deals-building-lasting-migration-partnerships-mediterranean>.

¹³ Комаровский В.В. Управление иммиграцией как инструмент предотвращения этносоциокультурных противоречий: опыт Швеции. В кн.: Этносоциокультурный конфликт: новая реальность современного мира. М., Русское слово, 2014. С 183–201.

на предоставление защиты. В результате рассмотрения незначительная часть беженцев получала разрешение на пребывание (постоянное или временное), а значительное большинство (более 2/3) не получало разрешения и выпадало из поля зрения иммиграционных властей. И это при том, что регулирование приема беженцев, соискателей убежища и иных категорий лиц, образующих гуманитарный поток, в гораздо большей мере регулируется международными пактами, да и по сути заметно отличается от прочих «стандартных» потоков иммиграции (трудовой, образовательной и семейной).

Предпринятые во время последнего иммиграционного кризиса в ЕС такие меры, как квотирование и прочие малоэффективные начинания достаточно наглядно продемонстрировали неэффективность действующей системы приема беженцев¹⁴. Отмеченный выше всплеск выдачи в 2016 г. первичных разрешений на пребывание по категории «прочие», собственно, и демонстрирует попытку разрядить сложившуюся ситуацию за счет сокращения числа нелегалов из рядов неавторизованных беженцев.

Но это только одна сторона медали. Не менее важна проблема интеграции легализованных беженцев и соискателей убежища в принимающие общества. Пока другого пути для интеграции лиц трудоспособного возраста прибывающих в страны приема кроме как через трудовую деятельность не придумано. Тем самым проблема беженцев пересекается с проблемой адаптации трудовых мигрантов, образуя еще один важный аспект феномена трудовой миграции.

И тут приходится констатировать, что трудовая адаптация беженцев имеет на своем пути даже еще больше препятствий чем адаптация «стандартных» трудовых мигрантов. Хотя объективные причины сложностей одни и те же: незнание языка, разность культур и ментальности, сложности признания иностранных дипломов и т.д., параллельно – на национальном уровне – вступают в действие и различия иммиграционных политик и систем конкретных государств: различия в правилах допуска беженцев к трудовой деятельности, различные ограничения допуска к определенным видам деятельности и профессиям и т.п. Все это способствует выдавливанию готовых работать и зарабатывать беженцев в сферу нелегальной занятости.

Анализу данного аспекта трудовой миграции посвящены соответствующие статьи сборника. Представляется, нет необходимости объяснять почему данные материалы основаны на анализе ситуации в странах – членах Евросоюза и, в частности, Германии.

И подводя некий итог вышесказанного следует подчеркнуть, что современные изменения масштабов, динамики и структуры потока трудовой миграции определяются существенной трансформацией национальных экономик и соответствующих рынков труда в условиях очередного системного перехода. Данные трансформации воздействуют на соотношение спроса и предложения на рынках труда в целом и на баланс спроса и предложения иностранной рабочей силы в особенности. А это вызывает необходимость реформирования или совершенствования иммиграционных политик и систем регулирования притока трудовых мигрантов. Сокращение потребности в конкретных категориях влечет либо расширенное использование временных программ трудовой миграции и образовательного потока как ресурса привлечения востребованных специалистов, либо распространение форм самозанятости или уход в неактивность, размеры которой и так вызывают рост озабоченности в ряде стран в различных частях мира.

Отмеченные процессы воздействуют и на страны исхода, на потенциальных мигрантов, усиливая конкуренцию за достойные рабочие места, получение востребованного образования и профподготовки. Однако справедливо предположить, что сокращение спроса при неизменности экономической ситуации в странах исхода вряд ли существенно скажется

---

¹⁴ Дублинская конвенция 1990 г. В официальной газете Европейского Союза № L 180/31 от 29.06.2013 г. опубликован регламент под названием «Дублин III». Данный свод правил устанавливает критерии и механизмы определения государства-члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайства о международной защите граждан третьих стран или лиц без гражданства (апатрид).

на снижении предложения рабочей силы мигрантов на международном рынке труда. А это не может не приводить к росту иррегулярной и нелегальной миграции со всеми ее последствиями, если, конечно, не будет применен приемлемый «отвлекающий» маневр или найден достаточно емкий и привлекательный регион использования труда новых поколений трудовых мигрантов.

Южная Корея – превращение в принимающую страну: роль трудовой миграции

Введение

Селективное иммиграционное регулирование поступательно превращается в центральный пункт миграционной политики принимающих стран. Необходимость более эффективного отбора и отсева претендентов на въезд в конкретную страну становится насущным в условиях современного роста числа трансграничных перемещений вне зависимости от вызывающих данную волну миграций конкретных причин. Возможности дальнейшего приема нерегулируемого притока иностранцев на постоянной или даже временной основе постепенно исчерпываются, и государствам приходится использовать все более жесткие селективные, а, следовательно, рестриктивные стратегии регулирования структуры и масштабов отдельных потоков претендентов на въезд. Трудовую миграцию это затрагивает в первую очередь. Существенно и то, что данный процесс затрагивает не только мало- и среднеквалифицированных категорий работников, но и высококвалифицированных специалистов (далее ВКС).

Именно в подобных транзитных условиях наиболее выпукло проявляются общие принципы и закономерности организации иммиграционного регулирования, становятся более очевидными общие принципы организации, структура, базовые элементы и механизмы их взаимодействия. При этом национальная специфика никуда не девается, просто сквозь разнообразие национальных комбинаций составных частей иммиграционного регулирования все более четко проступают схожие цели и задачи соответствующей политики и имеющиеся в распоряжении конкретной страны инструменты достижения поставленных целей и задач. Полученные же результаты во многом зависят именно от конкретных комбинаций социально-экономических и культурно-исторических факторов той или иной принимающей страны.

Вполне очевидно, что как страны приема, так и страны исхода, или доноры¹, в силу исторических обстоятельств могут находиться на различных этапах миграционного цикла либо стадии развития миграционной политики. Так, например, после Второй мировой войны Австралия с семью миллионами населения несколько следующих десятилетий активно стимулировала массовую поселенческую иммиграцию. Когда же наступил определенный уровень насыщения, поэтапно произошел переход к селективным методам отбора наиболее востребованных и отсева избыточных категорий мигрантов (как постоянных, так и временных) и прежде всего беженцев². Другие страны-реципиенты прошли соответствующие стадии цикла либо раньше, либо позже – в зависимости от исторического и социально-экономического контекста. Для менее привлекательных стран, неравномерно вовлекаемых в трансграничные миграционные процессы, могут быть характерны механизмы регулирования, адекватные более ранним этапам их социально-экономического развития и соответствующих стандартов поведения (характерный пример – система «кафала» в странах Ближнего Востока)³.

¹ Данный термин не очень удачен, т.к. предполагает взаимную заинтересованность в результате, тогда как в миграционных потоках для принимающих стран подобная заинтересованность может легко сойти на нет.

² Реформы продолжаются и в настоящее время: Department of Immigration and Border Protection (2017) .Fact sheet one: Reforms to Australia's temporary employer sponsored skilled migration programme - abolition and replacement of the 457 visa. <http://www.border.gov.au/Trav/Work/457-abolition-replacement>. (09.05.2017).

³ Гашков И. (12.03.2017) Без мигрантов: из Саудовской Аравии выдворят пять миллионов человек / РИА Новости. <https://news.mail.ru/politics/29046221/?frommail=1>;

Не менее важна и динамика миграционных процессов (объемов, структуры и состава трансграничных потоков), ее интенсивность, масштабы и структура. От этого во многом зависит скорость трансформации систем иммиграционного регулирования, изменение используемой модели регулирования. Существенный интерес в этом смысле представляет переход *стран-поставщиков* мигрантов и прежде всего рабочей силы в категорию *принимающих стран*, т.е. стран в определенных условиях проявляющих заинтересованность в привлечении иностранной рабочей силы (далее – ИРС).

Возможно, случайно, а возможно, и нет подобный переход практически одновременно затронул две, казалось бы, совершенно разные страны, находящиеся на противоположных концах Евразии: Корею и Испанию. С точки зрения практик иммиграционного регулирования общее у них именно практическое совпадение во времени перехода из базового состояния страны-донора в категорию стран-реципиентов. В научном дискурсе сформировано достаточно удовлетворительное объяснение данных феноменов, опирающееся на схожесть основных побудительных причин (экономический рост, смена социально-экономического уклада и структуры рынка труда, урбанизация, усиление сегментации рынка труда, демографические процессы и т.п.)⁴.

Тем не менее в обоих случаях эти выкладки представляются недостаточными и односторонними и даже кое в чем противоречащими ряду процессов, протекающих в конкретных странах⁵.

Следует подчеркнуть, что акцент именно на трудовую иммиграцию жестко детерминирован. Все прочие потоки трансграничных миграций так или иначе завязаны на ту или иную форму занятости, если, конечно, оставить в стороне все увеличивающуюся категорию трансграничных профессиональных издивенцев. И именно емкость принимающего рынка труда, потребности экономики в новых рабочих руках или умах заставляют государство формировать адекватную и эластичную систему отбора и отсева претендентов на въезд в страну.

Именно в связи с общими процессами трансформации объемов, структуры и направлений трансграничной миграции проблема адекватного и эффективного регулирования приобретает и теоретический и практический интерес.

Итак, в обоих случаях переход к принимающей модели внешней трудовой миграции связан с существенными внутренними трансформациями и внешними обстоятельствами.

Остановимся подробнее на данном аспекте трансформации в Республике Корея, т.к. испанский опыт в большей мере доступен и известен заинтересованному читателю⁶. По

Staff Writer (13.12.2016) Qatar officially introduces labour reforms. <http://gulfbusiness.com/qatar-officially-introduces-labour-reforms/>; Staff Writer (15.12.2016) Rights group calls for end to Kuwait's kafala system <http://gulfbusiness.com/rights-group-calls-end-kuwaits-kafala-system/>.

⁴ Arango Joaquín (2013) Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/exceptional-europe-spains-experience-immigration-and-integration>; Valero-Matas Jesús A., Coca Juan R., Miranda-Castañeda, Sergio (2010) The migratory flows in Spain: an analysis of the migration and immigration input from European Union. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Papeles de Población. Vol. 16. № 65, julio-septiembre, 2010. P. 233-256. <http://www.redalyc.org/pdf/112/11215313008.pdf>; 2016 Employment and Labor Policy in Korea http://www.moel.go.kr/english/pas/pasPubli_view.jsp?idx=1349; Young-bum Park, Myung-hui Kim (2016) Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Policy: Employment Permit System. Human Resources Development Service of Korea. May 2016, <http://www.hrdkorea.or.kr/>.

⁵ Kim Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment /International Labour Office, Conditions of Work and Equality Department, Labour Migration Branch. - Geneva: ILO, 2015; Jung-Eun Oh, Dong Kwan Kang, Julia Jiwon Shin, Sang-lim Lee, Seung Bok Lee, Kiseon Chung (2011) Migration Profile of the Republic of Korea. IOM MRTC Research Report Series. № 2011-01. IOM Migration Research and Training Centre. Goyang-si, Republic of Korea.

⁶ González Enriquez Carmen (2016) Highs and lows of immigrant integration in Spain. Spain's Image Monitor (OIE), Elcano Royal Institute. ARI 47/2016 13.06.2016 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari47-2016-gonzalez-enriquez-highs-lows-immigrant-integration-spain; Arango, Joaquín (2013) Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and

проблеме миграционного регулирования в Южной Корее также имеется существенный корпус литературы, позволяющий провести достаточно надежный анализ конкретной практики⁷.

Замещение экспортной модели трудовой миграции на принимающую в этих противоположных точках Евразии, как оказалось, осуществлялось различными путями, исходило из несхожих целей и задач, да и реакция на последовавший мировой кризис была различной. Собственно, только исходный набор «кубиков» для построения системы адекватного регулирования притока ИРС был более или менее схож, все остальное имело и имеет ярко выраженную национальную специфику, несмотря на все ссылки на глобализацию, постепенное отмирание национального государства и т.п.

Именно об этом говорят и полученные к настоящему времени результаты. Принятая Испанией иммиграционная политика «открытых дверей» (Framework Agreements related to Immigration) даже при использовании двусторонних соглашений с рядом латиноамериканских стран и жестком трудовом законодательстве⁸, привела к тому, что к 2017 г. в стране проживало более 5,0 млн иностранцев, что составляло 10,9% населения⁹, и положительное сальдо потоков въезда и выезда стало вновь постепенно и существенно возрастать, начиная с 2015 г.¹⁰ Станет ли данная тенденция устойчивой, вопрос открытый.

Корейская модель представляет собой явную противоположность: чрезвычайно заорганизованная плановая система, опирающаяся на четкое взаимодействие всех участников и ориентированная прежде всего на удовлетворение потребности экономики в мало- и среднеквалифицированной ИРС. Во многом это определяется структурой экономики страны, высокой степенью участия государства в монополизированном секторе народного хозяйства.

Цель работы – анализ южнокорейской модели регулирования иммиграции и прежде всего трудовой, с точки зрения используемой архитектуры имеющихся в современной практике механизмов и процедур, принципов их взаимодействия и уровня эффективности.

Структура и общие этапы формирования «корейской модели» миграционного регулирования, как уже отмечалось, довольно подробно и квалифицированно описаны. И это может и должно служить отправной точкой для следующего этапа анализа. Современный уровень как странового, так и сравнительного анализа в целом можно сравнить с чем-то

Integration; Valero-Matas Jesús A., Coca Juan R., Miranda-Castañeda Sergio (2010) The migratory flows in Spain: an analysis of the migration and immigration input from European Union; Mahía Ramón (UAM), Thielemann Eiko (LSE), de Arce Rafael (UAM) (2010) Immigration Policy and its Impact: A comparative Study with A Focus on Spain. CIEES & LSE. The London School of Economics and Political Science. http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/rarce/pdf/CIEES-Immigration-Report.pdf;

González-Ferrer Amparo (06.2009) Country Report Spain. Promoting Comparative Quantitative Project funded by the Research in the Field of Migration European Commission Research DG, and Integration in Europe Sixth Framework Programme, Priority 8 (PROMINSTAT) <http://www.prominstat.eu/drupal/?q=node/139>; Ortega Pérez Nieves (2003) Spain: Forging an Immigration Policy. Profile. Migration Information Source. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/article/spain-forging-immigration-policy>.

⁷ Young-bum Park (01.03.2017) South Korea Carefully Tests the Waters on Immigration, with a Focus on Temporary Workers. Profile. <http://www.migrationpolicy.org/article/south-korea-carefully-tests-waters-immigration-focus-temporary-workers>; Самсонова В., Ким Е. (2012) Миграция в Республике Корея: современное состояние, проблемы, перспективы. Проблемы Дальнего Востока № 4. 2012 г. Р. 87-98.

⁸ В этом аспекте обе страны имеют много общего.

⁹ Данные General Secretariat for Immigration and Emigration Министерства труда и социальной защиты и Института национальной статистики довольно существенно разнятся в оценке присутствия постоянных иностранных граждан (до 700 тыс.) в связи с различными методиками расчета: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201612/Residentes_Principales_Resultados_31122016.pdf; http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística (INE) (16.12.2016) Cifras de Población a 1 de julio de 2016. Estadística de Migraciones. Primer semestre de 2016. Datos Provisionales. Notas de Prensa. http://www.ine.es/en/prensa/np1010_en.pdf. P. 6.

напоминающим добротную инвентарную книгу (книгу учета) товарных запасов на виртуальном складе. Например, учтено, что одни страны используют механизмы квотирования, а другие не используют; что тест местного рынка труда присутствует в тех-то и тех-то странах, а в остальных не применяется, балльные системы оценки претендентов на въезд используются там-то и там-то и т.д. Выделение же наиболее важных с точки зрения авторов факторов сопоставляемых или анализируемых систем, представляется весьма произвольным¹¹. И на основе подобного подхода производится не только оценка национальных иммиграционных систем, но и формулируются долгосрочные прогнозы, предложения для реальной иммиграционной политики. Ее современные результаты все мы воочию наблюдаем и пожинаем плоды¹².

Является ли описанный выше подход полезным? Да, несомненно, но при одном условии: если результатами подобных классификаций не заканчивается продвижение к пониманию реального взаимодействия различных подсистем и конкретных механизмов единого целого данной сферы государственного управления и регулирования. Существуют ли общие закономерности и принципы организации иммиграционного регулирования? Да, существуют. Но их компоновка, система взаимодействий и эффективность определяются практически необозримым количеством вводных и переменных как актуальных в конкретный период, так и квази-латентных – сработавших ранее, или ожидающих своего часа.

Выделение иммиграционных моделей, основанных либо на спросе, либо на предложении (demand-driven, supply-driven), опирается именно на инвентаризационный учет факторов, представляющихся в конкретный момент существенными. И при этом как-то упускается из виду факт, что одно без другого невозможно, что столь распространенное выдвижение демографических факторов в качестве первостепенных всегда спотыкается на проблеме финансирования и наличия свободных рабочих мест и экономических ниш для приезжих.

Регулирование трансграничных и внутренних миграций жестко детерминировано социально-экономической и политической ситуацией – и в конкретной принимающей стране, и в окружающей ее «периферии» (ближней и дальней). И в этом смысле опыт Южной Кореи заслуживает специального внимания как довольно самобытный феномен построения конкретной системы регулирования.

Попутно, случайно или нет, но национальные системы регулирования притока ИРС в обеих указанных странах схожи еще в как минимум одном аспекте – выстраивании системы двухсторонних соглашений привлечения ИРС с государствами-экспортерами рабочей силы. А это, в свою очередь, требует выстраивания логистики процесса: от определения реальной структуры и объемов потребности (кто, где, кого и сколько) до определения квот приема из конкретных стран, определения прав и обязанностей сторон (от государства до работодателя и работника) по всей вертикали уровней взаимодействия.

Рынок труда Южной Кореи в современных условиях

Прежде чем рассматривать арсенал схем и механизмов иммиграционного регулирования, используемый той или иной принимающей страной, необходимо кратко обрисовать общую ситуацию на ее рынке труда, в данном случае – Республики Корея. Тем

---

¹¹ Koser Kh. (2009) Study of employment and residence permits for migrant workers in major countries of destination. International Migration Papers No. 95. International Labour Office, International Migration Programme – Geneva: ILO, 2009.

¹² Papademetriou D.G., Banulescu-Bogdan N. (March 2017) The Dutch Elections: How to Lose and Still Shape the Direction of a Country—and Possibly a Continent? Migration Policy Institute (MPI). <http://www.migrationpolicy.org/news/dutch-elections-how-lose-and-still-shape-direction-country-and-possibly-continent>

более что иммиграция в страну не только довольно новый феномен, но и имеет ярко выраженный трудовой характер.

Данные национальной статистики труда демонстрируют весьма устойчивый рост занятости в посткризисный период (см. табл. 1 приложения и рис. 2 и 3). При этом уровень занятости от года к году в целом колебался незначительно (в пределах 2 п.п.), и характеризуется ярко выраженной сезонностью. Схожая динамика наблюдается и применительно к безработице, хотя по европейским стандартам ее средний уровень невелик (см. табл. 1 и рис. 2).

Численность экономически активного населения в январе 2017 г. достигла 26 698 тыс. чел., или на 265 тыс. чел. (+1,0%) больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Численность экономически неактивного населения составила 16 903 тыс. чел., прирост составил 96 тыс. чел. (+0,6%) в годовом исчислении. Уровень участия рабочей силы достиг 61,2 % (+0,1%). Численность занятых составила 25 689 тыс. чел. или 58,9% населения. Численность безработных достигла 1 009 тыс. чел., а уровень безработицы определялся в 3,8%¹³.

Что касается структуры занятости, то доля оплачиваемых работников составляла 82,6%, а неоплачиваемых – 17,4%. Среди оплачиваемых работников доля т.н. нерегулярных (см. ниже) работников в 2016 г. достигала 32,8% (08.2007 г. – 35,9%).

Важный момент – распределение сотрудников по размерам предприятий. Для Кореи характерно, что более половины занятых (50,6%) сконцентрировано в секторе малого бизнеса (менее 50 чел.). На крупные предприятия (св. 300 чел.) приходится 32,7% занятых, в том числе на крупнейшие (св. 1000 чел.) – 24,6%. На предприятиях корпоративного сектора занято 47,9% работников, еще 32,3% работников – в фирмах с единоличным собственником. Среди работников преобладают мужчины (59,1%)¹⁴.

Что касается отраслевой структуры занятости, то определенное представление о ней дает следующая диаграмма (рис. 1):

Рис. 1. Республика Корея: отраслевая структура занятости. 05.2017 г. (тыс. чел.)

Источник: <http://kosis.kr/eng/statisticsList/>

¹³ Statistics Korea (15.02.2017) Economically Active Population Survey in January 2017 Press Release. <http://kostat.go.kr>.

¹⁴ Statistics Korea (03.11.2016) Supplementary Results of the Economically Active Population Survey by Employment Type in August 2016. Press Release. <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=358485&pageNo=2&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt;> Statistics Korea (07.12.2016) Employment Position Statistics in 2015. Press Release. <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=359318&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt>.

Но параллельно в сфере занятости страна сталкивается с целым рядом серьезных проблем. Растущую озабоченность вызывает молодежная безработица. Ее уровень среди лиц в возрасте от 15 до 29 лет в феврале 2017 г. достиг 12,3%, что чуть ниже показателя в 12,5%, зафиксированного годом ранее, но гораздо выше последних январских показателей – 8,6%¹⁵. А по расчетам Корейской федерации работодателей реальный уровень молодежной безработицы (включая промежуточные категории) составляет 22,1%¹⁶.

Серьезность проблемы подтверждается и данными о занятости среди выпускников вузов. Так в 2015 г. из 576 тыс. выпускников вузов в системе медицинского страхования сотрудников числилось 285,1 тыс. чел. (49,5%)¹⁷. А из данных Американского института корейской экономики (Korea Economic Institute (KEI)) следует, что если в 2010 г. безработных выпускников насчитывалось 484 тыс., то в 2015 г. – уже 639 тыс.¹⁸

Прогнозы на снижение молодежной безработицы в 2017 г. остаются неутешительными. Работодатели склонны их увязывать с очередным этапом повышения возраста выхода на пенсию¹⁹. В соответствии с законом от 30.04.2013 г. возраст выхода на пенсию повышен до 60 лет (!) для крупных предприятий и организаций (св. 300 сотрудников) с 1.01.2016 г. и для средних и малых (до 300) – с 1.01.2017 г.²⁰

И действительно, наблюдается рост экономической активности пожилого населения (55-64). К концу 2016 г. численность данной категории работников равнялась 4,8 млн чел. (17,9% от всех занятых), уровень занятости достиг 67,5%, что гораздо выше средних показателей по стране²¹.

Рис. 2. Республика Корея: занятое население. 2008–2016 гг. (млн чел.)

Источник: <https://ru.tradingeconomics.com/south-korea/employed-persons>

Несмотря на постоянный и неуклонный рост численности активного населения включая занятое, на корейском рынке труда наряду с молодежной безработицей все заметнее

¹⁵ Korea Employers Federation (KEF) (17.03.2017) Unemployment recorded 7-year high

http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_7_1.jsp?num=9271&pageNum=0.

¹⁶ Korea Employers Federation (2017) Industrial Relations and Labor Market in Korea. Chapter 2. Labor Market. http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_8_1.jsp?num=8070&pageNum=0, p. 10.

¹⁷ KESS. Statistical published materials. <http://kess.kedi.re.kr/eng/index.jsessionid=jy5s3xXrLwut1xQTcgri1d4x9Mc8PvmCER29JOrPoyrJPPah9H8ddBSIH1135EtO>.

¹⁸ Korea Economic Institute (KEI) (2017) Number of Jobless Graduates. <http://www.keia.org/page/number-jobless-graduates>.

¹⁹ Korea Employers Federation (2017) Industrial Relations and Labor Market in Korea. Chapter 2. Labor Market. P. 14.

²⁰ Ibid. P. 22.

²¹ Ibidem.

проявляются и другие, не менее серьезные диспропорции. Их стараются увязать как с политическими, так и экономическими проблемами. Среди них – необходимость реформирования ряда базовых отраслей производства, повышение производительности труда, слабая динамика создания новых рабочих мест и, следовательно, низкий спрос на новую рабочую силу и ряд других²².

В частности, такой важный показатель, как уровень трудовой мобильности в Корее упал в 2016 г. до рекордно низкого уровня, что свидетельствует об избыточной жесткости местного рынка труда.

По данным Статистического управления Кореи (Statistics Korea) уровень найма или доля вновь нанятых оплачиваемых работников составил 4,5%, что является самым низким показателем с 2010 г., т.е. с момента начала сбора данной информации. В то же время национальный уровень высвобождения (доля уволенных, уволившихся самостоятельно и вышедших на пенсию) опустился до рекордного минимума в 4,3%. Аналитики считают, что низкий коэффициент присоединения объясняется нежеланием корпораций нанимать новых рабочих в условиях продолжительного экономического спада и растущей неопределенности в стране и за рубежом²³.

**Рис. 3. Республика Корея: общая численность безработных.
2008 – 2016 гг. (тыс. чел.)**

Источник: <https://ru.tradingeconomics.com/south-korea/unemployed-persons>

В целом власти Южной Кореи (как предшествующая администрация, так и новая) стремятся адекватно реагировать на социально-экономические вызовы. Еще до майских выборов президента страны Министерство стратегии и финансов (Ministry of Strategy and Finance (MOSF)), планируя бюджет страны на 2018 г., выдвинуло в качестве первоочередной задачи развитие рынка труда и преодоление его дуальной структуры через достижение 4-х целей: рост числа новых рабочих мест, подготовка к 4-й промышленной революции, повышение рождаемости и сокращение поляризации доходов²⁴.

²² KEF (31.03.2017) Budget for 2018 will focus on 4 major goals including job creation. Labor News. http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_7_1.jsp?num=9329&pageNum=0; Hlasny Vladimir (2016) Labor Market Rigidities and Social Inequality in Korea: The Role of Legal, Economic and Social Governance. Korea: Academic Paper Series 2016. Korea Economic Institute (KEI) http://www.keia.org/sites/default/files/publications/kei_aps_hlasny.pdf; <http://keia.org/publication/labor-market-rigidities-and-social-inequality-korea-role-legal-economic-and-social-gover>.

²³ KEF (08.03.2017) Korea's labor mobility recorded the lowest. Labor News http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_7_1.jsp?num=9189&pageNum=0.

²⁴ KEF (31.03.2017) http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_7_1.jsp?num=9329&pageNum=0.

После выборов нового президента Мун Джэина (Moon Jae-in) был сформирован Комитет по созданию рабочих мест, возглавляемый самим президентом. В качестве приоритетных шагов Мун пообещал полностью сократить число нерегулярных работников в государственном секторе в течение пятилетнего срока. Параллельно министром торговли, промышленности и энергетики (Minister of Trade, Industry and Energy (MOTIE)) представлен доклад, в котором предполагается создание порядка 380 тыс. новых рабочих мест в 12 новых перспективных секторах экономики к 2025 г.²⁵

Наиболее существенная структурная проблема, требующая своего решения, это проблема *дуализма* рынка труда. В соответствии с трудовым законодательством Кореи существуют две широкие категории работников: *регулярные и нерегулярные* (табл. 1).

Регулярные работники являются штатными сотрудниками с неопределенным (то есть бессрочным) периодом найма и соответствующим уровнем и защитой прав.

К категории нерегулярных работников относятся следующие четыре основных типа:

- сотрудники, занятые неполный рабочий день (частично занятые);
- работники со срочными контрактами;
- присланные работники из агентств занятости (лизинг персонала);
- сотрудники подрядчиков, действующих в рамках компании, которые работают на получателя услуг (компанию), но не подлежат непосредственному контролю и надзору со стороны этого получателя.²⁶

Несмотря на предпринимаемые законодательные меры по искоренению дискриминации нерегулярных работников основной проблемой для последних остается возможность смены статуса: получение статуса регулярного работника для лиц вынужденных трудоустраиваться на нерегулярные позиции крайне затруднительно²⁷.

Таблица 1

**Республика Корея: структура занятости. 04.2017 г. (чел.)
(кроме сельского и лесного хозяйства, рыболовства)**

	Все занятые	Постоянные работники	Временно и поденно занятые	Прочие работники
Всего занятых	16 980 826	14 228 150	1 780 086	972 590
По численности занятых на предприятии:				
менее 300	14 439 845	11 850 614	1 617 990	971 241
более 300	2 540 981	2 377 536	162 095	1 349

Источник: http://laborstat.molab.go.kr/newOut/renewal/menu01/menu01_search_popup.jsp

Если следовать последним данным национальной статистики (рис. 4), то действительно за год численность временных (нерегулярных) работников в экономике

²⁵ KEF (28.05.2017) MOTIE to forecast 380,000 new jobs by 2025 in new industries. http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_7_1.jsp?num=9509&pageNum=0.

²⁶ Yulchon LLC (12.05.2017) Limit the Use of Non-Regular Workers. South Korea. <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9c007c8a-971a-4883-98ff-ec02d1ecea82>.

²⁷ Hlasny Vladimir (2016) Labor Market Rigidities and Social Inequality in Korea: The Role of Legal, Economic and Social Governance. Korea: Academic Paper Series 2016. Korea Economic Institute (KEI); Denney S. (10.11.2015) Number of Irregular Workers Continue to Rise in South Korea. South Korea's economic inequality keeps getting worse. <http://thediplomat.com/2015/11/number-of-irregular-workers-continue-to-rise-in-south-korea/>; Statistics Korea (2016) Supplementary Results of the Economically Active Population Survey by Employment Type in August 2016. Press Release. <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/5/index.board?bmode=read&aSeq=358485&pageNo=1&rowNum=10&amSeq=&sTarget=title&sTxt=>.

снизилась довольно заметно. Однако станет ли это долгосрочным трендом или всего лишь проявлением сезонных колебаний – вопрос открытый.

Рис. 4. Республика Корея: структура занятости. 05.2016 – 05.2017 гг.
(млн чел.)

Источник: <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/1/index.board>

Еще одной характерной чертой ситуации на рынке труда, имеющей непосредственное отношение к теме трансграничной трудовой миграции, является все углубляющееся противоречие между мощной социальной ориентацией на получение высшего образования, высокую зарплату и комфортные условия труда и реальным предложением гораздо менее привлекательных рабочих мест.

Так, согласно опросу 11155 малых и средних предприятий (далее – МСП), осуществленному в 2015 г. Министерством промышленности, торговли и ресурсов (Ministry of Industry, Trade and Resources), 95,3% вакансий были сосредоточены в компаниях с менее чем 500 работниками, т.е. организациях с худшими условиями труда, стабильности и оплаты труда²⁸.

Оценивая перспективы рынка труда страны в 2017 г. вице-президент Корейского института труда Ким Сунтэк (Kim Sung-taek, Korea Labor Institute (KLI)) на совещании у Министра занятости и труда выделил «уникальные структурные проблемы рынка труда, такие как низкая конкурентоспособность сферы услуг, экспортно- и промышленно-ориентированный с опорой на крупные фирмы экономический рост с низким эффектом создания рабочих мест, незначительный вклад иностранных инвестиций в создание рабочих мест, жесткость рынка труда и его дуализм, которые усиливают внутренние и внешние потрясения»²⁹.

Даже подобный достаточно беглый обзор ситуации на рынке труда Южной Кореи вполне наглядно демонстрирует социально-экономический фон, на котором осуществляется разворот иммиграционной политики страны.

²⁸ Ock Hyun-ju (02.09.2016) Job mismatch challenges Korean labor market <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20160902000354>.

²⁹ MOEL (12.12.2016) Minister and heads of national policy research institutes discuss future labor market strategy to prepare for 4th industrial revolution. P. 2.

Иммиграционная политика Южной Кореи

Как и в большинстве принимающих стран, в корейской политике привлечения ИРС могут быть выделены два основных направления: программа найма низкоквалифицированных иностранных рабочих и меры по привлечению высококвалифицированных специалистов, плюс научно-исследовательские и педагогические кадры (далее – ВКС или специалисты).

Правительство ежегодно определяет общее количество низкоквалифицированных иностранных рабочих, которые могут быть привлечены работодателями нескольких строго определенных отраслей производства. В качестве источника используются оговоренные контингенты работников из стран, с которыми заключены соответствующие соглашения, так же, как и этнические корейцы, в основном из сопредельных стран.

Корея прилагает усилия и к привлечению ВКС и исследователей, начиная с введения системы т.н. «золотых карт» (Gold Card System) в ноябре 2000 г., облегчая им въезд в страну, продление пребывания, получение виз и т.п.³⁰

Основной инструмент привлечения в данном случае – упрощенная процедура въезда и выдача многократных въездных виз.

Формирование действующей системы привлечения и регулирования притока ИРС, соответствующей иммиграционной политики проходило путем проб и ошибок, прежде чем удалось выстроить достаточно эффективную модель, получившую международное признание³¹.

Необходимость привлечения ИРС объяснялась быстрым экономическим ростом Кореи, сформировавшим новое поколение работников, крайне негативно относившимся к работе на т.н. «3D» (dirty, difficult, dangerous) рабочих местах. С середины 1980-х гг. стала ощущаться нехватка рабочей силы для замещения данных позиций, особенно характерных для сектора малого и среднего бизнеса. Это вызвало рост нелегальной трудовой иммиграции и занятости, прежде всего за счет этнических корейцев из континентального Китая, попадавших в страну по туристическим визам.

Первоначально был использован опыт Японии по профессиональной подготовке иностранцев для работы в японских фирмах у них на родине. В 1993 г. была запущена Система профессионального ученичества (Industrial Trainee System)³². Официальная мотивировка ссылалась на необходимость оказания поддержки сектору МСП в заполнении вакансий, а также подготовки трудовых мигрантов к работе в корейских фирмах после возвращения домой³³.

Однако данный эксперимент оказался весьма неудачным и привел прежде всего к росту нелегальной занятости и интенсивной эксплуатации ИРС.

После ряда последовательных попыток улучшить данную программу в январе 2007 г. была запущена новая Система разрешений на работу (Employment Permit System (EPS)) для привлечения малоквалифицированных трудовых мигрантов.

К концу 2016 г. численность иностранных граждан, пребывающих в Корее по тем или иным основаниям, достигла 2 049 441 чел. Прирост к 2015 г. составил 159,9 тыс. (+8,5%).

³⁰ Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Program: Employment Permit System. P. 9.

³¹ 23.06.2011г. программа EPS была удостоена премии ООН для государственных служб (UN Public Service Award) за повышение прозрачности деятельности и борьбу с коррупцией. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan045540.pdf>

³² Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016) Koreas Temporary Low-skilled Foreign Worker Program. Employment Permit System. Human Resources Development Service of Korea (May 2016); Ministry of Employment and Labor (2015) Employment and Labor Policy in Korea. December 2016.

³³ Kim Soojin (2014) Reforming Korea's Migration Policy. International Journal of Knowledge and Innovation in Business. February, 2014, Volume 1, Number 1. P. 21-36. P. 23.

Относительно общей численности населения (51 696 216 чел.) доля иностранцев увеличилась до 3,96%, хотя еще в 2012 г. она составляла 2,84%³⁴.

Таким образом, прирост идет довольно интенсивно, и численность иностранцев, постоянно или длительно проживающих в стране, превысила 1,5 млн³⁵. Среди стран-доноров первое место, естественно, принадлежит Китаю (1 016 607, или 49,6%), далее с большим отрывом следуют Вьетнам (149 384, или 7,3%), США (140 222, или 6,8%) и Таиланд (100 860, или 4,9%)³⁶. Во многом данный серьезный поток формируется за счет этнических корейцев (2016 г. – 775,7 тыс. чел.)³⁷.

Прирост числа иностранцев в стране, как уже отмечалось, носит ярко выраженный циклический (сезонный) характер, что и отражается на годовой динамике численности въезжающих в страну (рис. 5):

Рис. 5. Республика Корея: ежегодный въезд иностранцев в страну. 2000 – 11.2016 гг. (тыс. чел.)

Источник: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B28021&language=en&conn_%20path=I3#

Что касается трудоспособной части иностранных граждан, то по данным национальной статистической службы в мае 2016 г. в стране находилось 1425 тыс. лиц старше 15 лет. Из них имели занятия 962 тыс. чел. (в т. ч. мужчин – 638 тыс., или 66,3%), а уровень занятости достигал 67,6%, уровень же безработицы – 4,2% (43 тыс. чел.). Численность неактивной части иностранцев в трудоспособном возрасте равнялась 420 тыс. чел. и в годовом исчислении увеличилась на 8,3%³⁸.

Большое значение для оценки динамики движения иностранцев «в» и «из» Кореи имеет статус их пребывания в стране, т.е. тип визы или разрешения на въезд и пребывание (краткосрочное – до 90 дней или долгосрочное/постоянное). По имеющимся данным

³⁴ Korean Immigration Service (21.06.2017) 2016 Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook. http://www.immigration.go.kr/HP/COM/bbs_003/ListShowData.do?strNbodCd=noti0096&strWrtNo=130&strAnsNo=A&strOrgGbnCd=104000&strRtnURL=IMM_6050&strAllOrgYn=N&strThisPage=1&strFilePath=imm/ P. 38.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibid. P. 45.

³⁷ Ibid. P. 69.

³⁸ Kostat (2016) Foreigner Labour Force Survey. 2016. P. 2, 9, 10. <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/3/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=358181&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt>

вырисовывается любопытная картина, хотя к статистическим данным, особенно в сфере миграции, следует относиться с большой осторожностью.

Тем не менее можно констатировать, что за пятилетний период (2012–2016 гг.) наблюдается достаточно устойчивое распределение категорий лиц, находящихся в стране по тем или иным основаниям как по масштабам, так и по динамике (рис. 6).

К наиболее крупным категориям следует отнести «заморских» зарубежных корейцев (F-4), малоквалифицированных работников, набираемых по квоте из 16 стран, имеющих соответствующие соглашения с Кореей (E-9), и еще одну категорию этнических корейцев, выбравших визовый канал «Work and Visit visas» (H-2). Не вдаваясь в суть данных статусных категорий и их различий (о них речь пойдет ниже), следует еще раз обратить внимание на наиболее динамичный рост категории F-4 для прибывающих в страну зарубежных корейцев, причем в том числе и за счет определенного снижения популярности визы H-2. Конечно, в данном случае речь идет о результате перераспределения этнических корейцев между различными статусными позициями, выборе наиболее адекватных условий пребывания³⁹. Что касается малоквалифицированной ИРС, то ее рост строго регламентирован ежегодными квотами, утверждаемыми правительством Кореи и носит принципиально временный характер. Именно поэтому динамика данной категории не столь впечатляющая.

В некоторую «промежуточную» группу статусных позиций могут быть выделены довольно разношерстные категории «прочие» и краткосрочные поездки (до 90 дней) (C-3). Для данных категорий объединяющим моментом выступает положительная динамика роста и достигнутые к настоящему времени объемы – в районе 200 тыс. чел. каждая.

Остальные статусные категории объединяет только относительно слабый рост или даже его отсутствие и относительно небольшие масштабы. И это в большей мере относится к высококвалифицированным категориям иностранцев, в ком так заинтересовано правительство страны:

Рис. 6. Республика Корея: статус пребывания иностранных граждан (тип визы/разрешения). 2012–2016 гг. (тыс. чел.)

Источник: 2016 Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook. P. 39.

Как уже отмечалось, привлечение трудовых мигрантов в страну включает поток временных малоквалифицированных работников для замещения позиций в ряде

³⁹ Этнические корейцы делятся на имеющих родственные связи со страной и на не имеющих. Лица в четвертом поколении считаются просто иностранцами.

производственных секторов и поток высококвалифицированных специалистов различного профиля.

В свою очередь в малоквалифицированном потоке опять же можно выделить два основных компонента:

- участников Системы разрешений на работу (Employment Permit System), которых в соответствии с недавними заявлениями министра труда и занятости Ли Киквона (Lee Ki-kweon) насчитывается порядка 280 тыс. трудовых мигрантов из 16 стран, занятых на 52 тыс. МСП⁴⁰, и
- участников специализированной программы для привлечения этнических корейцев (Working Visit System)

В частности лиц, имеющих статус «приезжающих работников» (Working visit) (H-2), в 2016 г. насчитывалось 255 тыс. или треть этнических корейцев, находящихся в стране (2012 г. – 238,8 тыс. чел.)⁴¹.

По данным ежегодного Обследования иностранной рабочей силы в мае 2016 г. в стране – в соответствии с выданными визами и разрешениями – находилось 261 тыс. (27,1%) малоквалифицированных трудовых мигрантов, 221 тыс. (23,0%) приезжающих работников, 199 тыс. (20,7%) зарубежных корейцев и 88 тыс. (9,2%) постоянно проживающих (резидентов)⁴². Что касается динамики, то за пятилетний период (2012–2016 гг.) в целом наблюдался постепенный рост численности малоквалифицированной ИРС (Е-9, Е-10, Н-2) с 479 тыс. до 577 тыс. в 2015 г. и некоторое снижение к 2016 г. – до 549 тыс.⁴³

Ситуация с квалифицированным иностранным персоналом вопреки всем декларируемым планам и предпринимаемым усилиям (см. ниже) не может быть оценена как вполне успешная. В частности, численность лиц имеющих соответствующий статус (Е-4, С-1 – С-7) за пять лет даже несколько снизилась (2012 г. – 50 тыс. 2016 г. – 48 тыс.)⁴⁴.

Отраслевое распределение ИРС представлено в Обследовании иностранной рабочей силы в мае 2016. Промышленное производство и добыча полезных ископаемых аккумулировали большую часть ИРС – 437 тыс. чел. (45,4%), торговля, отели и рестораны – 190 тыс. чел. (19,7%), бизнес и персональные/общественные услуги – 187 тыс. чел. (19,4%). При этом в двух последних отраслях наблюдался заметный прирост доли иностранцев в годовом исчислении⁴⁵.

Существенный интерес для понимания ситуации с трудовой миграцией, особенно в сопоставлении с данными о распределении по статусу пребывания, представляет профессионально-квалификационная структура занимаемых иностранцами производственных позиций. Больше всего среди ИРС оказалось лиц, занятых квалифицированным ручным трудом, станочников и сборщиков/монтажников – 375 тыс. (39,0%), занятых на подсобных работах – 305 тыс. (31,7%), торговых и сервисных работников – 121 тыс. (12,6%) и, наконец, лиц, занимающих руководящие, высококвалифицированные и сопутствующие позиции насчитывалось 104 тыс. (10,8%)⁴⁶.

Таким образом, можно констатировать определенное несоответствие между предоставляемым визовым статусом и занимаемыми реальными рабочими местами. Скорее всего это определяется большим разнообразием статусов пребывания доступных для этнических корейцев и возможностью их смены.

⁴⁰ MOEL (29.03.2017) Employment and Labor Minister has meeting with ambassadors of 16 sending countries under EPS. http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews_view.jsp?idx=1363.

⁴¹ 2016 Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook. P. 71-72.

⁴² Statistics Korea (20.10.2016) 2016 Foreigner Labour Force Survey. Press Release.

<http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=358181&pageNo=2&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=> . P. 4.

⁴³ 2016 Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook, P. 41.

⁴⁴ 2016 Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook. P. 40.

⁴⁵ Statistics Korea (20.10.2016) 2016 Foreigner Labour Force Survey. P. 7.

⁴⁶ Ibid. P. 8.

Не следует оставлять без внимания и проявление дуализма корейских трудовых отношений применительно к распределению иностранных работников по категориям регулярных (577 тыс. чел., или 60,0%) и нерегулярных (временных и поденных) работников (342 тыс. чел., или 35,6%). Еще 43 тыс. трудовых мигрантов (4,5%) оказались неоплачиваемыми (!) работниками⁴⁷.

Очевидно, что довольно большая доля нерегулярной занятости формируется прежде всего за счет зарубежных корейцев и (или) нелегальной занятости прочих иностранцев, так или иначе оказавшихся в стране (см. ниже).

И в заключение данного беглого обзора ситуации в сфере иммиграции в Корею следует упомянуть брачную иммиграцию. Хотя она, казалось бы, не имеет прямого отношения к трудовой миграции, но на протяжении первоначального этапа превращения страны в страну-реципиента трансграничных мигрантов рассматривалась как существенный фактор миграционной политики. Не следует упускать из виду, что далеко не все иностранные супруги становились домохозяйками (и, следовательно, были заняты неоплачиваемым семейным трудом), но и выходили на рынок труда в том или ином качестве:

Рис. 7. Южная Корея: брачная иммиграция. 2011–2015 гг. (чел.)

Источник: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B28021&language=en&conn_path=I3

В целом иммиграционная ситуация в Южной Корее может рассматриваться как интенсивно развивающийся феномен, имеющий при этом ярко выраженные национальные особенности. Если в отношении малоквалифицированной временной трудовой миграции делается упор на сдерживание ее роста в жестких рамках (отраслевых, квотных, страновых), то основной прирост происходит за счет привлечения этнических корейцев на малоквалифицированные позиции, прежде всего в сфере сервиса. Поэтому прирост в основном идет за счет китайских и прочих сопредельных территорий с более низким уровнем жизни. Именно это и делает малоквалифицированный труд в Корее привлекательным для выходцев из соседних стран.

Иммиграционная система Республики Корея

За иммиграционную политику в стране основную долю ответственности несет Министерство юстиции (Ministry of Justice), в структуру которого входит иммиграционная служба Республики Корея (Korea Immigration Service). Важная роль принадлежит Министерству занятости и труда (Ministry of Employment and Labor) и его агентствам, Министерству иностранных дел и торговли, Министерству здравоохранения и др.

Законодательную базу составляет целый комплекс законов, президентских декретов и подзаконных актов, посвященных собственно проблеме правового положения иностранцев в

⁴⁷ Statistics Korea (20.10.2016) 2016 Foreigner Labour Force Survey. P. 9

стране, регулирования въезда и выезда, пребывания, трудовой деятельности и статусу зарубежных этнических корейцев. Наряду с миграционным законодательством на трудовых мигрантов распространяется действие законов о труде и занятости. А их корпус в настоящее время насчитывает более 40 актов⁴⁸.

Среди наиболее важных, базовых для национальной миграционной системы законодательных актов следует назвать Закон о гражданстве (Nationality Act), Закон об иммиграционном контроле (Immigration Control Act), Рамочный закон о положении иностранцев, проживающих в Корее (Framework Act on Treatment of Foreigners Residing in the Republic of Korea), Закон об иммиграции и правовом статусе зарубежных корейцев (Act on the Immigration and Legal Status of Overseas Koreans) и, наконец, наиболее близкий анализируемой проблеме – Закон о занятости иностранных рабочих (Act on the Employment, etc. of Foreign Workers)⁴⁹.

Цель последнего закона определена предельно лапидарно: «Целью настоящего Закона является содействие обеспечению бесперебойного удовлетворения спроса и предложения на трудовые ресурсы и сбалансированного развития национальной экономики путем систематического предоставления и управления иностранными рабочими»⁵⁰.

Нельзя не упомянуть и Закон о разрешении на работу для трудовых мигрантов от 31.07.2003 г., более известного как «EPS Act». Именно данным актом была заложена правовая основа перехода к действующей в настоящее время системе привлечения малоквалифицированной иностранной рабочей силы «Система разрешений на работу» (Employment Permit System, далее – Программа EPS) начиная с 2004 г.⁵¹

В соответствии с законом в основу системы положен принцип государственного регулирования притока ИРС в строго определенные отрасли на основе квот (отраслевых, в зависимости от размеров предприятий и страновых). Система опирается на двусторонние соглашения между правительством Кореи и правительствами конкретных стран (MoU). В этих соглашениях предусматривается, что привлечение, отбор и распределение трудовых мигрантов полностью осуществляется на министерском уровне сторон соглашения с привлечением необходимых аффилированных учреждений. К настоящему времени подписаны и действуют Меморандумы о взаимопонимании с 16 странами в рамках Программы EPS: Бангладеш, Камбоджа, Китай, Индонезия, Кыргызстан, Монголия, Мьянма, Непал, Пакистан, Филиппины, Шри-Ланка, Таиланд, Тимор-Лести, Вьетнам, Узбекистан и Лаос⁵².

Базовой характеристикой данной программы, сближающей Корею с основными принимающими странами, является требование *предварительного* заключения трудового контракта до въезда трудового мигранта в страну и ограничения на смену места работы по приезде. На зарубежных корейцев в настоящее время данные ограничения не распространяются⁵³.

Для данной категории действует упомянутый выше Закон об иммиграции и правовом статусе зарубежных корейцев (Act on the Immigration and Legal Status of Overseas Koreans) от 30.12.2000 г.⁵⁴, который определяет кто и почему может быть отнесен к зарубежным корейцам, правила их въезда, пребывания и выезда из страны. В 2002 г. была введена в

⁴⁸ MOEL (2016) 2016 Employment and Labor Policy in Korea. Ministry of Employment and Labor, International Cooperation Division, December, 2016. P. 58-59. <http://www.moel.go.kr/english>

⁴⁹ <http://www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=2&query=IMMIGRATION%20CONTROL%20ACT# liBgcolor0>.

⁵⁰ Act on the Employment, etc. of Foreign Workers. Chapter I. General Provisions. Article 1 (Purpose).

⁵¹ Kim Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment / International Labour Office, Conditions of Work and Equality Department, Labour Migration Branch. Geneva: ILO, 2015. International Migration Papers. № 119. P. 1.

⁵² Для Программы EPS используется виза E-9. <http://www.hrdkorea.or.kr/ENG/4/1>.

⁵³ Young-bum Park, Myung-hui Kim. Korea's Temporary Low-skilled Foreign worker Program. Employment Permit System / Human Resources Development Service of Korea, May 2016. <http://www.hrdkorea.or.kr/>. P. 8.

⁵⁴ <http://www.refworld.org/pdfid/3f48fe2b4.pdf>.

действие Система управления занятостью (Employment Management System) для зарубежных корейцев, позволявшая им трудоустройство в восьми профессиональных категориях в сфере услуг. После запуска Программы EPS данная программа стала ее специальной частью и с 2007 г. действует как Система пребывающих работников (Visiting Worker System)⁵⁵.

Наконец, нельзя не сказать несколько слов о Рамочном законе о положении иностранцев, проживающих в Корее (Framework Act on Treatment of Foreigners Residing in the Republic of Korea) от 18.07.2007 г.⁵⁶ Именно этим законодательным актом устанавливаются основные институциональные рамки иммиграционной политики: определяется система институтов политики отношения к иностранцам, их состав, взаимодействие и компетенция. Так Министерство юстиции обязано готовить и представлять т.н. «базовые планы» (Basic Plans for Policies on Foreigners) каждые пять лет (!) Определен круг проблем, которые должны быть отражены в базовом плане:

1. Основные цели и направления реализации политики в отношении иностранцев;
2. Задачи, методы и сроки предполагаемой политики в отношении иностранцев;
3. Объем необходимых фондов и планов финансирования;
4. Другие вопросы, которые считаются необходимыми для разработки политики в отношении иностранцев⁵⁷.

В соответствии с законом в каждом участвующем в осуществлении базовых планов министерстве и ведомстве должны готовиться и выполняться ежегодные рабочие планы (Annual Implementation Plans). Для координации деятельности всех включенных ведомств законом создается Комитет по политике в отношении иностранцев (Foreigners' Policy Committee) под председательством премьер-министра. В его рамках создается Рабочий комитет для осуществления текущей деятельности. В задачу комитета входит как и ежегодное рассмотрение рабочих планов министерств и ведомств, так и их оценка.

По той же самой схеме был создан и действует Комитет политики по иностранной рабочей силе (Foreign Workforce Policy Committee), координирующий деятельность в сфере привлечения ИРС⁵⁸. Комитет планирует на ежегодной основе задания по привлечению малоквалифицированной рабочей силы из-за рубежа, определяет общую и отраслевые квоты, виды и типы предприятий, имеющих право на привлечение, объем привлечения из конкретных стран⁵⁹. При этом соответствующий годовой план готовится и осуществляется Министерством занятости и труда. В плане закладываются все параметры привлечения и использования малоквалифицированной ИРС на предстоящий год⁶⁰. Предусмотрена возможность коррекции плановых показателей в связи с резкими колебаниями рыночной конъюнктуры, например, ростом безработицы.

В Рамочном законе о положении иностранцев также определены все сферы политики, имеющие отношение к иностранным гражданам: защита прав, вопросы адаптации, браков, постоянных резидентов, беженцев, натурализации и т.п. Особое внимание уделено проблеме гармонизации отношений коренного населения и иностранцев (Глава 4).

Естественно, что формирование базовых планов и контроль их выполнения составляют основу функций политического Комитета по политике в отношении иностранцев. Комитет политики по иностранной рабочей силе на своем уровне выполняет схожий круг

---

⁵⁵ Для участия в данной программе этнические корейцы должны получить визу H-2. Young-bum Park, Myung-hui Kim. Korea's Temporary Low-skilled Foreign worker Program. P. 8.

⁵⁶ <http://www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=2&query=FRAMEWORK%20ACT%20ON%20TREATMENT%20OF%20FOREIGNERS%20RESIDING%20IN%20THE%20REPUBLIC%20OF%20KOREA#AJAX>.

⁵⁷ Глава 2. Ст. 5. Рамочного закона.

⁵⁸ Комитет был создан в 2003 г. под председательством премьер-министра в соответствии с Законом о занятости иностранных рабочих.

⁵⁹ Глава 1. Ст. 4. Закона о занятости иностранных рабочих. Первоначально Комитет назывался «Комитет политики по иностранным человеческим ресурсам» (Committee for Policy on Foreign Human Resources). <http://www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=2&query=%20IMMIGRATION%20CONTROL%20ACT#liBgcolor0>

⁶⁰ Ibid. Art. 5.

функций и задач, но применительно к иностранной рабочей силе, привлекаемой в рамках Программы EPS.

Если рассматривать 1-й базовый план иммиграционной политики (2008–2012 гг.), то следует отметить, что он включал четыре основные цели иммиграционной политики (повышение конкурентоспособности экономики, качественная социальная интеграция, совершенствование иммиграционного законодательства и защита прав человека) и 169 конкретных задач по их достижению⁶¹. В определенной степени продвижение по данным направлениям можно считать удовлетворительным, т.к. даже правозащитные организации не выявили сколько-нибудь существенных нарушений⁶².

Что касается 2-го базового плана иммиграционной политики (2013–2017 гг.), то иммиграционная политика в нем определена как пограничный контроль, иммиграция, предоставление гражданства и социальная интеграция иммигрантов. Вопросы эмиграции в него не включены⁶³.

Второй базовый план в большей степени затрагивает вопросы совершенствования пограничного контроля, эффективности иммиграции, предоставления гражданства и социальной интеграции иммигрантов. Все это предполагает осуществление дальнейших шагов по созданию адекватной среды для проживания в стране. План охватывает пять следующих направлений: повышение открытости, социальную интеграцию, защиту прав человека, соблюдение общественной безопасности и сотрудничество⁶⁴.

В 2017 г. срок действия 2-го базового плана завершается⁶⁵.

Представляется, что в современных крайне непростых социально-экономических и политических условиях, все цели, поставленные во втором базовом плане, вряд ли будут достигнуты. Это вытекает как из имеющихся к настоящему времени статистических данных, так и следует из снижения планки привлечения низкоквалифицированных работников по Программе EPS на 2017 г., принятой Комитетом политики по иностранной рабочей силе в конце 2016 г.⁶⁶ Но, как уже отмечалось, планы могут корректироваться в зависимости от обстоятельств.

Въезд в Корею (визы и разрешения)

Система разрешений на въезд в страну и разрешений на пребывание/проживание в Южной Корее в целом не многим отличается от прочих стран, т.к. аналогично регулируется

---

⁶¹ Korea Immigration Service, Ministry of Justice (2009) The First Basic Plan for Immigration Policy. 2008–2012. <https://www.immigration.go.kr/HP/IMM/icc/basicplan.pdf>. P. 14.

⁶² Hagen Koo (01.07. 2014) Inequality in South Korea. East Asia Forum: Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific <http://www.eastasiaforum.org>; South Korea's Employment Permit System: A Successful Government-to-Government Model? (2015) Open Working Group on Labour Migration & Recruitment. Policy Brief #2; Hlasny V. (2016) Labor Market Rigidities and Social Inequality in Korea: The Role of Legal, Economic and Social Governance. Korea: Academic Paper Series 2016.

⁶³ 2-й базовый план иммиграционной политики. https://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do?strOrgGbnCd=104080&strFilePath=&strRtnURL=ENG_4020&strNbodCd=noti0090&strWrtNo=2661&strAnsNo=A. P.7.

⁶⁴ Ministry of Justice (2013) The 2nd Basic Plan for Immigration Policy (2013~2017). https://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do?strOrgGbnCd=104080&strFilePath=&strRtnURL=ENG_4020&strNbodCd=noti0090&strWrtNo=2661&strAnsNo=A

⁶⁵ Immigration Policy Commission (2013) The 2nd Basic Plan for Immigration Policy 2013~2017. Vibrant Korea growing with immigrants. P. 10.

⁶⁶ MOJ (27.04.2017) 5 Year-Action Plan for Immigration Policy Completes This Year. Press Room http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do?strNbodCd=noti6070&strWrtNo=50&strAnsNo=A&strRtnURL=MOJ_07010000&strOrgGbnCd=100000; http://www.moj.go.kr/doc/attach/eng/f2017/20170428282313_1_5_Year_Action_Plan_for_Immigration_Policy_Completes_This_Year.hwp.files/Sections1.html.

MOEL (22.12.2016) Government decides to bring in 56,000 foreign workers in 2017. News. http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews_view.jsp?idx=1325.

международными конвенциями, международными договорами и соглашениями. Как и в большинстве принимающих стран присутствует как визовый, так и безвизовый канал въезда в страну⁶⁷.

Другое дело – количество и конфигурация вариантов, предоставляемых иностранцам национальной системой виз. Официально в Южной Корее действуют 37 каналов въезда/видов виз, тогда как в Австралии более 140, в США – свыше 80⁶⁸. Но при этом для их основных видов (трудовых, семейных, поселенческих и т.п.) имеется достаточно разветвленная структура подвидов, сближающая корейский вариант с австралийской системой.

Следует также отметить, что подобные системы представляют собой некий гибрид системы виз и разрешений, поскольку использование определенного набора конкретных подвидов, предполагающих различные сроки пребывания в стране (и те или иные варианты занятости) по сути заменяет разрешение на пребывание и на занятость. А наличие таких категорий, как F-2 и F-5 и по форме, и по содержанию является разрешением на пребывание (РВП) и видом на жительство (ВНЖ) соответственно.

Любопытны некоторые бюрократические ухищрения, предпринятые вслед за изменением структуры потоков мигрантов: так фактическая ликвидация потока производственных «учеников» при появлении новых востребованных категорий инвесторов вылилась во включение в категорию виз ранее предназначенных для целей профподготовки (INDUSTRIAL TRAINEE (D-3)) ряда категорий иностранцев занятых в корейских инвестиционных компаниях. В категорию Поиск работы (JOB SEEKER (D-10)) также включены и создатели стартапов, занятые подготовкой заявок на интеллектуальную собственность и регистрацию бизнеса (см. табл. 2 приложения).

Важная особенность корейской визовой системы – наличие ряда преференций для этнических корейцев, проживающих за рубежом. Однако подобные преференции существуют и в других принимающих странах, в особенности бывших колониальных империях, хотя они, как правило, не обосновываются принципом этнического единства.

Уместно будет упомянуть, что и Испания имеет ряд соглашений со многими латиноамериканскими странами о наборе трудовых мигрантов, таким образом, общее историческое прошлое, общность языка и некоторых традиций присутствует и в данном случае.

Каждая из визовых категорий регулирует сферу деятельности и продолжительность пребывания для каждого мигранта. Например, категории В и С дают право на краткосрочное пребывание (до 90 дней), визы категорий А, D, E, F, G и Н являются долгосрочными⁶⁹.

Четыре визовых категории включают основные бизнес-потоки: временные поездки (С-3), внутрикорпоративные перемещения (D-7), корпоративные инвесторы (D-8) и международная торговля (D-9).

Среди трудовых виз выделяются визы для профессионалов (ВКС, преподаватели и исследователи) (Е-1–Е-7), визы для малоквалифицированного персонала (Е-9, Н-2), краткосрочные трудовые визы (С-4, D-3, D-8 (частично), Е-10). Это не исчерпывающий перечень виз, дающих право на труд в стране. Другие категории также предоставляют эту возможность иностранцам (студентам, резидентам, лицам, совмещающим труд и отдых и др.)⁷⁰.

Существенные различия между действующими в настоящее время программами привлечения иностранных граждан отражены и в соответствующих процедурах получения

⁶⁷ Соглашения о безвизовом въезде (Visa Exemption Agreement) применяются только для туризма и бизнеса (переговоров, конференций и семинаров, краткосрочного обучения и т.п.), но не занятости.

⁶⁸ Ministry of Justice. Korea Immigration Service (17.08.2015). The Sojourn Guide for Foreigners. http://www.hikorea.go.kr/pt/NtcCotnDetailR_en.pt?bbsGbCd=BS10&bbsSeq=2&langCd=EN&ntcctSeq=45

⁶⁹ Korea Visa Portal. https://www.visa.go.kr/openPage.do?MENU_ID=10102#this.

⁷⁰ Ministry of Justice. Korea Immigration Service (17.08.2015) The Sojourn Guide for Foreigners.

разрешения на въезд (подача заявлений, набор необходимых документов, сроки рассмотрения, размер взимаемых пошлин и т.п.).

Наиболее специфической следует признать Программу EPS. По сути, данная программа привлечения временной низкоквалифицированной ИРС для восполнения недостатка рабочей силы в основных секторах экономики лежит в основе всей иммиграционной системы страны. Достаточно отметить, что именно этой программе посвящено подавляющее большинство исследований как корейских, так и зарубежных исследователей, именно ей уделяется постоянное и пристальное внимание правительства страны. Немаловажно и то, что данная программа является наиболее эффективной и работоспособной среди всех направлений иммиграционной политики страны.

Организация Программы «Разрешений на работу» (Employment Permit System)

Программа начала действовать 17 августа 2004 г.⁷¹ Как уже отмечалось, данная программа исходит из базового принципа *временного* характера привлечения малоквалифицированной рабочей силы из-за рубежа. Максимальный срок пребывания – 3 года плюс продление на 1 год 10 мес. с возможностью разового переоформления на такой же период⁷². Причем данная процедура возможна только после выезда из страны и пребывания на родине, с возвратом по облегченной процедуре (Re-entry Permit).

Программа строится на основе межгосударственных соглашений (меморандумов о взаимопонимании (MOU)) и практически полностью исключает участие частных посредников – частных агентств занятости⁷³.

В Законе о EPS от 2003 г. кодифицированы основные направления политики и процедурные аспекты программы EPS.

Всю работу по взаимодействию с правительственными органами стран-партнеров, связанную с отбором, подготовкой кандидатов, составлением списков подходящих кандидатов, организацией их приезда в страну и первичной профессиональной подготовкой, осуществляет Служба развития человеческих ресурсов (Human Resources Development Service of Korea (HRD Korea)), аффилированная с Министерством занятости и труда⁷⁴.

Программа EPS развивалась поэтапно. Первоначально она продолжала сосуществовать с программой промышленного ученичества (Industrial Trainee System) (до 2006 г.), затем поглотила ее. По схожему сценарию происходила инкорпорация и программ привлечения зарубежных корейцев. Первоначально программа, рассчитанная на использование труда зарубежных корейцев, имеющих родственников в стране (Employment Management System), была включена в Программу EPS (E-9), а с 2007 г. заменена программой приглашенных работников (Visiting Worker System) (H-2), ориентированной на корейцев из Китая и стран СНГ. Тем самым был открыт доступ для зарубежных корейцев, не имеющих родственников в Корею.

Таким образом, поэтапно была сформирована дуальная структура привлечения временной малоквалифицированной ИРС: лимитированный канал привлечения трудовых мигрантов из стран, имеющих соответствующие соглашения с Кореей и более открытый канал для этнических корейцев, прибывающих из-за рубежа⁷⁵.

⁷¹ Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016) Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Program. P. 30.

⁷² The Sojourn Guide for Foreigners. P. 156.

⁷³ Kim Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment / International Labour Office, Conditions of Work and Equality Department, Labour Migration Branch. - Geneva: ILO, 2015. International Migration Papers. № 119. P. 1.

⁷⁴ Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016) Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Program. Employment Permit System. Human Resources Development Service of Korea. May 2016. <http://www.hrdkorea.or.kr>.

⁷⁵ Для данной категории действует ряд ограничений: возраст (25 лет и более), уровень образования и страна происхождения (Китай или СНГ). Кроме того установлена квота на работу в строительстве (2009 г.). Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016) Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Program. P. 52-56.

Параллельно формировалась целевая аудитория для использования малоквалифицированной ИРС. Основной поток «договорных» трудовых мигрантов (Е-9) направляется в ряд конкретных секторов экономики. Это, прежде всего промышленность, затем земледелие и животноводство, строительство, а также рыболовство и сервис (всего 90–100 чел.).

Набор открытых секторов занятости для ИРС (Е-9) и зарубежных корейцев (Н-2) несколько различен – прежде всего за счет сектора услуг: если для «договорной» ИРС открыто 5 секторов для занятости, то для этнических корейцев – 38, в первую очередь за счет сервисных услуг (рестораны, домашняя прислуга, оптовая торговля и т.п.)⁷⁶.

Можно констатировать, что к настоящему времени сформировалась двухкомпонентная система привлечения временной малоквалифицированной зарубежной рабочей силы. Она сложилась исторически и отражает этнополитические реалии страны. При общности целей, задач и основных принципов функционирования компонентов системы Общая система разрешений на работу (General Employment Permit System) и Специальная система разрешений на работу (Special Case Employment Permit System) достаточно сильно различаются. Первый компонент характеризуется не только межгосударственным уровнем формирования, системой отбора претендентов, национальными квотами, но и более жесткими требованиями к работникам (смена места работы) и работодателям. Последним необходимо не только доказать отсутствие местных претендентов на рабочее место, но и соответствовать набору общих требований для получения разрешения на привлечение трудового мигранта. При этом работодателю предоставляется, как правило, три попытки выбрать подходящих ему работников из официального списка иностранных соискателей занятости⁷⁷.

Для этнических корейцев, претендующих на участие в Специальной системе разрешений на работу, также существует, как отмечено выше, ряд ограничений, но главное – они имеют несколько больше свободы в том, что касается выбора места работы и его смены⁷⁸.

В результате предпринятых мер, путем проб и ошибок была создана достаточно стройная система привлечения (импортирования), отбора и использования малоквалифицированной рабочей силы из-за рубежа. Стержнем системы выступает государство, которое прогнозирует потребность в ИРС, определяет и распределяет отраслевые квоты, устанавливает правила предварительной подготовки претендентов на участие и контролирует ее результаты, тщательно мониторит нормы пребывания ИРС в стране и оформление занятости, порядок репатриации после завершения срока пребывания и условия однократного повторного возвращения на рабочее место в Корею.

При этом государственное регулирование в полной мере затрагивает и иностранных работников, и работодателей. Исходя из западных стандартов эту систему сложно определить, как основанную либо на спросе на рабочую силу, либо на предложении последней. Государство определяет и спрос (ежегодные коррекции квот, их распределение по размерам предприятий, сектора, открытые для использования ИРС) и предложение (система межгосударственных соглашений, правила отбора) и систему взаимоотношений местного работодателя и иностранного работника (система страхования ИРС, балльная система определения потребности в ИРС и т.п.).

Для примера, в промышленности претендовать на получение разрешения на привлечение ИРС могут компании, в которых занято не более 300 работников или чей капитал не превышает 8 млрд вон (KRW). Кроме того, в соответствии с Законом о малых и

⁷⁶ Ministry of Justice. Korea Immigration Service (17.08.2015) The Sojourn Guide for Foreigners. http://www.hikorea.go.kr/pt/NtcCotnDetailR_en.pt?bbsGbCd=BS10&bbsSeq=2&langCd=EN&ntcctSeq=45. P. 258-266.

⁷⁷ Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016). P. 90.

⁷⁸ Ministry of Justice. Korea Immigration Service (17.08.2015) The Sojourn Guide for Foreigners. P. 265, 269.

средних предприятиях (Small and Midium Enterprise Act) компания должна получить подтверждающий сертификат («small business confirmation» certificate) от Администрации малого и среднего бизнеса (Small and Medium Business Administration) что она является именно МСП⁷⁹. И это далеко не все требования, предъявляемые к корейскому работодателю, планирующему по тем или иным соображениям нанять иностранца на малоквалифицированную работу. Причем в зависимости от сектора производства требования и нормы серьезно разнятся⁸⁰.

В то же время нельзя сказать, что мнение работодателей при определении тех или иных параметров взаимодействия не учитывается. Например, при выборе стран, с которыми заключались межгосударственные соглашения в рамках Общей системы разрешений на работу, учитывалось то, что работодатели в секторах, привлекающих незначительное по сравнению с промышленностью число работников, имеют устоявшиеся предпочтения по приему работников из конкретных стран, которые и были учтены⁸¹.

Невольно возникает вопрос, как при таком объеме требований и обязательств у конкретного работодателя вообще возникает желание нанимать трудовых мигрантов. И, наверное, не случайно, что реальная потребность в ИРС удовлетворяется в значительной мере за счет использования труда этнических корейцев, как непосредственно участвующих в Программе EPS, так и попадающих в страну по иным каналам. Кроме того, работодатели, как и повсюду в мире ищут и находят обходные пути для использования дешевой иностранной рабочей силы. Об этом свидетельствуют и данные о росте численности нелегальных трудовых мигрантов в Корее⁸². В основном это лица превысившие сроки пребывания в стране:

Таблица 2

Республика Корея: Нарушители сроков пребывания. 2012 – 02.2017 (чел.)

	2012	2013	2014	2015	2016	02.2017
Всего	177,854	183,106	208,778	214,168	208,971	214,615

Источник: 2016 Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook. P.77; Number of foreigners who overstay increases (29.03.2017) <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170329000354>

В зависимости от иммиграционной ситуации в конкретной стране и выбранного курса иммиграционной политики (как официально заявленного, так и фактически реализуемого) роль и место национального бизнеса в системе регулирования потоков внешней миграции и прежде всего экономической может служить надежным индикатором соответствия иммиграционной политики социально-экономической ситуации в стране и положению на рынке труда. Но, конечно, первоочередную роль играет фактор доли государственной собственности в экономике, особенно тогда когда она существенна или даже доминирует.

Для более полного понимания ситуации наряду с ролью предпринимательства в принятии решений по масштабам привлечения ИРС и инвестиций, следует оценить характеризовать методы государственного регулирования процесса взаимодействия спроса и предложения, системы ограничений и преференций, их соотношения для работодателей. Тем самым можно хотя бы приблизительно оценить соотношение интересов различных групп бизнеса, их лоббистские возможности.

И, наконец, не менее существенно понимание роли и доли в национальной экономике компаний, использующих услуги трудовых мигрантов на постоянной и (или) временной основе.

⁷⁹ Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016). P. 75.

⁸⁰ Ibid. P. 78.

⁸¹ Ibid. P. 79.

⁸² По данным Министерства юстиции в стране в 2016 г. насчитывалось 1,9 млн иностранцев (3,7% населения) Из них 11,3% находились в стране нелегально. /Оек Hyun-ju (2016-04-04) Korea takes aim at illegal immigration /The Korea Herald. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20160404000876>

В этом смысле весьма полезно рассмотреть систему процедур допуска корейских работодателей на рынок иностранной рабочей силы.

Процедуры привлечения ИРС (Е-9 и Н-2) для работодателей

В основе любого взаимодействия потенциальных работодателей и работников, находящихся как в одной стране, так и в различных, лежит взаимный интерес и стремление найти наиболее предпочтительного кандидата. Потенциально у работодателя существует больше вариантов выбора особенно в том случае, если предложение работников существенно превышает спрос на их услуги. Однако в случае дефицита кадров любой квалификации ситуация может быть и противоположной, особенно в случае острой потребности в конкретном работнике/специалисте.

В настоящее время существует масса каналов информирования как о наличном спросе на те или иные профессии и специальности, так и о пуле претендентов на открывающиеся вакансии. Интернет породил массу международных, национальных и специализированных баз данных и сетевых ресурсов. Сформировалось и новое направление бизнеса – частные агентства занятости, предоставляющие как информацию, так и широкий спектр услуг по удовлетворению спроса и предложения необходимых кадров в любую точку мира.

Тем не менее и работодатели, и национальные государства в меру своих возможностей стремятся придать этому процессу взаимного поиска определенные рамки, сделать его более прозрачным, эффективным и контролируемым. Не случайно в ряде наиболее востребованных стран приема формируются и совершенствуются национальные системы рационализации взаимодействия работодателей и потенциальных трудовых мигрантов (постоянных и временных). Наиболее удачные примеры – Австралия и Канада, предлагающие сторонам взаимодействия соответствующие каналы Skill Select и Express Entry⁸³.

Естественно, регулирование предполагает и системы правил и требований, предъявляемых к заинтересованным сторонам. Представляется, что исходным, краеугольным принципом, лежащим в основе национальных систем регулирования притока трудовых мигрантов, является принцип заключения трудового договора для визовых мигрантов до въезда в страну. В зависимости от конкретной ситуации масштабы допуска в страну иностранцев в целях трудоустройства могут варьироваться, правила приема изменяться. Однако при всем многообразии реальных ситуаций для организации трансграничной трудовой миграции данный принцип остается фундаментальным по сию пору⁸⁴.

Южная Корея в этом смысле не исключение. Более того, страна в отличие от многих прочих принимающих стран выбрала наиболее «жесткую» модель взаимодействия национального работодателя с иностранным работником. Алгоритм его выхода на данный рынок полностью определяется государством. Да и после привлечения необходимых трудовых мигрантов ситуация находится под полным контролем соответствующих ведомств.

В целом, если не углубляться в детали, вся процедура выглядит достаточно стандартно. Она включает:

- обязательный предварительный этап поиска отечественных работников (защита местного рынка труда);

---

⁸³ <https://www.border.gov.au/Busi/Empl/skillselect>; <http://www.border.gov.au/Trav/Work/457-abolition-replacement>; <http://www.cic.gc.ca/english/express-entry/>; Desiderio M.V., Hooper K. (2016) Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? Brussels: Migration Policy Institute Europe. www.mpieurope.org.

⁸⁴ Существенное снижение роли данного принципа произвела система свободного перемещения рабочей силы внутри надгосударственных объединений (Евросоюз, ЕАЭС и т.п.) и безвизовый режим (Visa Waiver), установленный между рядом стран, хотя в последнем случае существуют формальные запреты и ограничения на трудовую деятельность.

- подачу заявки на разрешение на привлечение ИРС (с набором необходимых документов) в региональный центр занятости;
- рассмотрение заявки (балльный отбор) и регистрация разрешения на привлечение;
- начисление баллов и включение работодателя в банк кандидатов соответствующего сектора в соответствии с числом полученных баллов;
- центр занятости подбирает кандидатов из официального списка иностранных соискателей и рекомендует их работодателю. Последний имеет несколько попыток выбора претендентов (в среднем три попытки);
- получение разрешений на привлечение определенного числа иностранцев, содержащие данные каждого из них;
- после выбора необходимого числа претендентов – обсуждение и подписание с ними стандартных трудовых договоров (зарплата, условия труда, продолжительность работы, отпуск) под контролем Служба развития человеческих ресурсов (HRD Korea);
- подача заявки на получение сертификата, подтверждающего выпуск визы (Certificate of Confirmation of Visa Issuance (CCVI)) или номера одобрения (visa issuance approval number), выпускаемого правительством⁸⁵;
- сертификат/номер пересылается в страну отобранным кандидатам, где на его основании ими производится оформление виз (E-9);
- в это же время Служба развития человеческих ресурсов (HRD Korea) обязана подготовить въездной план (!) для трудовых мигрантов, получивших сертификат подтверждения и направить его в соответствующую страну партнерской организации.

На этом отношения работодателя с корейским государством не завершаются, контроль и отчетность сопровождают весь срок действия трудового договора вплоть до репатриации на родину и даже после, если обе стороны хотят продлить контракт еще на один разрешенный период⁸⁶. При этом важно отметить, что трудовые договоры могут перезаключаются ежегодно.

Все перечисленные этапы процедуры могут показаться незначительными, однако с точки зрения организации процесса и национально-бюрократических традиций крайне информативны. Эффективность их использования определяется широким спектром факторов, но конкретный административный институт имеет незначительное влияние на внешние факторы и по своей природе и функциональным рамкам действует в пределах своей компетенции и концентрируется на комбинировании доступных ему инструментов.

На корейском примере это особенно очевидно. Здесь не только общие для большинства принимающих систем этапы и механизмы, но и отчасти даже гипертрофированная регулятивная роль государственных органов. При этом используется достаточно сложная и разветвленная схема участия и взаимодействия различных органов – министерств (Министерство юстиции и Министерство труда), их агентства (Служба развития трудовых ресурсов (HRD Korea), Агентство стабилизации рабочих мест (Occupation Stabilization Agency) и иммиграционная служба (KIS)), региональные центры занятости и т.п.

Выше в самом кратком виде был обозначен алгоритм действий работодателя на первичном этапе его участия в Программе EPS. С прибытием столь необходимых трудовых мигрантов наступает второй этап:

- после въезда в Корею работники должны пройти краткосрочную обучение (не менее 16 часов) основам жизни в стране и трудовому законодательству в авторизованном учебном заведении;

⁸⁵ http://www.hikorea.go.kr/pt/InfoDetailR_en.pt.

⁸⁶ Act on Foreign Workers' Employment, etc. Chapter III Employment Management for Foreign Workers. Article 17 (Employment Management for Foreign Workers).

- параллельно работники должны пройти медицинское освидетельствование, при его удачном исходе открыть банковский счет и стать на учет в системе страхования от производственных травм и обеспечения репатриации на родину (Repatriation Cost Insurance и Accident Insurance);
- работодатель же также должен стать на учет в системе страхования отъезда иностранных работников (Departure Guarantee Insurance) и также пройти краткое обучение своим обязанностям в авторизованном образовательном центре.

И только после завершения данного краткого, но насыщенного этапа работодатель получает своих новых работников и сопровождает их к месту работы⁸⁷.

Не приходится удивляться, что при такой системе действуют серьезные ограничения на смену места работы иностранным работником⁸⁸. Фактически его можно сменить не более трех раз, либо при банкротстве работодателя, либо при его неспособности выполнять свои обязательства перед работником. Если бы подобных ограничений не существовало, то подобная тонко настроенная и хорошо отлаженная система не смогла бы долго и устойчиво функционировать. Однако существует и заинтересованность работника в сохранении отношений с первым работодателем – это дает преференции при оформлении повторного въезда в страну, поскольку законодательно установлено требование, что для подачи заявки на возврат работника трудовые отношения сторон должны продолжаться более одного года. Не случайно половина иностранцев с визой (Е-9) предпочитают занятость у единственного работодателя⁸⁹.

В целом вся система эффективно работает только при четком выполнении каждым участником схемы своих функций и их бесперебойном взаимодействии. Соответственно предусмотрена защита непрерывности процесса через дополнительные процедуры поддержания нормальной работоспособности. Что, тем не менее, не предотвратило формирования заметной категории нелегальных работников!

Так, например, схема необходимых действий в случае отказа работодателя от прибывшего работника наводит на мысль, что ограниченность вновь привлекаемого контингента ИРС (Е-9) должна рассматриваться как один из способов предотвращения перенасыщения рынка. Подобная ограниченность позволяет без особых затрат перенаправить освободившегося работника в другое место без необходимости повторного проведения всех предусмотренных обязательных процедур. И при наличии неудовлетворенной потребности у менее удачливых и привлекательных работодателей (находящихся в конце очереди) данный трансферт не занимает много времени и не создает проблем с депортацией неиспользованного работника. Именно поэтому «импорт»⁹⁰ ИРС определяется не потребностями конкретного работодателя или одномоментно, но, как в промышленности, где всегда есть большой спрос на рабочую силу, строго распределен поквартально (январь, апрель, июль и октябрь). Для секторов с сезонным алгоритмом производства (сельское хозяйство, строительство, сервис) – также поквартально, но не каждый квартал⁹¹.

Складывается впечатление, что корейская модель применима в основном к высокоорганизованным системам при достаточно обозримом и регулируемом потоке ИРС. При превышении некоего порога происходит перегрев системы и перенасыщение, ведущее к нелегальной трудовой деятельности. Конечно, данная трудовая деятельность присутствует и

⁸⁷ Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016). P. 92.

⁸⁸ Act on Foreign Workers' Employment, etc. Chapter IV Protection of Foreign Workers. Article 25 (Permission for Change of Business or Workplace), Chapter V Supplementary Provisions. Article 26 (Report and Investigation, etc.). Chapter VI Penal Provisions.

⁸⁹ Kim Rahn (02.2012) Rules on rehiring migrant workers eased. http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2012/02/117_103962.html.

⁹⁰ Термин официально используемый в англоязычных текстах ведомств, отвечающих за трудовую миграцию.

⁹¹ MOEL (22.12.2016) Government decides to bring in 56,000 foreign workers in 2017. Press Release. http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews_view.jsp?idx=1325.

при соблюдении пропорций, но ее существование можно в конце концов списать на просчеты иных органов, либо связать с предшествующим этапом формирования миграционного регулирования. Не случайно правительственный Комитет политики по иностранной рабочей силе (Foreign Workforce Policy Committee) установил на 2017 г. квоту на привлечение малоквалифицированных трудовых мигрантов (Е-9) в 56 000 или на 2 000 меньше, чем в 2016 г.⁹²:

Таблица 3

Республика Корея: размеры ежегодной квоты на ИРС (Е-9), (чел.)

	2012	2013	2014	2015	2016
Ежегодная квота (Е-9)	57 000	62 000	53 000	55 000	58 000

Источник: MOEL (22.12.2016) Government decides to bring in 56 000 foreign workers in 2017. Press Release. http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews_view.jsp?idx=1325.

Причинами данного снижения были названы снижение спроса, предстоящая реструктуризация в судостроении и общая экономическая неопределенность в стране и мире. Из общего размера квоты 13 тыс. позиций предназначены для возврата работников, уже завершивших пребывание в Корее и вернувшихся на родину.

Как отмечалось выше, вторым компонентом Программы EPS выступает программа привлечения этнических корейцев из КНР и СНГ, не имеющих родственных связей в Южной Корее, для выполнения таких же малоквалифицированных функций, правда в более свободном режиме и в большем числе секторов (Working Visit Visa Programme).

Наряду с некоторыми привилегиями (3-летняя многоразовая виза + 22 мес. дополнительно) и ограничениями по возрасту соискатели визы Н-2 должны подать электронную заявку и ждать своей очереди. Данный канал также ограничен ежегодной квотой. Так на 2016 и 2017 г. размер квоты составляет 303 тыс. мест⁹³. Однако присутствие в Корее данной категории ИРС за последние годы ни разу не достигало планки квоты (см. табл. 5). После получения визы и въезда в Корею претендент должен пройти профподготовку и искать работу либо через центры занятости, либо самостоятельно. В остальном он полностью действует в рамках национального трудового права. Работодатели же, намеревающиеся нанять держателей визы Н-2 обязаны получить разрешение на их привлечение в центре занятости (Special Employment Availability Certificate)⁹⁴. Сравнительное описание процедур приведено ниже (см. табл. 4):

Таблица 4

Республика Корея: сравнение виз Е-9 и Н-2

	Е-9 Visa	Н-2 Visa
Сроки пребывания	3 года ※ Одноразовое продление разрешено на срок 22 мес. (1 год и 10 мес.)	3 года ※ Имеет право работать до 3-х лет с момента въезда (рабочий может быть нанят снова по заявке работодателя)
Требования к претенденту	Для регистрации в списке Претендентов необходимо пройти тест на знание корейского языка (ТОPIK), медицинское освидетельствование и тест на профподготовку	- Для зарубежных корейцев имеющих родственников в Корее отсутствует квота. - Для зарубежных корейцев не имеющих родственников в стране действует квота и ряд ограничений
Разрешенные занятия	Комитет по политике ИРС разрешил занятость в	Разрешена занятость в тех же

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Song Su-Hyun (08.11.2013) Survey sees fewer foreigners working. Statistics Korea report attributes bulk of drop to H-2 visa expirations. Korea Joong-ang Daily. November 2013. № 8. <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=2980125>.

	промышленности, строительстве, сфере услуг, земледелии и животноводстве, рыболовстве.	секторах и большое число рабочих мест в сфере услуг.
Процедура найма	Тест на знание корейского языка Оценка профподготовки Подписание трудового договора Въезд в Корею Краткая профподготовка Начало работы ※Ограничения на смену рабочего места	Въезд в Корею Профподготовка Поиск работы Подписание трудового договора и начало работы ※Нет ограничений на смену места работы
Процедура подбора персонала	Попытка найма корейских рабочих Заявление на получение разрешения на привлечение в Центр занятости Выпуск разрешения на привлечение Наем работников после подписания трудовых договоров ※ Данные о начале работы не представляются.	Попытка найма корейских рабочих Заявка в Центр занятости на получение разрешающего наем сертификата Наем работников после подписания трудовых договоров. ※ Подача данных о начале работы обязательна.
Квота на число рабочих мест в зависимости от предприятия	Ограничения в зависимости от размера предприятия	Определенное число работников (Е-9) и столько же работников (Н-2) (кроме строительства и сферы услуг)

Источник: Jung-Eun Oh, Dong Kwan Kang, Julia Jiwon Shin, Sang-lim Lee, Seung Bok Lee, Kiseon Chung. 2011. Migration Profile of the Republic of Korea. IOM MRTC Research Report Series, № 2011-01. IOM Migration Research and Training Centre. P. 20–21.

По данным Обследования иностранной рабочей силы в мае 2016 г. численность держателей визы Е-9 составляла 261 тыс. чел. (27,1%), держателей визы Н-2 – 221 тыс. чел. (23,0%), т.е. половину всех трудоустроенных в стране иностранцев. Кроме того, еще две категории, дающие право на занятость – «зарубежные корейцы» (F-4) включала 199 тыс. чел. (20,7%) и постоянные резиденты (F-5) – 88 тыс. чел. (9,2%)⁹⁵. Если же рассматривать динамику численности малоквалифицированной ИРС в Корею за последние пять лет, то иммиграционная служба страны приводит следующие данные (см. табл. 5):

Таблица 5

Республика Корея: численность малоквалифицированных трудовых мигрантов визы Е-9 и Н-2, тыс. чел. 2012–2016 гг. (чел.)

	2012	2013	2014	2015	2016
(Е-9)	230 237	246 695	270 569	276 042	279 187
(Н-2)	238 765	240 178	282 670	285 342	254 950

Источник: 2016 Statistical Yearbook of Immigration Policy for Foreigners. P. 39.

Как следует из приведенных данных, до 2016 г. наблюдался устойчивый рост импортированных участников Программы EPS. Однако с учетом планов на 2017 г. эта тенденция может сменить вектор. Динамика привлечения этнических корейцев также демонстрировала устойчивый рост вплоть до 2015 г., хотя и никогда не приближалась к верхней планке квоты. Чем объясняется последнее замедление притока сказать пока трудно.

С имеющимися объемами малоквалифицированной ИРС государственные институты управления достаточно эффективно справляются и координируют весь процесс временной трудовой миграции – от первичной подготовки в стране происхождения до возвращения работника на родину по окончании срока пребывания⁹⁶.

⁹⁵ 2016 Foreigner Labour Force Survey. P. 4.

⁹⁶ Momoko Kidera (27.03.2017) Sizing up South Korea's foreign-worker policies, 13 years in System has curbed abuses, but further improvements needed. /Nikkei Asian Review <http://asia.nikkei.com/Features/Cross-border-labor-race/Sizing-up-South-Korea-s-foreign-worker-policies-13-years-in>.

Программе EPS уделено столь большое внимание прежде всего благодаря ее исключительности среди современных практик иммиграционного регулирования. Эта исключительность не сводится к крену в сторону какой-то конкретной стратегии, но отражает стремление инкорпорировать различные интересы и стратегии их достижения. В результате получилось то, что получилось. Намерение совместить интересы национального рынка, интересы работодателей с интересами и защитой прав иностранных работников и собственных трудящихся очевидно нельзя было решить иначе, чем путем прямого государственного регулирования, определения прав и обязанностей всех участников процесса. Соответственно, и защита прав и интересов приняла формы, представляющиеся государству оптимальными. Так, работодатели получили доступ к качественным кадрам, способным вносить реальный вклад в конкурентоспособность открытых для их приема отраслей. Корейские работники получили определенную защиту от недобросовестной конкуренции на рынке труда и предпочтительное право на занятие свободных рабочих мест⁹⁷. Иностранные работники получили оплачиваемый труд, законодательную защиту от дискриминации, определенные трудовые права и обязательное социальное страхование по четырем программам (Departure Guarantee Insurance, Return Cost Insurance, Casualty Insurance, Wage Guarantee Insurance)⁹⁸. Ряд недавних исследований среди трудовых мигрантов показали высокую степень их удовлетворенности Программой EPS⁹⁹.

При этом надо попутно отметить, что по данным уже совсем свежих исследований проблем бедности с системой социального страхования в Корее не все обстоит благополучно. В частности, 57,3% нерегулярных работников не охвачены ни одной из действующих в стране страховых программ¹⁰⁰.

Программа EPS действует уже тринадцать лет и за прошедшее время вполне доказала свою жизнеспособность. Это проявилось в сохранении первоначальных целей и задач обеспечения нуждающихся секторов экономики необходимой иностранной рабочей силой при постоянном совершенствовании конкретных механизмов и процедур регулирования всех стадий осуществления программы.

Вместе с тем наблюдаемые кризисные явления в стране, рост неопределенности социально-экономического развития на международном уровне заставляют диверсифицировать иммиграционную политику. Это касается не только собственно масштабов и форм «импорта» низкоквалифицированной рабочей силы, но и иных направлений и источников внешней миграции, прежде всего образовательной и квалифицированных управленцев, специалистов и исследователей.

Министерство юстиции предпринимает шаги по расширению спектра иммиграционных программ и схем. В частности, внедряются такие программы, как Рабочие каникулы (Working Holiday Program)¹⁰¹, Расширение возможностей для зарубежных корейцев (Expansion of Eligibility Criteria for Overseas Koreans), упрощение требований для получения статуса постоянного резидента (Relaxation of Permanent Residence Visa

---

⁹⁷ Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016). P. 38-39, 83-85.

⁹⁸ Act on Foreign Workers' Employment, etc. Chapter IV Protection of Foreign Workers. Article 22 (Prohibition of Discrimination); Kim, Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS). P. 10-11; Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016). P. 93-94.

⁹⁹ Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016). P. 8.

¹⁰⁰ Korea Herald & 28/06/2017) 1 in 3 poor people stays out of social security net: study <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170628000365>

¹⁰¹ Межгосударственная Программа «Рабочие каникулы» (Working Holiday) позволяет молодым людям (18-30 лет) работать во время путешествия по стране, выпустившей подобную визу. 2-й базовый план иммиграционной политики. https://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do?strOrgGbnCd=104080&strFilePath=&strRtnURL=ENG_4020&strNbodCd=noti0090&strWrtNo=2661&strAnsNo=A. P. 32.

Requirements) и Обеспечение возможностей для технической подготовки (Provision of Technical Training Opportunities in Korea)¹⁰².

Привлечение иностранных специалистов, преподавателей и исследователей

Корейская иммиграционная политика делает четкое разделение между программой привлечения низкоквалифицированной рабочей силой и профессиональными человеческими ресурсами. В отличие от Программы EPS, для привлечения профессионалов (менеджеров высшего звена, ВКС, профессорско-преподавательских кадров и исследователей), а также студентов в стране не оформилась единая целевая программа. Как представляется, это связано в первую очередь со спецификой данного контингента, его гетерогенностью и наличием разнообразных мотиваций при выборе места работы. Собственно, и для бизнеса специалисты являются в большей мере штучным товаром, потребность в котором возникает на различных этапах бизнес-цикла, и может быть и долгосрочной, и проектно-ориентированной.

В то же время создание прецедента долгосрочного пребывания связано как с опасениями потенциальных социальных рисков при увеличении контингента постоянно проживающих в стране иностранных работников (и соответствующей целевой программы), так и с представлениями, что привлечение ВКС и прочих подобных категорий несет с собой только положительные эффекты. И все это увязывается с глобализацией, конкурентной борьбой и необходимостью роста производительности труда¹⁰³.

Для того чтобы соответствовать мировым трендам, в Корее был введен ряд виз для привлечения профессионалов: для профессорско-преподавательских кадров (Professorship (E-1 visa)), для инструкторов (преподавателей живого общения) иностранных языков (Foreign Language Instructor (E-2 visa)), для исследователей (Research (E-3 visa)), для технических инструкторов (Technical Instructor /Technician (E-4 visa)), для (лицензируемых) специалистов (Professional Employment (E-5 visa)), для артистов и спортсменов (Arts and Performance (E-6 visa)) и для востребованных специалистов (список утверждает Минюстом) (Special Occupation (E-7 visa))¹⁰⁴. Имеется и несколько других более ограниченных каналов для привлечения лиц с необходимыми навыками и подготовкой (некоторые подвиды виз F-2 и D-8).

Целенаправленная политика по повышению привлекательности страны для названных категорий специалистов (далее – ВКС) берет начало в ноябре 2000 г. с введения т.н. Системы «золотых карт» (Gold Card System), направленной на облегчения въезда в страну, упрощенного получения визы и более длительного пребывания для ВКС.

Большое внимание привлечению профессионалов было уделено как в 1-м, так и особенно во 2-м базовом плане иммиграционной политики.

Среди заявленных целей иммиграционной политики и плана действий по их осуществлению задача подбора ВКС переместилась на первое место в рамках более общей цели «способствовать экономическому стимулированию и привлекать человеческие ресурсы из-за рубежа»¹⁰⁵. План действий по выполнению поставленной цели предполагал наряду с привлечением иностранцев, вносящих вклад в экономику (прежде всего туристов (включая медицинских) и инвесторов), также и привлечение необходимых человеческих ресурсов из-

¹⁰² Korea Immigration Service. Ministry of Justice (2015. 2. 16) The Overseas Korean Policy Manual.

http://www.hikorea.go.kr/pt/NtcCotnDetailR_en.pt?bbsGbCd=BS10&bbsSeq=2&langCd=EN&ntccttSeq=45 P. 258.

¹⁰³ 2-й базовый план иммиграционной политики. https://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do?strOrgGbnCd=104080&strFilePath=&strRtnURL=ENG_4020&strNbodCd=noti0090&strWrtNo=2661&strAnsNo=A. P. 16-19.

¹⁰⁴ Ministry of Justice. Korea Immigration Service (2015. 07. 31) Visa Instruction Guide (Eligibility, Required Documents and other Prerequisites for all Visa Types) http://www.hikorea.go.kr/pt/NtcCotnDetailR_en.pt?bbsGbCd=BS10&bbsSeq=2&langCd=EN&ntccttSeq=45.

¹⁰⁵ 2-й базовый план иммиграционной политики. P. 24-27.

за рубежа (как специалистов, так и студентов). В частности, ставилась задача довести численность иностранных студентов в стране к 2020 г. до 200 тыс. чел.¹⁰⁶ Для привлечения специалистов и студентов предполагалось распространить на них действие системы электронных виз (E-visa)¹⁰⁷. Кроме того, было запланировано достаточно широкий спектр технических и организационных мероприятий¹⁰⁸.

За осуществление тех или иных проектов в рамках общего Плана действий отвечают различные министерства и ведомства, такие, например, как Министерство экономики знаний (Ministry of Knowledge Economy (MKE)), Министерство образования, науки и технологий (Ministry of Education, Science and Technology (MEST)), естественно Минюст и Минтруд.

Для целенаправленного поиска и привлечения зарубежных талантов в 2009 г. в структуре KOTRA¹⁰⁹ была создана специальная правительственная организация «Contact KOREA»¹¹⁰. Поиск организован через 127 Корейских бизнес-центров, действующих в 86 странах. На базе данной организации в кооперации с широким спектром министерств и ведомств, неправительственных организаций создана система содействия в поиске профессионалов по всему миру. В задачи системы входят как определение корейских компаний, нуждающихся в международном персонале, так и оказание визовой поддержки соискателям рабочих мест, помощь в переселении в Корею. Сформирована база данных о нескольких тысячах иностранных специалистов, доступная для бизнеса на портале Contact KOREA¹¹¹.

Организация авторизована Министерством экономики знаний предоставлять «рекомендательные письма для выпуска золотой карты», при наличии которой предоставляются привилегии для многих видов деятельности, охватываемые визой «Специальные занятия» (E-7). Данная категория специалистов включает крайне широкий спектр ВКС от руководителей, исследователей, инженеров до офисных клерков, крупные и мелкие мясники. Значительная часть включенных в категорию занятий предназначена для малого и среднего бизнеса в специальных экономических зонах.

Система «золотой карты» серьезно облегчает визовый процесс и переезд в Корею для следующих категорий иностранцев:

- специалистов в сфере электронной коммерции (e-Commerce) информационных технологий, новых материалов, транспортного и машиностроительного оборудования, цифровых систем, био- и нанотехнологий, энергетики и окружающей среды, управления технологическими проектами¹¹²;
- специалистов с дипломом бакалавра (+ 1 год стажа), дипломом мастера и выше, выпускников корейских университетов, либо лиц со стажем не менее 5 лет без академического диплома.

«Contact KOREA» ищет и привлекает к работе в Корее менеджеров, исследователей, инженеров, профессоров, финансовых и медицинских специалистов, дизайнеров, архитекторов и т.п. Это лица, которым для въезда в страну необходимы визы E-1

¹⁰⁶ Ibid. P. 29.

¹⁰⁷ Электронная виза (e-Visa) предполагает оформление подобных виз через интернет для лиц, которые избавлены от необходимости получать их в консульстве лично. Для держателей виз (E-1, E-3, E-4, E-5 и E-7 имеющих Золотую карту) система введена в 2014 г. Immigration Rules Changes-Updates. <http://www.korea4expats.com/article-korean-immigration-changes.html>.

¹⁰⁸ Предполагалось: реструктурировать Contact Korea, разработать Brain Return 500* project, расширить Global Korea Scholarship (GKS), создать необходимые условия для инвестиций и т.п. 2-й базовый план иммиграционной политики. P. 35-42.

¹⁰⁹ KOTRA – Korea Trade-Investment Promotion Agency. www.kotra.or.kr.

¹¹⁰ <http://contactkorea.kotra.or.kr/ko/intro/aboutUs.do?paramVo.boardType=19&paramVo.language=1> (23.05.2017).

¹¹¹ Contact KOREA. Hub for Global Talent. Korea is seeking top-flight global talent. <http://contactkorea.kotra.or.kr/ko/help/HelpBoardDetail.do?paramVo.language=1&paramVo.boardType=2&paramVo.boardNum=2899&paramVo.readCnt=17800&paramVo.rnum=1&paramVo.searchSel=title&paramVo.searchText=&pageNo=1&startRow=1&endRow=10>.

¹¹² Doing Business in Korea. 3. Policies for the Favorable Treatment of Foreign Investors. P. 85.

(профессорский состав), E-3 (исследователи), E-4 (технологические инструкторы), E-5 (специалисты (лицензируемые)), специальные (востребованные) занятия (E-7) и D-8 (корпоративные инвесторы). Исключение – преподаватели иностранных языков (E-2), артисты и спортсмены (E-6)¹¹³.

Наряду с правом использования электронной визы Contact KOREA предоставляет ВКС возможности для более облегченной процедуры поиска работодателя и получения визы:

- регистрация на сайте Contact KOREA www.contactkorea.go.kr ;
- размещение CV;
- рассмотрение CV заинтересованными компаниями;
- организация интервью с понравившемся кандидатом (онлайн и т.п.);
- проверка персональных данных;
- содействие в заключении трудового договора;
- предоставление «визовой рекомендации» Contact KOREA соискателю;
- содействие в получении визы и въезде в страну¹¹⁴.

Как и в иных случаях, процесс получения рабочей визы инициирует заинтересованный работодатель, направляющий заявку в Министерство юстиции и иммиграционную службу, которые после ряда консультаций определяют необходимость предоставления визы. После принятия решения об одобрении Минюст выпускает Сертификат, подтверждающий выпуск визы (Certificate of Confirmation of Visa Issuance (CCVI)), который передается работодателем выбранному специалисту для получения визы для въезда в Корею. Собственно, в этом процедуры для работодателей профессионалов и непрофессионалов весьма схожи.

Система виз для специалистов достаточно гибко реагирует на планируемые сроки их пребывания в стране. Продолжительность пребывания весьма различна в зависимости от конкретных обстоятельств и требований, но не превышает 5 лет (E-1). Как отмечалось выше, для большинства видов и подвидов виз для ее получения требуется подтверждение ее выпуска, наличие трудового контракта и для многих профессий (особенно для визы E-7) – рекомендательного письма от соответствующего государственного органа либо организации (employment recommendation letter). Для полуквалифицированных занятий (E-7) требуется подтверждение местной администрации (Personal Reference Letter).

Для ряда позиций квалифицированных рабочих, так же входящих в перечень востребованных профессий (E-7) существуют квоты в зависимости от отрасли, размера компании и численности занятого иностранного персонала¹¹⁵. Немаловажно и то, что действует требование к оплате труда иностранного специалиста: ее уровень должен соответствовать уровню оплаты труда местного работника такой же квалификации. Однако это требование трактуется достаточно своеобразно – уровень оплаты иностранца должен быть не менее 60% зарплаты местного специалиста.

При этом компании, занятые удовлетворением потребительского спроса, с численностью корейских работников менее 5 человек вообще не имеют права привлекать иностранных работников¹¹⁶. В данном случае принцип защиты внутреннего рынка труда осуществляется за счет подобных требований к условиям труда и прежде всего уровню его оплаты, хотя, как оказывается, и не очень равной.

Кроме того, имеющиеся ограничения не распространяются на иностранцев, занятых неполное рабочее время. Иных критериев так называемой защиты для категории специалистов не предусмотрено, т.к. позиции в рамках визы E-7 относятся к труднозаполнимым (дефицитным) корейскими работниками и крайне важны для развития

¹¹³ Contact KOREA. Hub for Global Talent. Korea is seeking top-flight global talent.

¹¹⁴ Ibid. P. 8.

¹¹⁵ Ministry of Justice. Korea Immigration Service (2015. 07. 31) Visa Instruction Guide. P. 110-191.

¹¹⁶ Ibid. P. 152-153.

бизнеса и создания новых рабочих мест¹¹⁷. Список востребованных профессий для получения визы Е-7 утверждается Минюстом и включает 15 позиций менеджеров, 52 профессии специалистов, 4 профессии офисных работников и 4 сервисные профессии плюс 3 позиции сельскохозяйственного профиля и 6 – квалифицированных рабочих¹¹⁸.

Процесс получения визы данной категории достаточно сложен и требует предоставления ряда документов как работником, так и работодателем. В частности, последний должен обычно предоставить:

- приглашение;
- данные о уже нанятых иностранцах;
- копию Сертификата оплаты налогов за предшествующий год;
- копию Финансовой декларации за прошлый год;
- копию Регистрации в соответствии с Законом о стимулировании иностранных инвестиций (Foreign Investment Promotion Act);
- копию сертификата о регистрации корпорации¹¹⁹.

Процесс обработки заявки и выдачи визы занимает до 4-х недель.

В практике привлечения иностранных профессионалов используются и поощрения для работодателей. Так законопослушные компании, вкладывающие значительные средства в социальное развитие получают привилегированное обслуживание, в частности от них требуется сокращенный список предоставляемых документов.

К подобным привилегированным компаниям относятся: признанные надежными плательщиками корпоративных налогов Национальной налоговой службой, компании, включенные в «Top 100 Excellent Company» Министерством занятости и труда, крупнейшие быстро растущие корпорации, одобренные Комиссией по справедливой деятельности (Fair Trade Commission) и др.¹²⁰

Для специалистов, намеревающихся работать в Корее долго, иммиграционная служба страны предлагает ускоренное получение визы резидента (F-2). Это возможно уже через год после начала работы – по итогам набора необходимого количества баллов в рамках балльной системы (the Point System). Оценка проводится по следующим критериям: возраст, профессиональная карьера, знание корейского языка, уровень доходов и др.¹²¹ Также после трех лет пребывания в статусе резидента по итогам балльной оценки специалист уже имеет право получить статус постоянного резидента (F-5) со всеми вытекающими последствиями для него и его семьи.

Еще одним существенным отличием ситуации специалистов от малоквалифицированных работников следует назвать свободу выбора каналов коммуникации в отличие от жесткого государственного «оргнабора» для вторых. Лица, стремящиеся найти квалифицированное занятие в Корее, могут выбирать любой или все каналы поиска приемлемой занятости: вебсайты, частные агентства занятости, объявления в СМИ. Кроме того, в стране действует муниципальная сеть центров трудовой информации и государственные центры занятости, располагающие информацией о вакансиях на соответствующих местных рынках труда. Являются полезными ресурсами и поддерживаемые государством агентство занятости National Job Centre и конкретно Министерством занятости и труда – Worknet.

---

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Ibid. P. 147-149.

¹¹⁹ <http://shieldgeo.com/south-korea-immigration-and-work-permits/> (03.03.2017).

¹²⁰ Ministry of Justice. Korea Immigration Service (2015. 07. 31) Visa Instruction Guide. P. 147.

¹²¹ Korea Immigration Service (2011) Point System for Excellent Human Resources. It helps upgrade your life in Korea. Information. News Release № 67. www.immigration.go.kr.

В начале 2014 г. правительство страны планировало к 2017 г. привлечь 36 650 (!) высококвалифицированных иностранных специалистов¹²². Большинство должны были составить сотрудники корпораций и прежде всего технологические инструкторы и основатели стартапов (Е-4, Е-7 и некоторые D-8 визы) численностью 27,5 тыс. чел. Исследователей и преподавателей было запланировано привлечь 7,5 тыс., остальные – студенты по специальным программам.

По данным Иммиграционной службы на 30.06.2017 г. было зарегистрировано 45,4 тыс. ВКС (Е-1 – Е-7) (см. рис. 8):

Рис. 8. Республика Корея: зарегистрированные иностранцы – специалисты в соответствии с конкретным статусом пребывания (30.06.2017) (чел.)

Источник: Korea Immigration Service (2017) Статистические отчеты. <http://www.immigration.go.kr/>

Действительно, большинство среди специалистов составила группа представителей специальных (востребованных) профессий (Е-7) – 20,7 тыс. Однако технических инструкторов (Е-4) удалось привлечь только 184 чел., профессоров и преподавателей (Е-1) – около 2,5 тыс., а исследователей (Е-3) – чуть больше 3 тыс. По-прежнему второй по численности, а, следовательно, и по востребованности, остается категория преподавателей иностранных языков (Е-2) – около 15 тыс. чел.

Таким образом, несмотря на все планы, на протяжении последних пяти лет (2012–2016 гг.) наблюдалась определенная стабильность данного потока с последовавшим снижением численности ВКС в стране с 50 тыс. до 48 тыс. в 2016 г. при учете категорий С-4, Е-1 – Е-7¹²³. Правда, по данным майского 2016 г. обследования иностранной рабочей силы (2016 Foreigner Labour Force Survey) специалистов уже тогда насчитывалось 46 тыс. При этом позиций менеджеров, специалистов и в связанных профессиях, занимаемых иностранцами, насчитывалось 104 тыс.¹²⁴ Скорее всего это связано с получением рядом иностранцев статуса резидента (F-2) либо постоянного резидента (F-5), либо китайского корейца (F-4).

¹²² Kim Ji-Yoon (24.01.2014) Visa changes aim to beef up science, technology talent. The Korea Joongang Daily. <http://mengnews.joins.com/view.aspx?aId=2984037>.

¹²³ Korea Immigration Service (2017) 2016 Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook. P. 40.

¹²⁴ Kostat (2016) 2016 Foreigner Labour Force Survey. <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/3/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=358181&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=> . P. 4, 8.

Присутствие иностранных специалистов в стране следует признать незначительным – как по численности, так и по доле в населении, и относительно общей численности иностранцев. Это свидетельствует о довольно низкой привлекательности страны для данной категории трансграничных мигрантов.

Собственно, это проблема не только Кореи, но и многих среднеразвитых стран. Основной поток мобильного контингента ВКС прежде всего стремиться попасть в США, потом в Канаду и далее по убывающей. Среди многих объективных и субъективных причин подобной ориентации – возможности предоставляемые США и язык. У Кореи нет подобного потенциала, поэтому ее основной зарубежный ресурс профессиональных кадров – этнические корейцы как имеющие родственные связи в стране, так и потерявшие их (выходцы из Китая и СНГ). Этот ресурс ограничен как по масштабам, так и во времени. Поэтому возможны некие комбинации вариантов привлечения, включая и расширение присутствия иностранных студентов, используемое, впрочем, и в настоящее время¹²⁵.

Некоторые авторы, оценивая текущую иммиграционную политику Кореи, полагают, что она достаточно открыта по существующим международным стандартам. При этом она в основном ориентирована на спрос на малоквалифицированную рабочую силу индустриального типа, что не отвечает перспективным потребностям страны. И поэтому следует расширять привлечение зарубежных профессионалов¹²⁶. Однако подобного рода рассуждения представляются односторонними и оторванными от реальности, по сути подменяют трезвую оценку *возможностей* умозрительными констатациями того что *должно было бы быть*. Для реальной политики это абсолютно бесперспективный подход.

Нарушители режима пребывания

Важную часть иммиграционной политики Кореи составляют меры по противодействию нелегальной иммиграции в целом и трудовой в особенности. Борьба с данным потоком миграции в стране идет с переменным успехом, если говорить о численности лиц, нарушивших условия своего пребывания и находящихся в стране на птичьих правах. Вместе с тем, как представляется, для корейской иммиграционной политики характерен достаточно гибкий подход, который состоит в том, что если нельзя справиться с определенным процессом, то его надо легализовать, ввести в нормативные рамки, либо, если это по каким-то причинам невозможно, декларировать борьбу с ним. Напрашивается вывод, что с нелегальной занятостью иностранцев происходит что-то подобное.

Поиск выхода из ситуации, когда значительная часть иностранцев, нарушивших правила пребывания в принимающей стране, зачастую подменяется дебатами вокруг термина «нелегал», «нелегальное пребывание». Совершенно очевидно, что польза подобных словопрений нулевая, т.к. только отвлекает внимание и отдаляет нахождение обоюдно приемлемого выхода из патовой ситуации. В большинстве своем современные нелегалы всего на всего лица по тем или иным причинам нарушившие визовый или безвизовый режим пребывания в стране и ставшие нарушителями национального законодательства с определенными последствиями. В зависимости от страны и правового режима последствия могут быть серьезнее, жестче, либо мягче, либеральнее. Все зависит от потребности национального бизнеса в дешевой рабочей силе, если говорить о нелегальных трудовых мигрантах. Для Кореи, как, впрочем, и для многих других стран, характерен достаточно лицемерный подход, когда строгость законов сопровождается относительной мягкостью правоприменения.

¹²⁵ 2012 г. – 84 тыс., 2014 – 86 тыс., 2015 – 96 тыс., 2016 – 116 тыс. студентов (D-2, D-4-1, D-4-2). 2016 Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook. P. 40.

¹²⁶ Sah Dong-seok (20.03.2015) Why Korea must be more open to immigration. The Korea Times. P. 6. http://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2017/04/618_175597.html Hasan Sarah (2011) Labour Migration To South Korea: Policies And Problems Related To Illegal Workers. The Academy of Korean Studies.

С одной стороны, процесс привлечения и использования малоквалифицированной иностранной рабочей силы крайне зарегулирован и ориентирован на восполнение острой нехватки конкретных категорий работников. С другой – изначально Программа т.н. «ученичества» (Industrial and Technical Training Program (ИТТР) с 1993 года) была ни чем иным, как использованием производственных учеников как дешевой рабочей силы, быстро и многократно увеличивших ряды нелегальных трудовых мигрантов¹²⁷. Если в 1998 г. из 245 тыс. трудовых мигрантов 145 тыс. работали без разрешительных документов, то в 2002 г. их соотношение достигло 290 тыс. недокументированных иностранных работников из 363 тыс. их общего числа¹²⁸. Переход к Программе EPS реально снизил уровень нелегальной занятости с 70% до 7,7% к 2011 г.¹²⁹ Однако «медовый месяц» Программы продолжался недолго и с 2012 г. численность нелегалов стала снова постепенно расти¹³⁰.

Некоторое удивление вызывает и организация стандартной для мировой практики процедура предварительной оценки наличия местных претендентов на открывающиеся вакансии. Это обычная процедура для защиты внутреннего рынка труда от недобросовестной конкуренции. Однако ее условия могут много сказать о серьезности намерений властей: от запретительного режима до либерального по отношению к работодателям.

В частности, корейские власти существенно (вдвое) сократили период поиска и даже пытались для определенных отраслей довести его до 3-х дней! Если объявление об открывшихся вакансиях дается через центры занятости – то срок размещения длится до 14 дней, а если через газеты – до 7 дней, если же через ТВ – 3 дня¹³¹.

Приведенные в табл. 8 данные Иммиграционной службы подтверждают усиление стремления трудовых мигрантов не покидать Корею и ее рынок труда. И как следует из доступных материалов, данное стремление носит обоюдный характер т.к. в ряде индустриальных районов страны промышленные предприятия, прежде всего малые и средние, испытывают острый дефицит рабочей силы и готовы закрывать глаза на официальный статус трудовых мигрантов¹³².

В стране действует большое число упомянутых выше бюро по трудоустройству, открытых с разрешения местных властей. Большинство из них работает с иностранцами. Руководителями подобных агентств высказывается мнение, что если эти офисы на неделю закроют свои двери, то многие промышленные предприятия в данном районе просто закроются¹³³.

Основным контингентом участников нелегального рынка труда и клиентами подобных бюро по трудоустройству выступают представители трех визовых категорий, к которым относится более трех четвертей нарушителей статуса пребывания. Это, прежде всего, приезжие из безвизовых стран (В-1), краткосрочные визитеры (С-3) и малоквалифицированные трудовые мигранты (Е-9), превысившие сроки своего пребывания (табл. 6):

---

¹²⁷ Kim Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment. International Labour Office, Conditions of Work and Equality Department, Labour Migration Branch. - Geneva: ILO, 2015. International migration papers № 119; Hasan Sarah (2011) Labour Migration to South Korea: Policies and Problems Related to Illegal Workers. The Academy of Korean Studies. http://congress.aks.ac.kr/korean/files/2_1357629284.pdf. P. 6.

¹²⁸ Kim Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment. P. 4; Human Resources Development Service of Korea (HRD Korea) (2016) Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Program: Employment Permit System. P. 50.

¹²⁹ Ibid. P. 18.

¹³⁰ Ibid. P. 33.

¹³¹ Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016) Korea's Temporary Low-skilled Foreign worker Program .P. 38-39.

¹³² Park Su-ji (30.12.2016) A county where, without foreigners, the factories would close. «The hankyoren» http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/776782.html .

¹³³ Ibidem.

Республика Корея: нелегалы по статусу пребывания. 2012–2016 гг. (чел.)

	2012	2013	2014	2015	2016	Доля (%)
Всего	177 854	183 106	208 778	214 168	208 971	100%
(B-1)	18 902	22 241	46 117	56 307	63 319	30.3%
(B-2)	15 588	14 984	15 899	19 658	19 038	9.1%
(C-3)	45 085	44 489	45 746	47 373	46 041	22.0%
(D-2)	3312	2644	2157	1585	1034	0.5%
(D-3)	2326	2173	2083	1876	1536	0.7%
(D-4)	5294	5118	4816	4425	4687	2.2%
(E-9)	53 960	55 058	52 760	49 272	45 567	21.8%
(E-10)	4000	4478	4974	5240	5480	2.6%
(F-1)	4437	4336	3992	3373	2440	1.2%
(F-2)	10 337	9325	7838	5967	3660	1.8%
(G-1)	2430	2764	3078	2709	3607	1.7%
(H-2)	4425	6263	6773	5090	2315	1.1%
Прочие	6758	9233	12 545	11 293	10 247	4.9%

Источник: Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook 2016. P. 77

Иностранцы, въехавшие в страну более чем на 91 день, подлежат обязательной регистрации. Однако далеко не все выполняют все положенные требования. Поэтому число зарегистрированных иностранцев всегда ниже, чем их общая численность. Такие нарушители также учитываются как нелегальные. Если в 2011 г. их было 170,6 тыс., то в 2016 г. – 75,2 тыс.¹³⁴ В целом доля подобного рода нарушений снижается, при этом внутри данной категории нарушителей относительная доля трудовых мигрантов (Е-9) увеличивается (до 44,4 тыс. в 2016 г.)

В 2017 г. тенденция роста численности нарушителей сроков пребывания пока сохраняется. Например, в феврале было учтено 214,6 тыс. лиц, превысивших сроки пребывания. Это составляло 10,8% от общей численности иностранцев в 1 986 353 чел.¹³⁵

Корея нашла любопытный выход из данной сложной ситуации: при росте числа нелегалов в том или ином потоке ИРС происходит трансформация схемы его регулирования для легализации большинства участников. Так было, например, с этническими корейцами и введением визы Н-2 в 2007 г. и заморскими корейцами из Китая в 2010 г. с введением визы F-4¹³⁶. Собственно, так обстояло дело и в самом начале процесса перехода к принимающей модели миграционной политики, если рассматривать замену Industrial and Technical Training Program (ITTP) на Программу EPS под данным углом зрения¹³⁷.

Трудовое законодательство и трудовые мигранты

Закон 2003 г. «О занятости иностранных рабочих», легший в основу Программы EPS, содержит прямой запрет на дискриминацию иностранных рабочих со стороны работодателей¹³⁸. Кроме того, введение обязательного страхования для ИРС предполагало

¹³⁴ Jung-Eun Oh, Dong Kwan Kang, Julia Jiwon Shin, Sang-lim Lee, Seung Bok Lee, Kiseon Chung. 2011. Migration Profile of the Republic of Korea. IOM MRTC Research Report Series, No. 2011-01. IOM Migration Research and Training Centre. P.36; 2016 Statistical Yearbook of Immigration Policy for Foreigners. P.80.

¹³⁵ The Korea Herald (29.03.2017) Number of foreigners who overstay increases. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170329000354>.

¹³⁶ Jung-Eun Oh, Dong Kwan Kang, Julia Jiwon Shin, Sang-lim Lee, Seung Bok Lee, Kiseon Chung. 2011. Migration Profile of the Republic of Korea. IOM MRTC Research Report Series, No. 2011-01. IOM Migration Research and Training Centre. P. 55.

¹³⁷ Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016) Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Program. Employment Permit System / Human Resources Development Service of Korea, May 2016. P.28.

¹³⁸ Act on Foreign Workers' Employment, etc. Chapter IV Protection of Foreign Workers. Article 22 (Prohibition of Discrimination).

создание системы гарантий для трудовых мигрантов. Однако исследования показали слабое знакомство иностранных рабочих со своими правами и возможностями ими пользоваться. Это позволило специалистам Международной организации труда (МОТ) сделать вывод, что иммиграционное законодательство содержит много пробелов¹³⁹.

Национальное трудовое законодательство формально в полной мере распространяется на иностранных работников. Это, прежде всего Статья 32 Конституции страны, устанавливающая ряд базовых принципов в сфере занятости¹⁴⁰.

Закон о трудовых стандартах (Labour Standards Act (LSA)) – основной закон, устанавливающий минимальные стандарты условий труда и другие нормативные акты, регулирующие отдельные аспекты труда и трудовых отношений, занятости и социального обеспечения (Minimum Wage Act, Employee Retirement Benefit Security Act, Act on the Protection of Dispatched Workers, Act on the Protection of Fixed-term and Part-time Employees and the Industrial Safety and Health Act и т.п.). Однако и в национальном трудовом законодательстве Кореи, по мнению специалистов МОТ, имеются существенные пробелы. Так базовый Закон о трудовых стандартах распространяется на предприятия, на которых занято пять и более человек (Article 10). В то же время большинство трудовых мигрантов по программе EPS занято на предприятиях меньшего размера¹⁴¹. Таким образом, на них базовые трудовые стандарты могут не распространяться¹⁴². Кроме того, ни Закон о трудовых стандартах, ни законы о минимальной зарплате не распространяются на такие сектора, как земледелие, животноводство и рыболовство (Article 61), а Закон о EPS прямо исключает трудовых мигрантов, занятых в рыболовстве, из сферы защиты трудовым законодательством (Article 3)¹⁴³.

Выше уже отмечалась и несколько своеобразная трактовка равенства оплаты труда. Тем не менее страна остается крайне привлекательной для трудовых мигрантов из ряда сопредельных стран, прежде всего этнических корейцев из Китая и СНГ. Более того, рост численности нелегальных трудовых мигрантов из Юго-Восточной Азии, увы, свидетельствует, что более строгое соблюдение трудового и иммиграционного законодательства на деле приводит к росту издержек и стоимости «входного билета» для трудовых мигрантов рассматривающих Южную Корею как важный источник заработка¹⁴⁴. Собственно, ориентация иммиграционной политики страны на заполнение низкоквалифицированных рабочих мест и предназначена для данных групп населения.

В настоящее время все большее внимание уделяется повышению уровня квалификации временных трудовых мигрантов в качестве финального бонуса за их вклад в экономику страны (Happy Return Programme)¹⁴⁵. Однако масштабы данной деятельности весьма ограничены, что подтверждает противоречивость данного подхода. С одной стороны, путь для продолжения трудовой миграции закрывается, с другой – предоставляется

---

¹³⁹ Kim Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment. P. 29-33.

¹⁴⁰ Jeong Han Lee, Chang Bae Anthony, Kim & Lee, LLC (2015) Employment and employee benefits in South Korea: overview. Global Guide 2015/16. Employment And Employee Benefits. global.practicallaw.com/6-508-2342. (По состоянию на 1.03.2015)

¹⁴¹ В 2011 г. доля предприятий с персоналом 4 и менее чел. -35,3%, 5-10 – 24,9%, 11-30 – 26,3%. Kim, Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment. P. 31-32.

¹⁴² Стандартный трудовой договор для ИРС составляется и контролируется Службой развития человеческих ресурсов, что может служить определенной гарантией для иностранного работника.

¹⁴³ Kim, Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment. P. 32.

¹⁴⁴ По данным минтруда (MOEL) стоимость найма ИРС упала с \$3,509/рабочий в 2001 г. до \$950/рабочий в 2012 г. /Soonhwa Yi (19.12.2013) Low-skilled labor migration: Korea's Employment Permit System. People Move. <http://blogs.worldbank.org/peoplemove>.

¹⁴⁵ Kim Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment. P. 18-19.

повышение квалификации для возврата на родину, из которой работник так стремился на заработки в Корею.

В приведенной ниже диаграмме (рис. 10), достаточно наглядно представлен картина ограниченности возможностей интеграции иностранцев в корейском обществе. Это либо брачная миграция, либо получение статуса резидента, что в большей мере доступно для всех категорий этнических корейцев, чем для прочих категорий иностранцев:

Рис. 10. Республика Корея: численность зарегистрированных иностранцев в зависимости от статуса пребывания (30.06.2017) тыс. чел.

Источник: Korea Immigration Service (2017). Статистические отчеты.
<http://www.immigration.go.kr/>

Заключение

Взявшись за труд проанализировать один из любопытных примеров реагирования национальной миграционной системы на смену условий функционирования – изменение целей и задач в условиях перехода к принимающей модели миграционного поведения, начинаешь осознавать относительность понятия эффективности данного вида деятельности. И вот почему.

Во-первых, рассмотрение институциональной составляющей национальных систем миграционного регулирования заставляет согласиться с тезисом известного американского социолога Айвена Лайта (Ivan Light) о пределах возможностей у существующих иммиграционных служб. Да, они эффективны до тех пор, пока в силах сдерживать/снижать уровень нежелательной миграции до приемлемого уровня, но они не способны ее остановить¹⁴⁶.

Во-вторых, достаточно сложно определить соотношение желательной и нежелательной иммиграции в конкретный момент времени. Процесс притока и внешнего давления на национальную систему (выброс масс беженцев) трудно прогнозируем. Потребности рынка труда и сиюминутны, и долгосрочны одновременно. Их разумное

¹⁴⁶ «National governments are not entirely ineffective. National immigration policies and border enforcement have reduced unwanted immigration below the unregulated level—but they have not stopped it in either the United States or in Europe» Light Ivan (2006) Deflecting Immigration: Networks, Markets, and Regulation in Los Angeles /New York: Russell Sage Foundation, 2006. P. 11.

совмещение – большое искусство, во многом зависящее от степени давления бизнеса и от правильного выбора приоритетов. Кроме того, само определение «желательная» и «нежелательная» вещь достаточно лабильная и конъюнктурная.

В-третьих, суммируя вышеизложенное, даже самая изощренная политика и эффективное регулирование потоков иностранцев, въезжающих в страну, перестает ощущаться и оцениваться как таковое и наступает момент необходимости переоценки прошлого. Классический пример – опыт Австралии и Канады, пришедших к пониманию необходимости менять, казалось бы, стабильные и проверенные временем иммиграционные системы¹⁴⁷.

В этом смысле опыт Республики Корея действительно заслуживает серьезного внимания. Он интересен именно тем, как из обозримого набора инструментов миграционного регулирования путем проб и ошибок были выбраны наиболее подходящие и построена вполне эффективная модель, удовлетворяющая основным внутренним потребностям и интересам, и при этом завоевавшая положительную внешнюю оценку.

В целом, следует оценить прошедший 10-летний период использования данной стратегии как достаточно успешный. Выстроенная система базируется на жесткой организации и отлаженном взаимодействии всех институтов и участников процесса, отвечающим принятым национальным стандартам. Четкое планирование в соответствии с поставленными целями и задачами, ограниченность числа реальных приоритетов (малоквалифицированная временная ИРС), квотирование потоков ИРС, привлекаемых из стран, подписавших соответствующие соглашения, целенаправленная подготовка и жесткий отбор претендентов на въезд – все это позволило удовлетворять основную потребность рынка труда в трудовых мигрантах, снизить объемы нелегальной занятости и жестко контролировать работодателей, заставляя их искать внутренние резервы для развития бизнеса.

Вспоминая обозначенные во вступлении параллели с Испанией и ее опытом смены миграционной модели, следует признать, что только данные исходные условия и объединяют два пройденных пути. Конечно, использовались сходные инструменты, такие, как система межгосударственных соглашений о размерах приема трудовых мигрантов, квоты и ряд других конкретных инструментов из арсенала иммиграционного регулирования. Но в этом нет ничего специфического, ибо это общедоступный набор. Специфика в том, что в результате получилось. А получились совершенно несхожие системы как по целям и задачам, так и по подходам к их достижению:

- роль государства: нормативно-правовая, регулятивная, мониторинг и контроль;
- жесткие нормативно-правовые грани между основными потоками (прежде всего деление на непрофессионалов и профессионалов);
- однозначность опоры на временный характер использования ИРС, с существенными преференциями для этнических корейцев;
- непрерывность контроля на всех стадиях процесса «импорта» ИРС: двойной контроль (языковый и медицинский) на этапе отбора – на родине и по приезде в Корею; постоянный контроль во время пребывания и при репатриации¹⁴⁸;
- система социального страхования ИРС как основная гарантия;
- преференции для въезда специалистов (профессиональный поток);
- неоднозначность отношения к нелегальной трудовой занятости;
- двойственность положения и роли работодателей, т.к. все схемы определяются государством, при достаточно либеральном отношении к нелегальной занятости;

¹⁴⁷ Sumption Madeleine (10.12. 2014) Top 10 of 2014 - Issue #9: The Points System Is Dead, Long Live the Points System. <http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2014-issue-9-points-system-dead-long-live-points-system>.

¹⁴⁸ Human Resources Development Service of Korea (HRD Korea (2016) Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Program: Employment Permit System. P. 61, 99.

- ограниченность возможностей подобной системы по масштабам привлечения относительно текущего спроса и предложения ИРС;
- неустойчивость равновесия между достаточно противоречивыми подходами к временному характеру трудовой миграции и проблемой интеграции;
- очевидная несбалансированность спроса и предложения непрофессиональной и профессиональной категорий трудовых мигрантов: двойственность подходов к непрофессионалам и профессионалам: квоты и льготы, жесткий контроль (работник и работодатель) и контроль приглашающих организаций; свобода второй категории – для привлечения и для пропаганды.
- усилия по ограничению притока ИРС в условиях неопределенности.
- важная роль этнической периферии в удовлетворении потребностей рынка труда в дополнительной рабочей силе.

В идеале каждая система стремится к равновесию/балансу целей и результатов. И когда его достигает (если достигает), то стремится уже к его преодолению, т.е. фактически к разбалансировке. Как правило, это связано с выдвижением ложных либо недостижимых целей. Это, например, такие цели, как расширение привлечения ВКС (при недостатке соответствующих ресурсов) и квалифицированных рабочих или требования к претендентам на участие в Программе EPS о среднем и даже более высоком образовании и, соответственно, более дорогих и имеющих высокую самооценку. В этом как раз и заключается реальная угроза потенциальной систематической разбалансировки данной конкретной системы иммиграционного регулирования.

Параллельно наблюдаемое усложнение ситуации, целей и задач ставит реальные пределы эффективности рассматриваемой системы. Для подобной системы образовывается недостаток кадров и иных ресурсов для достижения амбициозных планов. Для Кореи характерно акцентированное присутствие исполнительной власти в выработке политики и в регулировании привлечения ИРС, проявляющееся в крайне высокой «заорганизованности» данного процесса (от минимального участия стейкхолдеров до регулирования всех этапов управления (от прогноза до определения параметров пребывания иностранцев)). Подобный подход требует все больших усилий и ресурсов и, тем самым, ставит жесткие рамки и пределы для поступательного развития. 15–16 уже заключенных межгосударственных соглашений (MoU) – скорее всего предел возможностей для расширения источников ИРС для столь жесткой и хрупкой системы. С большими объемами она просто может не справиться. Да и число стран, отвечающих потребностям рынка труда Кореи, крайне ограничено.

Опыт Кореи демонстрирует, что вполне возможно существование определенной разницы при выборе той или иной системы для больших, средних и малых стран приема в зависимости от интенсивности предложения, спроса и имеющихся ресурсов. Одновременность протекания более или менее сходных процессов (переход к принимающей модели) могут реализоваться в достаточно широком спектре выбираемых схем иммиграционного регулирования.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

Республика Корея: экономическая активность населения. 2008 – 11.2016 гг.

(тыс. чел. и %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	01-11. 2016
Экономически активное население	24 347	24 394	24 748	25 099	25 501	25 873	26 536	26 913	27 266
Уровень активности	61.5	60.8	61.0	61.1	61.3	61.5	62.4	62.6	62.8
мужчины	73,5	73,1	73,0	73,1	73,3	73,2	74,0	73,8	73,9
женщины	50,0	49,2	49,4	49,7	49,9	50,2	51,3	51,8	52,1
Численность занятых	23 577	23 506	23 829	24 244	24 681	25 066	25 599	25 937	26 241
Изменения за год	144	-71	323	415	437	386	533	337	305
В том числе по типу занятости:									
Для постоянных работников	387	383	696	575	436	616	443	432	374
Для временных работников	-93	22	-33	-78	-2	-96	140	54	27
Для поденных работников	-57	-158	-146	-71	-119	-37	-35	1	-92
Для самозанятых	-92	-319	-194	-11	122	-97	-15	-151	-3
По секторам экономики:									
Отрасли сервиса	257	179	200	384	417	318	423	250	319
Производство	-51	-127	192	63	14	79	146	156	-1
Строительство	-37	-92	33	-2	22	-19	42	27	14
Сельское и лесное х-во, рыболовство	-37	-38	-82	-24	-14	-8	-68	-107	-35
прочие	10	6	-20	-6	-2	15	-10	2	6
Уровень занятости:	59,5	58,6	58,7	59,1	59,4	59,5	60,2	60,3	60,5
возраст 15~64	63,8	62,9	63,3	63,8	64,2	64,4	65,3	65,7	66,1
возраст 15~29	41,6	40,5	40,3	40,5	40,4	39,7	40,7	41,5	42,3
Численность безработных	769	889	920	855	820	807	937	976	1,025
Уровень безработицы	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2	3.1	3.5	3.6	3.8
В возрасте 15~29	7.2	8.1	8.0	7.6	7.5	8.0	9.0	9.2	10.0
Неактивное население	15 251	15 698	15 841	15 953	16 081	16 223	15 977	16 105	16 135
Изменения за год	297	447	143	112	128	142	-246	128	30

Источник: Korea Employers Federation. 2017 Industrial Relations and Labor Market in Korea. Chapter 2. Labor Market. http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_8_1jsp?num=8070&page Num=0 P. 11

Таблица 2

Республика Корея: структура виз, действующая в стране

1. DIPLOMAT(A-1) 2. FOREIGN GOVERNMENT OFFICIAL (A-2) 3. INTERNATIONAL AGREEMENTS (A-3) 4. VISA EXEMPTED (B-1) 5. TOURIST/TRANSIT(B-2) 6. SHORT-TERM NEWS COVERAGE (C-1) 7. SHORT-TERM GENERAL (C-3) C-3-1-Group Tours ..... C-3-10- A person who transit to the home country or a third country via the Republic of Korea 8. SHORT-TERM EMPLOYEE (C-4) 9. KOREAN ARTS AND CULTURE (D-1) 10. STUDENT (D-2) D-2-1- Bachelor of Arts ..... D-2-8- Short-term study abroad D2 Time Employment D-2-S-Part-time job 11. INDUSTRIAL TRAINEE (D-3) D-3-11- Foreign direct investment D-3-12- Technology export D-3-13- Plant export 12. GENERAL TRAINEE (D-4) D-4-1-University language school training- D-4-2-прочие D-4-3- High School Students D-4-4 ... D-4-7 разные УЗы, языковые 13. LONG-TERM NEWS COVERAGE (D-5) 14. RELIGIOUS WORKER (D-6) 15. INTRA-COMPANY TRANSFEREE (D-7) D-7-1 Presence in domestic branches of foreign companies D-7-2 Overseas company work Foreign manpower Domestic head office D-7-91 FTA Intra-company Transferee D-7-92 FTA Contract Service Provider 16. Corporate/Foreign Investor (D-8) D-8-1- Invest in corporations D-8-2- Venture Investment D-8-91- FTA Intra-company Transferee D-8-3- Invest in private companies D-8-4- Technology startup 17. INTERNATIONAL TRADE (D-9) D-9-1- Trader who has been given a unique number D-9-2- Installation and operation maintenance of export equipment machinery D-9-3- Production supervision of ship drying	26. NON-PROFESSIONAL (E-9) E-9-1- manufacturing E-9-2- Construction industry E-9-3- Non-professional employment farmer E-9-4- fishing E-9-5- Refrigeration and freezing warehousing E-9-7- Tourist hotel business E-9-95- Industrial trainees who are recommended by the past group E-9-96- Past training employment qualification holder E-9-97- Non-professional foreign employment in the past E-9-98- Illegal alien after past legal action 27. MARITIME CREW (E-10) E-10-1- E-10-2- 28. FAMILY VISITOR (F-1) F-1-1- Visiting relatives, staying with family, skin volume, housekeeping, etc. F-1-7- ..... F-1-15- F-1-21- Foreign household employee of investor and professional labor (F-1-22, F-1-23, F-1-24) F-1-24- F-1-3- Non-household compatriots such as foreign missionaries in Korea F-1-71- F-1-72- F-1-99- F-1-5- F-1-52- F-1-6- After marriage immigrant divorce, go to clean up etc. 29. RESIDENT (F-2) F-2-2- F-2-3- F-2-4- F-2-5- F-2-9- F-2-11- ..... F-2-14- F-2-71- F-2-81- F-2-6- Skilled Production Function Foreign Workforce F-2-7- Excellent professional manpower by point system F-2-8- Immigrant Real Estate Investors F-2-99- Other long term residents 30. DEPENDENT FAMILY (F-3) F-3-1- F-3-91- 31. OVERSEAS KOREAN (F-4) F-4-11- корейцы из KHP ..... F-4-27- A certificate holder F-4-99-others 32. PERMANENT RESIDENT (F-5): не включая иностранных корейцев F-5-1- Those who have been in Korea for more than 5 years F-5-2- Spouse of the people ....

facility D-9-4- Company management and profit-making company D-9-5- Foreign trade student 18. JOB SEEKER (D-10) D-10-1- job seeker D-10-2- Technology entrepreneur 19. PROFESSOR (E-1) 20. FOREIGN LANGUAGE INSTRUCTOR (E-2) E-2-1- General Painting Instructor E-2-2- Invitation to Korea Elementary School English Teacher E-2-91- FTA English Teacher 21. RESEARCHER (E-3) 22. TECHNICAL INSTRUCTOR (E-4) 23. PROFESSIONAL (E-5) (лицензируемая деятельность) 24. ARTIST & ATHLETE (E-6) E-6-1- Arts such as music, art, literature, broadcasting entertainment E-6-2- Performances at hotel facilities, entertainment establishments, etc. E-6-3- Athlete, professional manager, manager 25. FOREIGN NATIONAL OF SPECIAL ABILITY (E-7) (дефицитные профессии) E-7-1- Specific activities E-7-2- Medical Coordinator E-7-3- Sea cucumber farmer E-7-91- FTA independent expert	F-5-13- Pensioner F-5-14- Workers in manufacturing industries more than 4 years F-5-15- Those who have completed a regular course at a domestic graduate school and have obtained a Ph.D. ..... F-5-24- Those who have stayed in the company for more than 3 years F-5-25- High cost investment condition lord /Invest more than 1.5 billion won and keep investment for 5 years F-5-26- R & D workforce. Foreign-invested enterprise R & D workforce 33. MARRIAGE MIGRANT (F-6) F-6-1 F-6-2 F-6-3 34. MISCELLANEOUS (G-1) G-1-1-Compensation for industrial accidents G-1-2- Illness Accident . Illness, Accident, Treatment ..... G-1-12-Humanitarian Permanent Family Combination. Humanitarian Permanent Residents G-1-99-Others 35. WORKING HOLIDAY (H-1) (Занятость в сфере туризма) 36. WORK AND VISIT (H-2) (Для иностранных корейцев) H-2-1- Associate or national meritorious H-2-2- Parent or spouse of international student ... Returning self-employed after training H-2-7-Expiration of expiration (???) H-2-99-Other (including qualification change) 37. SIGHTSEEING LANDING (T-1) T-1-1- Sightseeing landing permit

Источник: 2016 Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook. P. 1026-1031.

Рис. 1. Республика Корея: Численность въезжающих иностранцев по целям пребывания. 2000–2015 гг. (чел.)

Источник: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B28021&language=en&connPath=13

Рис. 2. Республика Корея: Численность въезжающих иностранцев по целям пребывания. 2000–2015 гг. (чел.)

Источник: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B28021&language=en&conn_path=I3

Рис. 3. Республика Корея: ВКС - ежегодная численность въезжающих иностранцев. 2000–2015 гг. (чел.)

Источник: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B28021&language=en&conn_path=I3

Рис. 4. Республика Корея: ВКС – наиболее крупные категории въезжающих иностранцев. 2000–2015 гг. (чел.)

Источник: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B28021&language=en&conn_path=I3

Рис. 5. Республика Корея: ВКС – малочисленные категории въезжающих иностранцев. 2000–2015 гг. (чел.)

Источник: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B28021&language=en&conn_path=I3

Список литературы

1. 2016 Employment and Labor Policy in Korea
http://www.moel.go.kr/english/pas/pasPubli_view.jsp?idx=1349;
2. Act on Foreign Workers' Employment, etc. [http://www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=2&query=%20IMMIGRATION%20CONTROL %20ACT#liBgcolor0](http://www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=2&query=%20IMMIGRATION%20CONTROL%20ACT#liBgcolor0)
3. Arango, Joaquín (2013) Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration. Washington, DC: Migration Policy Institute.
<http://www.migrationpolicy.org/research/exceptional-europe-spains-experience-immigration-and-integration> ;
4. Contact KOREA.
<http://contactkorea.kotra.or.kr/ko/intro/aboutUs.do?paramVo.boardType=19&paramVo.language=1>
(23.05.2017)
5. Contact KOREA. Hub for Global Talent. Korea is seeking top-flight global talent.
<http://contactkorea.kotra.or.kr/ko/help/HelpBoardDetail.do?paramVo.language=1&paramVo.boardType=2&paramVo.boardNum=2899&paramVo.readCnt=17800&paramVo.rnum=1&paramVo.searchSel=title&paramVo.searchText=&pageNo=1&startRow=1&endRow=10>
6. Denney S. (10.11.2015) Number of Irregular Workers Continue to Rise in South Korea. South Korea's economic inequality keeps getting worse. <http://thediplomat.com/2015/11/number-of-irregular-workers-continue-to-rise-in-south-korea/>;
7. Department of Immigration and Border Protection (2017) Fact sheet one: Reforms to Australia's temporary employer sponsored skilled migration programme - abolition and replacement of the 457 visa. <http://www.border.gov.au/Trav/Work/457-abolition-replacement>.
(09.05.2017)
8. Department of Immigration and Border Protection.
<http://www.border.gov.au/Trav/Work/457-abolition-replacement>;
9. Department of Immigration and Border Protection.
<https://www.border.gov.au/Busi/Empl/skillselect>;
10. Desiderio M.V., Hooper K. (2016) Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? Brussel: Migration Policy Institute Europe.
www.mpieurope.org.
11. Doing Business in Korea. 3. Policies for the Favorable Treatment of Foreign Investors.
12. Employment and Labor Minister has meeting with ambassadors of 16 sending countries under EPS (Mar. 29, 2017) http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews_view.jsp?idx=1363
13. González Enríquez Carmen (2016) Highs and lows of immigrant integration in Spain. Spain's Image Monitor (OIE), Elcano Royal Institute. ARI 47/2016 13.06.2016
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari47-2016-gonzalez-enriquez-highs-lows-immigrant-integration-spain;
14. González-Ferrer Amparo (06.2009) Country Report Spain. Promoting Comparative Quantitative Project funded by the Research in the Field of Migration European Commission Research DG, and Integration in Europe Sixth Framework Programme, Priority 8 (PROMINSTAT)
<http://www.prominstat.eu/drupal/?q=node/139>;
15. Hagen Koo, (01.07. 2014) Inequality in South Korea. East Asia Forum: Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific <http://www.eastasiaforum.org>;
16. Hasan Sarah (2011) Labour Migration to South Korea: Policies and Problems Related to Illegal Workers. The Academy of Korean Studies.
http://congress.aks.ac.kr/korean/files/2_1357629284.pdf. P. 6.
17. Hasan Sarah (2011) Labour Migration To South Korea: Policies And Problems Related To Illegal Workers. The Academy of Korean Studies. P. 6.

18. Hi, Korea! http://www.hikorea.go.kr/pt/InfoDetailR_en.pt
19. Hlasny V. (2016) Labor Market Rigidities and Social Inequality in Korea: The Role of Legal, Economic and Social Governance. Korea: Academic Paper Series 2016. Korea Economic Institute (KEI) <http://keia.org/publication/labor-market-rigidities-and-social-inequality-korea-role-legal-economic-and-social-gover>.
20. Human Resources Development Service of Korea (HRD Korea) (2016) Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Program: Employment Permit System.
21. Human Resources Development Service of Korea HRD Korea. <http://www.hrdkorea.or.kr/ENG/4/1>
22. Immigration Policy Commission (2013) The 2nd Basic Plan for Immigration Policy 2013~2017. Vibrant Korea growing with immigrants. https://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do?strOrgGbnCd=104080&strFilePath=&strRtnURL=ENG_4020&strNbodCd=noti0090&strWrtNo=2661&strAnsNo=A.
23. Immigration Rules Changes-Updates. <http://www.korea4expats.com/article-korean-immigration-changes.html>
index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=358181&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt= . pp. 4, 8.
24. Instituto Nacional de Estadística (INE) (16.12.2016) Cifras de Población a 1 de julio de 2016. Estadística de Migraciones. Primer semestre de 2016. Datos Provisionales. Notas de Prensa. http://www.ine.es/en/prensa/np1010_en.pdf, p.6.
25. Instituto Nacional de Estadística (INE). http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595.
26. IRCC. <http://www.cic.gc.ca/english/express-entry/>;
27. Jeong Han Lee, Chang Bae Anthony, Kim & Lee, LLC (2015) Employment and employee benefits in South Korea: overview. Global Guide 2015/16. Employment And Employee Benefits. global.practicallaw.com/6-508-2342. (По состоянию на 1.03.2015)
28. Jung-Eun Oh, Dong Kwan Kang, Julia Jiwon Shin, Sang-lim Lee, Seung Bok Lee, Kiseon Chung (2011) Migration Profile of the Republic of Korea. IOM MRTC Research Report Series, No. 2011-01. IOM Migration Research and Training Centre. Goyang-si, Republic of Korea;
29. KEF (08.03.2017) Korea's labor mobility recorded the lowest. Labor News http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_7_1.jsp?num=9189&pageNum=0
30. KEF (28.05.2017) MOTIE to forecast 380,000 new jobs by 2025 in new industries. http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_7_1.jsp?num=9509&pageNum=0
31. KEF (31.03.2017) Budget for 2018 will focus on 4 major goals including job creation. Labor News. http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_7_1.jsp?num=9329&pageNum=0 ;
32. KESS. Statistical published materials. <http://kess.kedi.re.kr/eng/index.jsessionid=jy5s3xXrLwut1xQTcgril4x9Mc8PvmCER29JOrPoyrJPPah9H8ddBSIHI135EtO>
33. Kim Ji-Yoon (24.01.2014) Visa changes aim to beef up science, technology talent. The Korea JoongAng Daily . <http://mengnews.joins.com/view.aspx?aId=2984037>
34. Kim Rahn (02.2012) Rules on rehiring migrant workers eased. http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2012/02/117_103962.html
35. Kim Soojin (2014) Reforming Korea's Migration Policy. International Journal of Knowledge and Innovation in Business. February, 2014, Volume 1, Number 1, pp.21-36., p.23.
36. Kim, Min Ji (2015) The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment / International Labour Office, Conditions of Work and Equality Department, Labour Migration Branch. - Geneva: ILO, 2015. International Migration Papers No. 119.
37. Korea Economic Institute (KEI) (2017) Number of Jobless Graduates. <http://www.keia.org/page/number-jobless-graduates>

38. Korea Employers Federation (2017) Industrial Relations and Labor Market in Korea. Chapter 2. Labor Market. http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_8_1.jsp?num=8070&pageNum=0, p.10
39. Korea Employers Federation (KEF) (17.03.2017) Unemployment recorded 7-year high http://www.kefplaza.com/kef/kef_eng_intro_7_1.jsp?num=9271&pageNum=0
40. Korea Herald (28.06.2017) 1 in 3 poor people stays out of social security net: study <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170628000365>
41. Korea Immigration Service (2011) Point System for Excellent Human Resources. It helps upgrade your life in Korea. Information. News Release № 67. www.immigration.go.kr
42. Korea Immigration Service (21.06.2017) 2016 Immigration and Foreign Policy Statistical Yearbook. http://www.immigration.go.kr/HP/COM/bbs_003/ListShowData.do?strNbodCd=noti0096&strWrtNo=130&strAnsNo=A&strOrgGbnCd=104000&strRtnURL=IMM_6050&strAllOrgYn=N&strThisPage=1&strFilePath=imm/ . p.38
43. Korea Immigration Service, Ministry of Justice (2009) The First Basic Plan for Immigration Policy. 2008 – 2012. <https://www.immigration.go.kr/HP/IMM/icc/basicplan.pdf>, p.14.
44. Korea Immigration Service. Ministry of Justice (2015. 2. 16) The Overseas Korean Policy Manual. http://www.hikorea.go.kr/pt/NtcCotnDetailR_en.pt?bbsGbCd=BS10&bbsSeq=2&langCd=EN&ntccttSeq=45 p.258.
45. Korea Visa Portal. https://www.visa.go.kr/openPage.do?MENU_ID=10102#this
46. Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Program: Employment Permit System. P.9.
47. Koser, Khalid (2009) Study of employment and residence permits for migrant workers in major countries of destination. International Migration Papers No. 95. International Labour Office, International Migration Programme – Geneva: ILO, 2009.
48. Kostat (2016) 2016 Foreigner Labour Force Survey <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/3/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=358181&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=> p.2, 9, 10
49. KOTRA – Korea Trade-Investment Promotion Agency. www.kotra.or.kr .
50. Light I. (2006) Deflecting Immigration: Networks, Markets, and Regulation in Los Angeles /New York: Russell Sage Foundation, 2006.
51. Mahía Ramón (UAM), Thielemann Eiko (LSE), de Arce Rafael (UAM) (2010) Immigration Policy and its Impact: A comparative Study with A Focus on Spain. CIEES & LSE. The London School of Economics and Political Science. http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/rarce/pdf/CIEES-Immigration-Report.pdf;
52. Ministry of Employment and Labor (2015) Employment and Labor Policy in Korea. December 2016.
53. Ministry of Justice (2013) The 2nd Basic Plan for Immigration Policy (2013~2017). https://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do?strOrgGbnCd=104080&strFilePath=&strRtnURL=ENG_4020&strNbodCd=noti0090&strWrtNo=2661&strAnsNo=A
54. Ministry of Justice (27.04.2017) 5 Year-Action Plan for Immigration Policy Completes This Year. Press Room. http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do?strNbodCd=noti6070&strWrtNo=50&strAnsNo=A&strRtnURL=MOJ_07010000&strOrgGbnCd=100000
55. Ministry of Justice. http://www.moj.go.kr/doc_html/attach/eng/f2017//20170428282313_1_5_Year_Action_Plan_for_Immigration_Policy_Completes_This_Year.hwp.files/Sections1.html;
56. Ministry of Justice. Korea Immigration Service (17.08.2015) The Sojourn Guide for Foreigners. http://www.hikorea.go.kr/pt/NtcCotnDetailR_en.pt?bbsGbCd=BS10&bbsSeq=2&langCd=EN&ntccttSeq=45

57. Ministry of Justice. Korea Immigration Service (2015. 07. 31) Visa Instruction Guide (Eligibility, Required Documents and other Prerequisites for all Visa Types)
http://www.hikorea.go.kr/pt/NtcCotnDetailR_en.pt?bbsGbCd=BS10&bbsSeq=2&langCd=EN&ntccttSeq=45
58. MOEL (12.12.2016) Minister and heads of national policy research institutes discuss future labor market strategy to prepare for 4th industrial revolution. P.2.
59. MOEL (2016) 2016 Employment and Labor Policy in Korea. Ministry of Employment and Labor, International Cooperation Division, December, 2016. <http://www.moel.go.kr/english> pp. 58-59.
60. MOEL (22.12.2016) Government decides to bring in 56,000 foreign workers in 2017. News. http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews_view.jsp?idx=1325
61. Momoko Kidera (27.03.2017) Sizing up South Korea's foreign-worker policies, 13 years in System has curbed abuses, but further improvements needed. /Nikkei Asian Review
<http://asia.nikkei.com/Features/Cross-border-labor-race/Sizing-up-South-Korea-s-foreign-worker-policies-13-years-in>.
62. National Low Information Center. <http://www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=2&query=IMMIGRATION%20CONTROL%20ACT#liBgcolor0>
63. National Low Information Center.
<http://www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=2&query=FRAMEWORK%20ACT%20ON%20TREATMENT%20OF%20FOREIGNERS%20RESIDING%20IN%20THE%20REPUBLIC%20OF%20KOREA#AJAX>
64. Ock Hyun-ju (04.04.2016) Korea takes aim at illegal immigration. /The Korea Herald.
<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20160404000876>
65. Ock Hyun-ju (02.09.2016) Job mismatch challenges Korean labor market
<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20160902000354>.
66. Ortega Pérez Nieves (2003) Spain: Forging an Immigration Policy. Profile. Migration Information Source. Washington, DC: Migration Policy Institute.
<http://www.migrationpolicy.org/article/spain-forging-immigration-policy>;
67. Papademetriou Demetrios G., Banulescu-Bogdan Natalia (March 2017) The Dutch Elections: How to Lose and Still Shape the Direction of a Country—and Possibly a Continent? Migration Policy Institute (MPI). <http://www.migrationpolicy.org/news/dutch-elections-how-lose-and-still-shape-direction-country-and-possibly-continent>
68. Park Su-ji (30.12.2016) A county where, without foreigners, the factories would close. “The hankyoren” http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/776782.html
69. Park Young-bum, Kim Myung-hui (2016) Korea’s Temporary Low-skilled Foreign Worker Program. Employment Permit System. Human Resources Development Service of Korea. May 2016. <http://www.hrdkorea.or.kr>.
70. Portal de Inmigración. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/certificado/201612/Residentes_Principales_Resultados_31122016.pdf;
71. Qatar officially introduces labour reforms (13.12.2016) <http://gulfbusiness.com/qatar-officially-introduces-labour-reforms/>;
72. Refworld. <http://www.refworld.org/pdfid/3f48fe2b4.pdf>
73. Rights group calls for end to Kuwait’s kafala system (15.12.2016)
<http://gulfbusiness.com/rights-group-calls-end-kuwaits-kafala-system/> ;
74. Sah Dong-seok (20.03.2015) Why Korea must be more open to immigration. The Korea Times. http://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2017/04/618_175597.html
75. Shield GEO. <http://shieldgeo.com/south-korea-immigration-and-work-permits/> (03.03.2017)
76. Song Su-Hyun (08.11.2013) Survey sees fewer foreigners working. Statistics Korea report attributes bulk of drop to H-2 visa expirations. Korea Joong-ang Daily. November 8, 2013
<http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=2980125>

77. Soonhwa Yi (19.12.2013) Low-skilled labor migration: Korea's Employment Permit System. People Move. <http://blogs.worldbank.org/peoplemove>.
78. South Korea's Employment Permit System: A Successful Government-to-Government Model? (2015) Open Working Group on Labour Migration & Recruitment. Policy Brief #2;
79. Statistics Korea (03.11.2016) Supplementary Results of the Economically Active Population Survey by Employment Type in August 2016. Press Release.
<http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=358485&pageNo=2&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=>
80. Statistics Korea (07.12.2016) Employment Position Statistics in 2015. Press Release.
<http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=359318&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=>
81. Statistics Korea (15.02.2017) Economically Active Population Survey in January 2017 Press Release. <http://kostat.go.kr>
82. Statistics Korea (20.10.2016) 2016 Foreigner Labour Force Survey. Press Release.
<http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=358181&pageNo=2&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=>. P.4
83. Statistics Korea (2016) Supplementary Results of the Economically Active Population Survey by Employment Type in August 2016. Press Release.
<http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/5/index.board?bmode=read&aSeq=358485&pageNo=1&rowNum=10&amSeq=&sTarget=title&sTxt=>
84. Sumption M. (10.12. 2014) Top 10 of 2014 - Issue #9: The Points System Is Dead, Long Live the Points System. <http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2014-issue-9-points-system-dead-long-live-points-system>
85. The Korea Herald (29.03.2017) Number of foreigners who overstay increases.
<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170329000354>
86. UN (2011) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan045540.pdf>
87. Valero-Matas, Jesús A.; Coca, Juan R.; Miranda-Castañeda, Sergio (2010) The migratory flows in Spain: an analysis of the migration and immigration input from European Union. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Papeles de Población, vol. 16, núm. 65, julio-septiembre, 2010, pp. 233-256. <http://www.redalyc.org/pdf/112/11215313008.pdf>;
88. Young-bum Park (01.03. 2017) South Korea Carefully Tests the Waters on Immigration, With a Focus on Temporary Workers. Profile. <http://www.migrationpolicy.org/article/south-korea-carefully-tests-waters-immigration-focus-temporary-workers>;
89. Young-bum Park, Myung-hui Kim (2016) Korea's Temporary Low-skilled Foreign Worker Policy: Employment Permit System. Human Resources Development Service of Korea. May 2016, <http://www.hrdkorea.or.kr/>;
90. Yulchon LLC (12.05.2017) Limit the Use of Non-Regular Workers. South Korea. <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9c007c8a-971a-4883-98ff-ec02d1ecea82>
91. Гашков И. (12.03.2017) Без мигрантов: из Саудовской Аравии выдворят пять миллионов человек. /РИА Новости. <https://news.mail.ru/politics/29046221/?frommail=1>;
92. Самсонова В., Ким Е. (2012) Миграция в Республике Корея: современное состояние, проблемы, перспективы. Проблемы Дальнего Востока № 4, 2012 г. pp.87-98.

Трудовая иммиграция в Канаду – образец или исключение из правила?

Со временем любая область государственного регулирования превращается – с точки зрения постороннего наблюдателя – в трудно обозримый и, на первый взгляд, довольно хаотичный конгломерат из постоянно изменяющегося и совершенствующегося законодательства, создаваемых и (или) трансформирующихся схем и органов управления, принципов и каналов взаимодействия с «потребителями» соответствующих правил и услуг в конкретной сфере деятельности.

Миграционное регулирование не является исключением. Если провести сравнительный анализ интенсивности организационной и нормотворческой деятельности основных принимающих стран, то последние десятилетия отличаются особо бурной активностью. Конечно, прежде всего это связано с обострением миграционной ситуации в мире. Но именно в силу повышения внимания к данной сфере управления зачастую становится трудно определить, какие побудительные мотивы скрываются за всей этой напряженной деятельностью. Зачастую дискуссии по частным проблемам и сиюминутные поиски их решения камуфлируют многие принципиальные моменты, не получающие адекватного решения. Переименовать, слить или разделить органы иммиграционного регулирования, организовать бурное обсуждение вторичных проблем иммиграции (терминологических – «нелегальная» или какая-то еще, организационных – единые разрешения или отдельные, массовые иммиграционные амнистии или индивидуальные и т.д., и т.п.) гораздо проще и безопаснее, чем найти принципиальное решение, способное удовлетворить основных участников процесса.

В этом смысле Канада, конечно, не исключение. Страна входит в число наиболее востребованных принимающих стран, и, если следовать букве официальных планов и их обоснованиям, заинтересована в расширении приема ряда востребованных категорий постоянных и временных мигрантов. Ключевое слово здесь «востребованных» а не расширение. Почему? Потому что это современная закономерность развития трансграничных миграционных процессов, их перехода с одного этапа развития на следующий¹.

Последние пятнадцать лет в стране планомерно осуществляется масштабная реформа иммиграционной системы. Ее задача – совершенствование механизмов регулирования приема востребованных категорий мигрантов, их интеграции в канадское общество. Однако более пристальное рассмотрение ее основных направлений не дает оснований для однозначных выводов. Экономическая иммиграция – при всех нюансах – является стержнем иммиграционной политики страны². Скорее цель преобразований заключается в повышении эффективности системы регулирования притока, отбора востребованных и отсева избыточных категорий иностранцев, стремящихся обосноваться в стране.

¹ См.: Комаровский В.В. Трансформация национальных систем иммиграционного отбора в условиях структурного кризиса. В сб.: Транснациональные миграции и современные государства в условиях экономической турбулентности. Под ред.: Малахова В.С., Симона М.Е. М.: Дело, 2016.

² «Канада приветствует поколения вновь прибывающих, вносящих вклад в благосостояние Канады, ее экономическое процветание, конкурентоспособность и успех как нации. Мы привержены идее того, чтобы все прибывающие, в том числе беженцы, в полной мере интегрировались и вносили вклад в канадскую экономику и общество. Мы продолжаем оказывать помощь прибывающим в нахождении работы и налаживании прочных связей с местными сообществами», – заявил министр А. Хуссен (Ahmed Hussen) / O'Doherty H. (20.09.2017) Federal, Provincial Ministers Reach Consensus on Increasing Canadian Immigration Levels. <https://www.cicnews.com/2017/09/federal-provincial-ministers-reach-consensus-on-increasing-canadian-immigration-levels-099561.html>;

Современный этап реформирования системы иммиграционного отбора начался в 2002 г. с принятия Закона об иммиграции и защите беженцев (Immigration and Refugee Protection Act, IRPA). Однако относительная важность и кардинальность предпринимаемых шагов существенно варьируется как во времени, так и в том, что касается глубины изменений. Одно дело временная или постоянная приостановка деятельности тех или иных конкретных программ, внесение в них конкретных дополнений, другое – изменение некоторых базовых принципов, затрагивающих цели и задачи системы в целом.

В 2008 г. для Программы квалифицированной иммиграции (FSWP), были конкретизированы категории участников: лица, получившие предложение работы, лица, имеющие опыт работы в приоритетных профессиях (priority occupations) и, наконец, лица уже работающие или обучающиеся в Канаде³. Далее были введены максимумы (caps) приема заявок на постоянную иммиграцию и т.п. Данные трансформации можно вполне рассматривать как существенные, особенно учитывая последовавшие изменения.

Важно отметить, что в стране периодически возникали затруднения, связанные с невозможностью обработать в установленные сроки всего объема поступающих заявок, происходило «затоваривание» (backlog), требующее решительных мер. Собственно, именно необходимость покончить с данной проблемой и выдвигалась как основной аргумент в ходе подготовки к важным нововведениям в системе иммиграционного отбора и отсева претендентов. В частности, в 2013 г. была проведена очередная реорганизация Программы квалифицированной иммиграции (FSWP), что может рассматриваться как существенное, но пока не кардинальное предприятие. Однако параллельно был декларирован переход к новым принципам построения системы отбора (по образцу австралийской), получившим впоследствии название Express Entry⁴. А это уже существенная реформа иммиграционного регулирования.

В этом же ряду изменений должна быть рассмотрена организация новых иммиграционных программ, призванных повысить «пропускную способность» иммиграционных служб, их возможности более оперативно удовлетворять потребности рынка труда в конкретных категориях специалистов – Canadian Experience Class (CEC) и Federal Skilled Trades Program (FSTP).

К данному комплексу преобразований относится и выдвинутое в марте 2014 г. тогдашним правительством консерваторов предложение о запланированных изменениях в Программу привлечения временных иностранных работников (Temporary Foreign Worker Program) с целью дальнейшего повышения приоритетности прав канадцев при заполнении новых рабочих мест⁵. Изменения включали право налагать денежные штрафы на работодателей, нарушающих условия Программы. Соответствующие изменения вступили в силу с 1.12.2015 г.⁶

Тем самым формируется более оперативная система административных, финансовых и прочих санкций для работодателей, нарушающих иммиграционное и трудовое законодательство страны. Предпринимаемые шаги – реальное выражение поиска выхода из складывающейся ситуации на рынке труда.

Следует подчеркнуть, что данная мера не единственная. Наряду с ужесточением требований к работодателям в начале февраля 2014 г. правительство консерваторов внесло в Парламент предложения, имеющие возможно еще более радикальными последствиями – законопроект о реформировании Закона о гражданстве (Citizenship Act). В соответствии с Законопроектом предполагалось увеличение необходимого срока проживания в Канаде с 3 до 4 лет за последние 6 лет (ранее – 4) для получения гражданства. Кроме того, претенденту

³ Desiderio M.V., Hooper K. (2016) Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? Brussels: Migration Policy Institute Europe. www.mpieurope.org. P. 7.

⁴ Desiderio M.V., Hooper K. (2016) Ibidem.

⁵ Employment and Social Development Canada (March 28, 2014) <http://news.gc.ca/web/article-en.do>.

⁶ <http://www.cic.gc.ca/english/work/employers/hire-after.asp>.

вменялась подтвердить уплату подоходного налога, продемонстрировать знание официальных языков и пройти тест на гражданство⁷.

С приходом к власти либералов (2015 г.) правила предоставления канадского гражданства вновь меняются. Так, только в 2017 г. в закон о гражданстве дважды вносились изменения, следующие новации должны вступить в силу в начале 2018 г.⁸. Их задача – облегчить получение гражданства для постоянных резидентов. В то же самое время предпринимаются шаги и по упорядочению системы приема беженцев и соискателей убежища (asylum seekers). В соответствии с «Balanced Refugee Reform Act» и «Protecting Canada's Immigration System Act» в декабре 2012 г. в управление системой были внесены существенные изменения. Наряду с прочими введено требование о внесении биометрических данных во временное разрешение на пребывание, разрешение на работу и заявку на разрешение на учебу⁹. При этом возвращение в 2015 г. к власти либералов, по сути, существенно не затронуло упорядочения и ужесточения требований, хотя по традиции было озаглавлено некоторыми шагами по увеличению контрольных цифр приема, переименованием и реформатированием основных федеральных органов исполнительной власти, включая и иммиграционную службу (Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC), ранее – Citizenship and Immigration Canada, CIC) с ноября 2015 г.

Одновременно делается акцент на исторической роли иммиграции, ее ключевой роли в росте благосостояния и экономического процветания страны¹⁰. Наглядным подтверждением данной позиции должен служить Иммиграционный план на 2017 г. (Canada's Immigration Plan for 2017)¹¹. Подобные планы принимаются ежегодно, но данный отличается существенным повышением планки приема иммигрантов (контрольных цифр) в текущем году (до 300 тыс.) и ростом объемов и доли экономического потока до 172,5 тыс. или 57% (прирост к 2016 г. – 7%)¹². Параллельно правительство Канады рассматривает возможность перехода от ежегодного планирования контрольных цифр приема постоянных мигрантов по всем потокам (экономического, семейного и гуманитарного) к более длительным горизонтам планирования. И все это обосновывается необходимостью в большей сбалансированности отдельных потоков и сокращении заторов. Кроме того, важно предотвращать нарушения сроков рассмотрения обращений, периодически происходящих при обработке поступивших заявлений на иммиграцию¹³.

Правительство либералов во главе с Д. Трюдо в сфере иммиграции в целом продолжает линию предшественников (во всяком случае, пока) на приведение системы приема в соответствии с текущими потребностями экономики, необходимостью повышения ее региональной сбалансированности. Благо предложение все еще существенно превышает спрос на необходимые категории постоянных и временных мигрантов.

В одном из выступлений конца 2017 г. министр по делам иммиграции А. Хуссен (Ahmed Hussen) заявил, что основным приоритетом миграционной политики и впредь будет удовлетворение потребностей работодателей и ряда отраслей экономики в трудовых

---

⁷ Вступили в силу 1.06.2015 г.

⁸ Canadian Citizenship Eligibility. <https://www.canadavisa.com/canadian-citizenship-eligibility.html>.

⁹ <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/reform.asp>.

¹⁰ Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC) 2016 Annual Report to Parliament on Immigration. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/annual-report-2016/index.asp>.

¹¹ IRCC (31.10.2016) Notice – Supplementary Information 2017 Immigration Levels Plan. <http://www.cic.gc.ca/english/departments/media/notices/2016-10-31.asp>.

¹² Минимальный размер планового приема – 280 тыс., максимум – 320 тыс. Government of Canada (31.10.2016) Key Highlights 2017 Immigration Levels Plan. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2016/10/key-highlights-2017-immigration-levels-plan.html>.

¹³ Government of Canada (31.10.2016) Key Highlights 2017 Immigration Levels Plan.

иммигрантах¹⁴. Учитывая существующее понимание важности подобных заявлений, вряд ли будут предприниматься шаги, идущие вразрез с потребностями бизнеса¹⁵.

Очевидно, что представления о текущих и перспективных потребностях конкретной экономики в дополнительной рабочей силе далеко не всегда могут совпадать как в целом, так и на различных этапах экономического цикла. Именно поэтому идет поиск наиболее эффективных механизмов балансировки различных интересов и потребностей, позволяющих гибко реагировать на текущие изменения конъюнктуры на национальном рынке труда, на соотношение спроса и предложения иностранной рабочей силы (далее ИРС). Именно поэтому, Канада, как и большинство принимающих стран, строит свою иммиграционную политику на основании следующих принципов:

- приоритет граждан Канады и постоянных резидентов при заполнении вакантных рабочих мест;
- иностранные граждане должны получать работу в Канаде только на законных основаниях¹⁶.

В стране на протяжении десятилетий сложилась вполне работоспособная система иммиграционного регулирования, построенная в соответствии с программно-целевым подходом, позволяющим удовлетворять возникающие потребности в дефицитных категориях ИРС и отсекал избыточное предложение. Вместе с тем периодически возникавшие проблемы (невозможность рассмотреть в установленные сроки весь массив заявлений на постоянное место жительства (далее – ПМЖ)), сбои и заторы в купе с изменением структуры потребности канадского рынка труда (прежде всего в высококвалифицированных специалистах (далее – ВКС)), заставили иммиграционную службу перейти от паллиативных мер к кардинальному обновлению всего процесса отбора и отсева ИРС.

Канада взяла на вооружение опыт Новой Зеландии и Австралии и, адаптировав его к своим потребностям, ввела с января 2015 г в действие систему Express Entry¹⁷, основанную на принципе двухуровневого отбора квалифицированных иммигрантов через подачу заявления на включение в пул претендентов на внесение в систему (Expression of Interest, EOI)¹⁸. А поскольку именно «выражение заинтересованности» служит отправной точкой для оценки уровня соответствия претендента критериям отбора, то и подобные системы отбора стали классифицироваться как Expression of Interest Systems.

Это такие программы, как:

- Федеральная программа для квалифицированных специалистов (Federal Skilled Worker Program, FSWP);
- Федеральная программа для квалифицированных профессионалов (Federal Skilled Trades Program, FSTP);

---

¹⁴ Levitz S. (30.10.2017) Quebec immigration targets could give insight to coming federal announcement. The Canadian Press. <https://beta.theglobeandmail.com/news/politics/quebec-immigration-targets-could-give-insight-to-coming-federal-announcement/article36771636/>.

¹⁵ Greater Niagara Chamber Of Commerce (14.01.2016) Immigration For A Competitive Canada: Why Highly Skilled International Talent Is At Risk. <https://gncc.ca/immigration-for-a-competitive-canada-why-highly-skilled-international-talent-is-at-risk/>?

¹⁶ IRCC (2016) Expression of Interest (EOI): a Capstone on Program Modernization. Information for Employers <http://employmentjourney.com/wp-content/uploads/2016/05/2016-Apr-employer-TFW-and-EE-presentation-SMM-Eng.pdf>. P. 6.

¹⁷ IRCC (2017) Immigrate as a skilled worker through Express Entry. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/index.asp>.

¹⁸ IRCC (2015) Express Entry. Expression of Interest (EOI): a Capstone on Program Modernization <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/ee-core-deck-eng.pdf>; Desiderio M. V., Hooper K. (03.2016) The Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? <http://www.migrationpolicy.org/research/canadian-expression-interest-system-model-manage-skilled-migration-european-union>.

- Федеральная программа для лиц, имеющих канадский опыт (Canadian Experience Class, CEC);
- Провинциальные программы выдвижения кандидатов (Provincial Nominee Program, PNP).

Кандидаты, соответствующие требованиям программ трудовой иммиграции, могут представить свои данные для бальной оценки соответствия критериям (до 1200 основных и дополнительных баллов) через соответствующую систему (Comprehensive Ranking System, CRS) и внесения этих данных в пул претендентов. Претенденты с наибольшим числом баллов в течение года в ходе периодических сессий могут получить приглашение подать заявку на постоянное пребывание (ИТА)¹⁹.

За непродолжительный период функционирования система продемонстрировала достаточную эффективность. Так, в 2016 г. почти 34 тыс. приглашений (ИТА) были выданы зарегистрированным в Express Entry кандидатам. Это на 3 тыс. приглашений больше, чем в 2015 г. Всего же с момента запуска программы в страну въехало на ПМЖ 43 202 чел. (заявители и члены их семей)²⁰.

Анализ структуры претендентов на ПМЖ в Канаде показал, что среди них высока доля высококвалифицированных специалистов, в том числе в сфере научных исследований, технологии, инженерии и математики. При этом наиболее востребованы специалисты в сфере программного обеспечения и компьютерной техники. На 28.09.2017 г. в пуле претендентов Express Entry числилось 60 960 чел. Из них только 14 305 набрали более 400 баллов²¹, а минимально необходимое число баллов для получения ИТА в течение последних сессий не опускалось ниже 433.

Express Entry как система оказался достаточно гибким инструментом для быстрого удовлетворения конкретных потребностей рынка труда. С помощью довольно несложных процедур она поддается корректировке при изменении текущей конъюнктуры. Так, если первоначально претендент получал за приглашение на работу от канадского работодателя, либо как провинциальный кандидат 600 дополнительных баллов, то с 19.11.2016 г. это правило распространяется только на провинциальных кандидатов, а лица, заручившиеся приглашением на работу, могут рассчитывать только на 200 дополнительных баллов.

Во многом это связано с тем, что на первом этапе функционирования системы сложилась диспропорция количества лиц, набравших много основных баллов, но не имеющих конкретного приглашения, и тех, кто набрал много дополнительных баллов за приглашение, но имел относительно немного основных²². Кроме того, предпринимаемые манипуляции в данном конкретном случае способствуют повышению роли провинциальных программ в привлечении необходимых кандидатов. Таким образом, произведена корректировка ситуации с соотношением различных категорий претендентов в пуле для изменения пропорций, когда велика доля лиц, имеющих приглашение, но не отвечающих критериям востребованных квалификаций²³. Все это серьезно повышает гибкость системы,

¹⁹ IRCC (2015) Express Entry. Expression of Interest (EOI): a Capstone on Program Modernization; IRCC (2014) Expression of Interest (EOI): a Capstone on Program Modernization. Express Entry System Information for Skilled Foreign Workers. http://meurrensonimmigration.com/wp-content/uploads/Presentation_EN.pdf.

²⁰ IRCC (2017) Express Entry Year-End Report 2016. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-year-end-2016.asp>. P. 4.

²¹ <http://www.canadim.com/express-entry/express-entry-draws/>.

²² Основные баллы (до 600) начисляются за возраст, уровень образования, знание языка, профессиональный опыт, характеристики родственников. IRCC (2015) Express Entry. Expression of Interest (EOI): a Capstone on Program Modernization <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/ee-core-deck-eng.pdf>.

²³ <http://www.canadim.com/who-gets-invited-ee-year-end-report-2016/>; IRCC (2015) Express Entry. Expression of Interest (EOI): a Capstone on Program Modernization <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/ee-core-deck-eng.pdf>.

но в то же время возникают вопросы к уровню объективности оценки, но которой настаивали ее разработчики, перечисляя все достоинства системы²⁴:

- подача заявки кандидатом в зависимости от положения в пуле претендентов;
- кандидаты располагаются в пуле согласно числу полученных баллов;
- департамент занятости (далее – IRCC) определяет количество кандидатов, которые приглашаются для участия в конкретном раунде распределения приглашений;
- отдельные раунды могут предназначаться для конкретной иммиграционной программы;
- использование удобной полностью компьютеризированной процедуры;
- отсутствие списков дефицитных профессий и квот;
- ускоренная обработка заявок на ПМЖ;
- наличие Предложения о занятости и провинциальной номинации становятся активом, но не обязательным требованием;
- кандидаты получают право на участие в нескольких программах;
- создание профиля для входа в Express Entry – бесплатное, и профиль действует в течение года (с возможностью изменения);
- кандидаты получают возможность многократного участия в раундах распределения приглашений в течение года.

В свете вышеизложенного можно констатировать, что всего за два года работы Express Entry смог привлечь широкий круг высококвалифицированных кандидатов со всего мира. Провинции, территории и работодатели достаточно успешно использовали систему для удовлетворения потребностей на федеральном и региональных рынках труда. Кроме того, удалось избежать нарушения сроков рассмотрения заявок. Таким образом, задача сокращения и соблюдения сроков рассмотрения заявок на ПМЖ была выполнена.

Важно подчеркнуть, что в отличие от многих принимающих стран канадская иммиграционная система имеет ярко выраженный комбинированный характер, сочетающий федеральные и региональные программы (провинциальные и территориальные), действующие достаточно автономно (прежде всего в Квебеке), но, тем не менее, скоординировано²⁵. Express Entry выступает в этом смысле адекватным инструментом.

В данной связи совершенно закономерно предположить, что распространение подобных систем «выражения заинтересованности» вполне возможно и в других принимающих странах, прежде всего в Европе²⁶. Другое дело, что пока они используются только в странах, относимых к так называемой «англосаксонской модели» иммиграционного регулирования, хотя в условиях достаточно серьезных изменений в системах иммиграционного отбора и отсева отнесение к конкретной модели все больше теряет свое эвристическое содержание.

Работа в Канаде для иностранцев

Если рассматривать рынок труда Канады с точки зрения нехватки тех или иных категорий рабочей силы, которую требуется возместить приемом иностранных претендентов на постоянную и временную работу, то такой уж особенно острой необходимости не просматривается. Скорее цель последних шагов по расширению целевых показателей приема

---

²⁴ IRCC (2014) Expression of Interest (EOI): a Capstone on Program Modernization. Express Entry System Information for Skilled Foreign Workers. http://meurrensonimmigration.com/wp-content/uploads/Presentation_EN.pdf.

²⁵ O'Doherty H. (20.09.2017) Federal, Provincial Ministers Reach Consensus on Increasing Canadian Immigration Levels; IRCC (2017) Atlantic Immigration Pilot. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/atlantic/index.asp> (08.08.2017).

²⁶ Desiderio M. V., Hooper K. (03.2016) The Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? <http://www.migrationpolicy.org/research/canadian-expression-interest-system-model-manage-skilled-migration-european-union>.

трудовых иммигрантов заключается в наращивании масштабов занятости как в сфере производственной деятельности, так и в сфере сервисных услуг.

Так, по данным Обследования рабочей силы (LFS) на сентябрь 2017 г. население страны в трудоспособном возрасте достигло практически 30 млн чел., ее активная часть – 19.7 млн, в том числе занятых насчитывалось 18.5 млн (61.6%), а безработных – 1,2 млн (6.2%)²⁷.

Структура занятости также не ухудшилась, а даже несколько улучшилась, т.к. численность полностью занятых приблизилась к 15 млн (+2.0% в годовом исчислении), а численность частично занятых соответственно несколько снизилось – до 3.5 млн чел.²⁸

Отраслевая структура занятости страны также достаточно стабильна на протяжении последних пяти лет и за некоторым исключением демонстрирует слабо повышательные тренды в торговле, медицинском обслуживании, отрасли гостеприимства, науке и технологиях и ряде других. Наиболее заметное снижение численности занятых наблюдается в промышленности, что не является большим сюрпризом (см. табл. 1 приложения и рис. 1):

Рис 1. Канада: отраслевая занятость. 2012–2016 гг. (тыс. чел.)

Источник: Statistics Canada. Table 281-0024.

Особый интерес с точки зрения трудовой миграции представляет динамика вакантных рабочих мест. Данный показатель также не демонстрирует существенных колебаний,

²⁷ Т.е. сравнявшись с уровнем октября 2008 г. Statistics Canada (6.10.2017) Labour Force Survey, September 2017. P. 1.

²⁸ Ibid. P. 9.

продолжая ранее выявленные тенденции²⁹. Однако во втором квартале 2017 г. общее число вакансий несколько выросло и достигло 460 тыс. (+17.2% относительно 2 кв. 2016 г.)³⁰.

При этом следует отметить, что заметный рост числа вакансий и их доли между первым и вторым кварталами наблюдался также в 2015 г. и 2016 г., хотя в несколько меньших масштабах.

Также во втором квартале 2017 г. в 10 крупнейших секторах было заявлено больше вакантных позиций, чем годом ранее³¹. К этим секторам относятся: отрасль гостеприимства (размещение и питание), промышленное производство, транспорт и складирование, а также розничная торговля. Основной прирост пришёлся на провинции Онтарио, Британскую Колумбию и Квебек.

Рис. 2. Канада: вакантные рабочие места. 2016–2017

Источник: <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=2850002&tabMode=dataTable&p1=1&p2=9&srchLan=1> 13.10.17

Нельзя не отметить, что подавляющая часть вакансий относится к сфере полной занятости (около 80%), что должно быть привлекательно для трудовых мигрантов. При этом отраслевая структура вакансий серьезно варьируется в зависимости от провинций и территорий. Однако в Канаде, как и во всех принимающих странах, потоки иммигрантов стремятся в регионы именно с высоким уровнем концентрации мигрантов (следствие действия кумулятивной причинности в саморазвитии потоков мигрантов, их направлений и интенсивности)³².

Для Канады такими центрами притяжения выступают провинции Онтарио, Квебек и Британская Колумбия. Собственно именно с попытками более равномерно распределить иммигрантов между территориями и связаны отмеченные выше ноябрьские изменения в Express Entry (2016 г.).

В соответствии с долгосрочным прогнозом Департамента занятости и социального развития Канады (Employment and Social Development Canada) на 2015–2024 гг. ожидается

²⁹ Более подробно см.: Социально-трудовые отношения: сравнительный анализ западных и российских практик действий на рынке труда. Москва. ИМЭМО РАН, 2016. С. 95–116.

³⁰ Statcan (12.10.2017) Job vacancies, second quarter 2017. <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/171012/dq171012a-eng.htm?HPA=1>;

Jobbank (2017) Job Vacancy and Wage Survey, first quarter 2017. https://www.jobbank.gc.ca/LMI_bulletin.do?promo=1.

³¹ Statcan (12.10.2017) Job vacancies, second quarter 2017.

³² Light I. Deflecting Immigration: Networks, Markets, and Regulation in Los Angeles. Russell Sage, 2006; Scheven E. B., von (2015) Mexican Internal and International Migration: Empirical Evidence from Related Theories. UCLA Electronic Theses and Dissertations, eScholarship, 2015. <http://escholarship.org/uc/item/0bc5310f#page-6>.

появление 5,95 млн вакансий как в связи с экономическим ростом, так и в связи с необходимостью замены выходящих на пенсию работников³³.

Две трети (65,9%) этих вакансий относятся к профессиям, которые обычно требуют достаточно высокого уровня подготовки (университет, колледж или профессиональное образование). Их прогнозная численность составит порядка 3,93 млн чел. Около трети вакансий (около 2,02 млн) будет приходиться на занятия, требующие только среднего образования и (или) профподготовки на рабочем месте. Согласно тому же прогнозу численность лиц, ищущих работу, составит 5,83 млн, включая все три источника (выпускники, иммигранты и прочие)³⁴. Из них две трети (3,81 млн чел.) будут заняты на рабочих местах, требующих более высокого, чем среднее образования. При этом более половины новых иммигрантов (55,6%) будут искать работу именно в данной категории занятости. В прогнозный период треть лиц, ищущих работу (2,02 млн чел.) будет искать рабочие места, требующие только среднего образования и профподготовки на рабочем месте.

Представляется, что подобные прогнозы, опирающиеся на экстраполяцию текущей ситуации крайне ненадежны в силу учета ограниченного круга факторов. Например, в данной картине очень не хватает нескольких важных штрихов и в особенности динамики перемещения между тремя основными состояниями (занятость безработица и неактивность), что существенно повысило бы качество картинки.

В целом прогноз представляет чересчур благостную картину, т.к. его основным результатом выступает *сбалансированность* спроса и предложения во всех категориях занятий: менеджмент, высоко- и квалифицированные занятия (университет, колледж, профобразование) и малоквалифицированные рабочие места (среднее образование и ниже). Увы, как показывает судьба подобных прогнозов накануне последнего мирового кризиса, их надежность крайне мала именно в силу линейных экстраполяций без учета многих неявных факторов, все в большей степени определяющих уровень серьезно возросшей неопределенности перспектив развития даже таких благополучных стран как Канада.

И об этом наглядно напоминают даже учитываемые статистические данные, такие как характеристики уровня *неактивности* населения и в первую очередь молодежи, т.н. NEETs³⁵, т.е. не учащейся и не работающей.

Неактивность среди канадской молодежи в трудоспособном возрасте (15–29) уже сегодня достаточно распространена и стабильна на протяжении последних пяти лет: доля NEETs достигает почти 12% и прежде всего за счет старшей возрастной группы (25–29):

Таблица 1

Канада: неактивность молодежи 2011–2016 гг. (%)

15–29 лет	2011–2012	2012–2013	2013–2014	2014–2015	2015–2016
Не учатся и не работают	6,5	6,2	6,9	7,0	6,9
Не учащиеся безработные	4,9	4,7	4,8	4,7	4,9

Источник: Table 477-0103 <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=4770103&tabMode=dataTable&p1=-1&p2=9&srchLan=-1>

Тем не менее в целом современное состояние рынка труда Канады вполне заслуживает положительной оценки, как с точки зрения сопоставления с другими развитыми странами, так и с точки зрения открывающихся возможностей для трудовой миграции.

³³ ESDC (2015) Projections Canadian Occupational Projection System (COPS) Imbalances Between Labour Demand and Supply (2015-2024) <http://occupations.esdc.gc.ca/sppc-cops/1.3bd.2t.1ilshtml/@-eng.jsp?preview=1&lid=60&fid=45&lang=en#Fig2>.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Более подробно об этом см.: Социально-трудовые отношения: сравнительный анализ западных и российских практик действий на рынке труда. С. 82-94.

Действительно, рынок труда достаточно устойчив, занятость растет, безработица снижается, но при этом нельзя не отметить, что одновременно наблюдаются и существенные региональные диспропорции, заметно снижающие положительный эффект средних показателей по стране.

Если уровень безработицы в Британской Колумбии в сентябре 2017 г. составил всего 4,9%, в Манитобе – 5,5%, то в провинции Остров Принца Эдварда – 9,5%, в Ньюфаундленде и Лабрадоре – 15,1%³⁶. Если же проанализировать динамику региональных показателей производительности труда, рабочего времени и почасовой оплаты, то вырисовывается крайне запутанная и противоречивая картина.

Также заметно различается и уровень средней недельной оплаты труда: в среднем по стране в июле 2017 г. он составил \$970,47 (+1,8%), в Новой Шотландии – \$862, Квебеке – \$897, Онтарио – \$984, а в Саскачеване – \$1003³⁷.

Сохраняется несовпадение профессионально-квалификационного спроса и предложения, выражаемое в т.н. избыточной квалификации, характерной как для постоянного населения, так и для иммигрантов³⁸. Также сохраняется довольно высокая доля иммигрантов с низкими доходами, причем не только временная (пять первых лет пребывания), но и хроническая³⁹. Существует ряд и других проблем, не столь широко освещаемых⁴⁰.

Особенности трудовой иммиграции в Канаду

В целом страна может быть отнесена к немногочисленной, но в каком-то смысле эталонной категории стран, во многом возникшей и сформировавшейся за счет массового притока иммигрантов. Все эти страны прошли все классические этапы поселенческой, экономико-демографической и, наконец, профессионально-квалификационной иммиграции. И все эти страны по случайному стечению обстоятельств относятся (скорее уже относились) к англо-саксонскому миру.

Однако мир изменяется, многое уходит в прошлое, так же, как и наследие Британской империи. Но именно современный миграционный этап, переживаемый принимающими странами, можно – с точки зрения современника – считать поворотным, поскольку его ключевое содержание – это разворот спроса в сторону востребованности более специализированных и квалифицированных категорий трудовых мигрантов со всеми вытекающими последствиями. Следовательно, возрастает роль механизмов отбора и отсева претендентов, диверсификации спроса, его более избирательный характер, вызывающий конкуренцию не только между индивидуумами, но и странами за приток необходимой рабочей силы. И это отнюдь не только высококвалифицированные специалисты, но и вспомогательный и обслуживающий персонал, такой, например, как сиделки и няни (Live-in Caregiver) для Канады⁴¹.

Важным моментом в современной трансформации системы иммиграционного регулирования выступает соотношение временной трудовой миграции и иммиграции на

³⁶ <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/lfss01a-eng.htm>.

³⁷ Statcan (28.09.2017) Payroll employment, earnings and hours, July 2017. <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/170928/dq170928a-eng.htm>.

³⁸ Frank K., Feng Hou (05.05.2017) Over-education and Life Satisfaction among Immigrant and Non-immigrant Workers in Canada. Statistics Canada. Analytical Studies Branch Research Paper Series. 11F0019M. № 393. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2017393-eng.pdf>. P. 15.

³⁹ Picot G., Yuqian Lu. (2017) Chronic Low Income Among Immigrants in Canada and its Communities. Analytical Studies Branch. Research Paper Series № 397. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2017397-eng.pdf>. P. 17.

⁴⁰ Bourbeau E., Fields A. (28.04.2017) Annual review of the labour market, 2016. Labour Statistics Division. Labour Statistics: Research Papers. <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-004-m/75-004-m2017001-eng.htm>.

⁴¹ При наличии требований к уровню образования, стажа и признания квалификации (образования) данные категории работников могут быть отнесены к квалифицированной категории занятий.

постоянное место жительства (ПМЖ). Если несколько упростить картину, то ранее эти потоки развивались более или менее самостоятельно. В законодательстве ряда стран, в том числе и Канады, имелись ограничения по переходу из временного состояния в категорию постоянных резидентов.

В условиях возрастания спроса на различные категории специалистов все больше внимания в рамках механизмов отбора уделяется трудовому опыту в данной стране. А его приобретение возможно лишь поэтапно, по мере накопления стажа и углубления разнообразных навыков. И сегодня опыт временной работы в стране – наряду с обучением в местных образовательных учреждениях – становится существенным фактором, облегчающим доступ к ПМЖ, в том числе и в Канаде.

Миграционное регулирование – процесс довольно динамичный, в нем постоянно происходят те или иные изменения, вызываемые как текущей необходимостью, так и различными конъюнктурными соображениями. Так, деятельность правительства либералов оценивается представителями иммигрантского сообщества именно как конъюнктурная, продолжающая реформы, начатые и осуществленные консерваторами⁴².

Вместе с тем осторожность в проведении глубоких реформ в столь щепетильной сфере, как иммиграция, вполне оправдана. Подготовительный период для введения Express Entry занял более трех лет. Необходимо учитывать и специфику именно канадской миграционной системы. В стране, более 150 лет являющейся конфедерацией, иммиграционное регулирование по определению также включает федеральный и провинциальный уровни. Конечно, данные уровни взаимосвязаны, но степень автономии регионов может варьироваться в весьма широких пределах. Канадские провинции и территории имеют высокую степень автономности. Квебек в этом смысле обладает совершенно особым статусом. Однако современная миграционная ситуация, изменение спроса и предложения требуют большей согласованности действий. Именно в этом направлении и предпринимаются определенные шаги⁴³.

Данная специфика накладывает отпечаток на всю систему. Однако это, так же, как и в Австралии, не изменяет базовых принципов миграционного регулирования: использования программно-целевого подхода, позволяющего относительно гибко удовлетворять изменение спроса на те или иные категории работников, и разделение постоянного и временного потоков трудовых мигрантов. При этом поощряется использование последнего как формы «испытательного срока» для претендентов на въезд в страну на постоянной основе.

Если предельно «очистить» схему привлечения иностранной рабочей силы (далее – ИРС) на канадский рынок труда от всех наслоений, то в ней выделяются следующие ключевые моменты:

- для работодателей – получение разрешений на привлечение ИРС;
- для потенциального трудового мигранта – разрешение на работу (Work Permit)⁴⁴.

Скрепляющим соглашением обеих сторон документом выступает оформленное «предложение занятости» (offer of employment)⁴⁵ с последующим заключением трудового контракта после прохождения отборочных процедур в Express Entry.

Далее начинаются процедурные развилки: разные требования для постоянной иммиграции и временной занятости; для работодателя – необходимость получения

⁴² Рябина Е. (11.01.2017) Перспективы иммиграции на 2017 год // Русский Торонто. <http://www.russiantoronto.com/immigration/ps170111083445.asp>.

⁴³ O'Doherty Н. (20.09.2017) Federal, Provincial Ministers Reach Consensus on Increasing Canadian Immigration Levels.

⁴⁴ Разрешение на работу выдается под конкретное рабочее место, и работник имеет право работать только у того работодателя, который указан в разрешении.

⁴⁵ Предложение должно быть в письменной форме и включать условия предлагаемой работы: оплата и вычеты, трудовые обязанности, продолжительность работы, выходные и отпуск и т.п. <http://www.cic.gc.ca/english/helpcentre/answer.asp?qnum=112&top=29>.

разрешения на привлечение ИРС (Labour Market Impact Assessment, LMIA)⁴⁶ и существующие исключения из данного базового правила.

Получение LMIA также имеет свои нюансы и развилки для различных категорий работодателей, секторов экономики, дефицитности профессий и провинциальных ситуаций. В Квебеке, если претенденту удалось получить сертификат «Quebec Selection Certificate / Certificat de sélection du Québec (CSQ)», он может получить разрешение на работу у работодателя без оформления тем LMIA⁴⁷. А это серьезно ускоряет процесс допуска ИРС к работе.

Соответственно, и программы привлечения ИРС на постоянной и временной основе имеют как свою специфику организации взаимодействия работодателя и работника, так и нюансы их общего взаимодействия с канадским государством (на федеральном и провинциальном уровнях).

Программы играют роль основного инструмента регулирования объемов приема различных категорий ИРС. Считаю важным назвать и хотя бы кратко описать основные программы приема постоянных и временных трудовых мигрантов.

Постоянная иммиграция:

- Федеральная программа для квалифицированных специалистов (Federal Skilled Worker Program, FSWP);
- Федеральная программа для квалифицированных профессионалов (Federal Skilled Trades Program, FSTP);
- Федеральная программа для лиц, имеющих канадский опыт (Canadian Experience Class, CEC);
- провинциальные программы выдвижения кандидатов (Provincial Nominee Program, PNP).

Временная трудовая миграция:

- Программа для временных иностранных работников (Temporary Foreign Worker Program, TFWP);
- Программа международной мобильности (International Mobility Program, IMP);
- Международные таланты (Global Talent Stream)⁴⁸.

Программы постоянной иммиграции:

- Федеральная программа для квалифицированных специалистов (Federal Skilled Workers) – предоставляет ПМЖ для квалифицированных специалистов на основании оценки их качеств и экономических перспектив.

Минимальные требования к претендентам⁴⁹:

- трудовой опыт (профессия, продолжительность работы, ее характер, полная или частичная занятость);
- знание языка (письмо, чтение, понимание, речь) – тест/высокие требования;
- уровень образования (канадский сертификат или диплом, подтверждение адекватности иностранного диплома канадским требованиям – Educational Credential Assessment (ECA) report from an approved agency).

При соответствии всем минимальным требованиям производится оценка заявки на основе следующих факторов: возраста, образования, опыта работы, наличия действующего

⁴⁶ Данный документ заменил ранее действовавший, под названием «Оценка рынка труда» (Labour Market Opinion (LMO)) с июня 2014 г. <http://www.cic.gc.ca/english/work/employers/apply-who.asp>.

⁴⁷ <http://www.canadavisa.com/labour-market-impact-assessments.html>.

⁴⁸ О запуске программы объявлено в июне 2017 г. Предназначена для привлечения талантов мирового уровня в основном в ИТ индустрию. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/global-talent/requirements.html>.

⁴⁹ <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who.asp>.

предложения работы, знания языка, адаптируемости к местным условиям. Проходной балл для включения в пул Express Entry – 67 баллов из 100 возможных для данной программы⁵⁰. Кроме того, необходимо обладать достаточными средствами для первоначального поддержания существования претендента и его семьи после въезда в страну. Наличие семьи может принести дополнительные баллы при отборочных сессиях при включении в пул претендентов.

- Федеральная программа для квалифицированных профессионалов (Federal Skilled Trades) – предоставляет ПМЖ для квалифицированных профессионалов (прежде всего рабочих профессий и лицензируемых профессий).

Минимальные требования⁵¹:

- знание языка (письмо, чтение, понимание, речь) – тест, уровень требований ниже, чем в FSWP;
- трудовой опыт (2 года полной занятости за 5 предшествующих лет);
- соответствие требованиям национальной системы квалификаций (National Occupational Classification, NOC);
- наличие предложения полной занятости сроком не менее 1 года, либо профессиональный сертификат, выданный в канадской провинции/территории;
- планирование проживания за пределами Квебека (т.к. там действует собственная программа).

Претендовать на участие в данной программе могут лица, чья профессия соответствует конкретным профессионально-квалификационным группам Национальной системы квалификаций (NOC). К ним, прежде всего, относятся квалифицированные рабочие профессии промышленности, энергетики, строительства, ремонтники, технические профессионалы, позиции низшего управленческого звена в сельском хозяйстве и добыче природных ресурсов, а также повара, мясники и пекари.

Программа не содержит требований к образованию, но для получения добавочных баллов оно имеет значение. Программа предъявляет и ряд дополнительных требований к претендентам, планирующим жить и работать в тех или иных провинциях.

Провинциальные программы выдвижения кандидатов (Provincial Nomination Program, PNP) – провинции выбирают кандидатов, которые выказали желание жить в данной провинции и готовность способствовать ее экономическому развитию, инвестируя или работая в этой провинции⁵².

Описать и даже представить исчерпывающий список провинциальных программ достаточно затруднительно, т.к. каждая провинция/территория определяют собственные потребности и критерии отбора ИРС. Кроме того, провинциальные программы довольно часто меняются.

Участие в данных программах возможно как напрямую, так и через Express Entry, но в обоих случаях используются балльные системы отбора наиболее адекватных претендентов. Право номинирования лучших претендентов закреплено за соответствующими провинциями и территориями.

Федеральная программа для лиц, имеющих канадский опыт (Canadian Experience Class program, CEC)⁵³ – для иностранных рабочих и иностранных выпускников канадских вузов, которые заняты в Канаде на временной основе и хотят стать постоянными жителями. Канадское образование и опыт работы являются ключевыми факторами отбора для данной программы. Именно она и служит основным каналом перетока востребованных временных трудовых мигрантов в статус постоянных резидентов.

⁵⁰ <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>.

⁵¹ <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/trades/apply-who.asp>.

⁵² <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/provincial/apply-who.asp>.

⁵³ Evaluation of the Canadian Experience Class. Research and Evaluation Branch. Citizenship and Immigration Canada. November 19, 2015. Executive report. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/cec/2016/index.asp>.

Программа была запущена в 2008 г. Ее целью было разгрузить FSW программу, испытывавшую в тот период очередные сложности с затовариванием заявок на ПМЖ, несоблюдением сроков их рассмотрения и т.п. Также в цели данной программы входило повышение международной конкурентоспособности страны в соответствии с изменением потребностей рынка труда. В 2013 г. ранее отдельные потоки (работники и выпускники) были объединены, требования к претендентам гармонизированы.

Минимальные требования:

- 12-месячный опыт работы в Канаде (в течение 36 мес.) по профессиям квалифицированного труда (группы 0, А и В NOC);
- знание языка на требуемом уровне для данной профессиональной группы.

Профиль типичного участника программы характеризуется следующими чертами: это одинокий (66,8%) мужчина (64,6%) в возрасте 26–35 лет (64,8%), имеющий высшее образование (63,7%) и владеющий английским/французским языком (99,2%).

Программы привлечения бизнеса (Business Class)⁵⁴ – целевыми группами являются инвесторы, предприниматели и самозанятые лица, обладающие значительным чистым капиталом и серьезными деловыми навыками для развития новых коммерческих проектов и выхода на зарубежные рынки.

Визовая программа для стартапов (Start-up Visa Program)⁵⁵ – цель состоит в привлечении предпринимателей из-за рубежа для создания инновационных предприятий, новых рабочих мест и повышения конкурентоспособности.

Минимальные требования:

- наличие письма о поддержке (Letter of Support) от одного из авторизованных органов (инвестиционные и венчурные фонды, бизнес-инкубаторы и т.п.);
- соответствие требованиям к бизнесу;
- знание языка на уровне Canadian Language Benchmark (CLB) 5;
- наличие необходимой суммы денег для начального обустройства.

Программа для самозанятых (Self-Employed Program)⁵⁶.

Минимальные требования:

- опыт работы в соответствующем бизнесе (культура и спорт) (2 года)
- опыт управления фермой и намерение ее приобрести в Канаде
- способность набрать не менее 35 баллов по критериям отбора (опыт, образование, возраст, знание языка и адаптивность)
- соответствовать медицинским и иным требованиям

Федеральные программы для обслуживающего персонала (сиделки, няни) (Federal Caregivers)⁵⁷. Предназначены для лиц, имеющих квалификацию и опыт ухода за детьми, престарелыми и инвалидами. Включают три направления:

- Программа ухода за детьми (Caring for Children Program);
- Программа ухода за престарелыми и инвалидами (Caring for People with High Medical Needs Program);
- Программа ухода с проживанием в семье (Live-in Caregiver Program)

Все три вида программ объединяют следующие минимальные требования:

- опыт работы в Канаде по данной специальности по временной визе (2 года);

⁵⁴ В феврале 2014 г. Действие следующих программ Immigrant Investor Program и Entrepreneur Program приостановлено. Прием заявок для участия в пилотной программе Immigrant Investor Venture Capital (IIVC) Pilot Program завершен. <http://www.cic.gc.ca/english/helpcentre/answer.asp?qnum=968&top=6>; <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/iivc/index.asp>.

⁵⁵ http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/start-up/index.asp?_ga=2.171319203.207690691.1508427400-1357403897.1507020328.

⁵⁶ <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/self-employed/index.asp>.

⁵⁷ <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/caregivers/index.asp>.

- знание языка с подтверждением уровня знаний;
- специальное образование (диплом, сертификат, лицензия медсестры);
- приемлемость (Admissibility) т.е. отсутствие криминального прошлого и т.п.

Как отмечалось выше, на 2017 г. запланировано некоторое увеличение доли приема трудовых иммигрантов по экономическим программам. Как контрольные цифры распределены по категориям, представление дает таблица ниже (см. табл. 2).

Таблица 2

Канада: распределение размеров приема иммигрантов по направлениям экономического потока. План приема на 2017 г.

Экономический поток	Программы	2017 контрольные цифры
	Федеральные экономические (Federal Economic)	73 700
	Федеральные для обслуживающего персонала (сиделки, няни) (Federal Caregivers)	18 000
	Федеральные для бизнеса (Federal Business)	500
	Программы провинциальных кандидатов (Provincial Nominee Program)	51 000
	Квебекские квалифицированные работники и предприниматели (Quebec Skilled Workers and Business)	29 300
ВСЕГО		172 500

Источник: Government of Canada (31.10.2016) Key Highlights 2017 Immigration Levels Plan.

Очевидно, что основной акцент в иммиграционном отборе все в большей мере делается на привлечение высококвалифицированных специалистов и профессионалов. Причем задача более равномерного распределения трудовых иммигрантов по территории страны становится все насущней. Не случайно провинциальная квота вкупе с квебекской должна превысить масштабы приема по федеральным программам. Что касается бизнес-программ, несмотря на постоянно звучащие заявления и предпринимаемые попытки создания новых каналов инвестиций, реальные контрольные цифры минимальны.

Таким образом, решение задачи привлечения инвесторов и предпринимателей перекладывается на провинции и территории через соответствующие программы. Это должно повысить эффективность привлекаемых иностранных инвестиций, приблизив их к конкретным потребностям регионов. Кроме того, имеется ряд соглашений о свободной торговле, включающих порядок перемещения инвесторов и предпринимателей⁵⁸. Правда, они относятся к категории временных визитеров.

Временная трудовая миграция

Временная трудовая миграция призвана играть значительную роль в удовлетворении потребностей национального бизнеса в заполнении вакансий, не имеющих спроса среди

⁵⁸ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/international/index.asp>.

местного населения. Это связано либо с непривлекательностью предлагаемых вакансий, либо с отсутствием или недостатком в стране необходимых специалистов данного профиля. Собственно, этим и исчерпываются основные функции данной категории трудовых мигрантов. Однако в современных условиях к данным функциям добавляется еще одна, предполагающая выполнение роли своеобразного «предохранительного клапана».

Как уже отмечалось, для части временных трудовых мигрантов – это испытательный срок и первичная адаптация для перехода на ПМЖ, для другой части – использование именно для затыкания дыр на рынке труда и ограничение притока не востребовавшихся и нежелательных претендентов на въезд.

В зависимости от конкретной страны соотношение данных потоков может варьироваться, артикуляция поставленных задач может быть ярко выраженной (как в Южной Корее), либо не выдвигаться на передний план. В этом смысле Канада относится скорее ко второму типу.

Для привлечения иностранных работников на временную работу в Канаду действуют следующие программы:

- Программа для временных иностранных работников (Temporary Foreign Worker Program, TFWP);
- Программа международной мобильности (International Mobility Program, IMP);
- Международные таланты (Global Talent Stream)⁵⁹.

О запуске последней программы объявлено летом 2017 г. По первому впечатлению она носит скорее имиджевый характер, ее использование как реального канала привлечения реальных талантов вызывает большие вопросы.

Для того чтобы иметь доступ к временной занятости в Канаде, трудовому мигранту необходимо получить разрешение на работу (work permit) или авторизацию для работы без разрешения⁶⁰.

Основные программы привлечения временной ИРС содержат ряд различий. Основными среди них следует признать необходимость получения *разрешения на работу для иностранного работника* и *разрешения на привлечение ИРС для работодателя* (Labour Market Impact Assessments, LMIA) в рамках Temporary Foreign Worker Program (TFWP) и изъятие данного требования для участников International Mobility Program (IMP).

Кроме того, программа TFWP позволяет работодателям нанимать иностранцев именно в случае временного дефицита кадров, тогда как программа IMP ориентирована на повышение конкурентных преимуществ и экономических выгод для участников и страны в целом⁶¹.

Каждая из двух программ временной занятости иностранцев включает в себя несколько конкретных направлений, ориентированных либо на сектор экономики, вид деятельности, межгосударственные соглашения или категорию трудовых мигрантов).

Канадская миграционная статистика различает временных трудовых мигрантов в зависимости от целей получения разрешения на работу:

- держатели разрешений в целях трудоустройства по программам TFWP и IMP;
- держатели разрешений в иных целях (обучение, беженцы и постоянные резиденты);
- международные студенты;

⁵⁹ О запуске программы объявлено в июне 2017 г. Она предназначена для привлечения талантов мирового уровня в основном в ИТ индустрию. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/global-talent/requirements.html>; Filippone R. (08.11.2017) New immigration program helping Canada in the global war for high-tech talent. CBC. <http://www.cbc.ca/news/business/immigration-high-tech-canada-global-skills-strategy-1.4391409>.

⁶⁰ Immigration and Refugee Protection Act. section 30. <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf>.

⁶¹ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/index.asp>.

- соискатели убежища⁶².

Программа для временных иностранных работников (Temporary Foreign Worker Program (TFWP)). Действует с 1973 г.

Программа позволяет нанимать иностранцев для выполнения краткосрочных работ в условиях дефицита рабочей силы, как из-за рубежа, так и среди лиц, уже находящихся в стране.

В настоящее время включает следующие категории ИРС:

- Программа найма иностранных помощников (нянек) (Live-in Caregiver Program);
- Программа для сельскохозяйственных сезонных рабочих (Seasonal Agricultural Worker Program);
- прочие держатели разрешений на работу:
  - высококвалифицированные (Higher-skilled),
  - малоквалифицированные (Lower-skilled, Пилотная программа для малоквалифицированных работников (Low-Skill Pilot, LSP).

Для работодателей, которые не смогли нанять канадских граждан или постоянных резидентов, программа TFWP открывает возможность нанимать работников из-за рубежа. Работодатели могут также привлекать и квалифицированных иностранных работников, уже находящихся в Канаде, таких, например, как иностранцы, собирающиеся заключить контракт с другим работодателем, либо имеющих *открытое разрешение* на работу, которое позволяет работнику трудоустроиться у любого работодателя в Канаде⁶³.

Для того чтобы получить возможность нанимать ИРС, работодатель должен подать заявку на получение *положительной* Оценки воздействия на рынок труда (Labour Market Impact Assessment, LMIA) в подразделении Департамента занятости (Employment and Social Development Canada (ESDC)/Service Canada) и заплатить соответствующую пошлину⁶⁴. Данное подразделение (Service Canada) проводит оценку возможного воздействия привлечения конкретных иностранцев на ситуацию на местном рынке труда и в зависимости от ее результатов выдает либо положительное, либо отрицательное заключение (LMIA).

Чтобы получить положительную оценку, надо доказать невозможность найма канадцев и постоянных резидентов, положительное или нейтральное их влияние на рынок труда, отсутствие дискриминации/соответствие стандартам в оплате и условиях труда. Кроме того, процедура оценки воздействия для позиций с высокой зарплатой отличается от оценки воздействия для низкооплачиваемых рабочих мест⁶⁵.

Предусмотрена и система инспекций для проверки соответствия реальных условий труда заявленным в заявке на получение LMIA уже после ее получения работодателем. До 2014 г. эта форма разрешения называлась «Заключение по рынку труда» (Labour Market Opinion, LMO). Эти, казалось бы, незначительные и маловажные изменения на самом деле выполняют функцию конкретных и видимых маркеров более глубоких и принципиальных изменений, происходящих в системе миграционного отбора.

Еще одним пунктом на «полосе препятствий» на пути работодателей к получению положительной оценки (LMIA) выступает разница требований при привлечении квалифицированных и малоквалифицированных работников⁶⁶.

⁶² Canada: Facts & Figures 2014: Immigration Overview - Temporary Residents. <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/2014-Facts-Figures-Temporary.pdf>. P. 2.

⁶³ В стране действует два типа разрешений: привязанное к конкретному работодателю (employer-specific work permit) и открытое (open work permit). <http://www.cic.gc.ca/english/work/apply-who-permit.asp>; <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/admissibility/open.asp>.

⁶⁴ <http://www.canadavisa.com/temporary-foreign-worker-program.html>.

⁶⁵ Высокооплачиваемыми признаются зарплаты более высокие либо равные медианному уровню оплаты труда в данной провинции/территории.

⁶⁶ Занятия, отнесенные Национальной классификацией занятий к категориям 0, А и В, являются высококвалифицированными, отнесенные к С и D – низкоквалифицированными.

Для получения разрешения на привлечение малоквалифицированного персонала обязательным требованием является представление *подписанного* обеими сторонами трудового контракта с полным перечнем условий найма (оплата, условия труда, доставка до места работы, медицинское обслуживание, жилье и т.п.)⁶⁷.

Ранее также существовало правило, что временный малоквалифицированный работник после 24 мес. работы должен был возвращаться домой не менее чем на четыре месяца. Однако позднее данное требование было отменено.

Не менее существенно и то, что для выхода на рынок труда ИРС работодатель должен не просто доказать отсутствие необходимых местных кадров (что тоже предполагает ряд конкретных действий и затрат на объявления), но и представить документальные доказательства своей предпринимательской активности и состоятельности, соответствие требованиям законов и трудовых стандартов⁶⁸.

Как уже отмечалось, для привлечения ряда конкретных категорий временных работников в рамках TFWP используются различные специализированные программы:

- пилотная программа для малоквалифицированных работников (Low-Skill Pilot, LSP)⁶⁹;
- Программа для сельскохозяйственных сезонных рабочих (Seasonal Agricultural Worker Program)⁷⁰;
- Программа найма иностранных помощников (нянек) (Live-in Caregiver Program)⁷¹.

Для всех специализированных программ общим является необходимость получения разрешения на работу, разрешения на привлечение ИРС (LMIA) и заключение трудового контракта.

Наряду с общими базовыми требованиями имеется достаточно широкий спектр секторальных и провинциальных различий, носящих по преимуществу технический характер. В частности, программа привлечения сиделок и няней (Live-in Caregiver) была организована для удовлетворения нехватки местной рабочей силы в сфере ухода за детьми, больными, инвалидами и стариками.

В качестве стимула использовано предоставление возможности временной работы, открывающей путь к проживанию в стране и в конечном итоге позволяющей подавать документы на ПМЖ в Канаде.

Программа позволяет претендентам подавать заявку на постоянное жительство в том случае, если они наняты на полный рабочий день в течение 24 мес. или, если отработали 3900 часов за 22 мес. в течение четырех лет. При этом суммарная продолжительность разрешения на работу не должна превышать четырех лет и трех месяцев⁷². Данный срок рассчитан на первичную адаптацию трудового мигранта и позволяет подавать заявление на ПМЖ.

Динамика отдельных потоков Программы TFWP (см. табл. 3) достаточно наглядно демонстрирует колебания потребности во временных трудовых мигрантов в зависимости от конъюнктуры рынка труда. Ясно также и то, что Программа достаточно эффективно откликается на изменение этих потребностей.

---

⁶⁷ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/pilot/training.asp>.

⁶⁸ Требуется представить набор документов – от лицензии и(или) регистрации, налоговой декларации до справок от страховых органов <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/requirements.html>.

⁶⁹ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/pilot/training.asp>.

⁷⁰ Распространяется на Мексику и 11 стран карибского бассейна. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural.html>.

⁷¹ IP 4. Processing live-in caregivers in Canada. 2015-11-05. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/ip/ip04-eng.pdf>; <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/caregiver.html>.

⁷² Ibid. P. 7.

**Канада: численность участников программы TFWP и ее компонентов.
2006–2015 гг. (чел.)**

Времен- ные иностран- ные работни- ки	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Сиделки	27 368	35 423	39 968	41 707	39 632	36 422	28 373	23 846	23 174	20 466
Сельхоз. работни- ки	24 936	29 144	33 575	34 510	35 320	36 636	38 256	41 697	45 281	46 827
Прочие	57 790	76 438	104 478	115 516	109 783	94 997	99 199	111 788	109 847	87 978
В том числе:										
ВКС*	51 590	61 660	73 355	77 208	73 623	67 205	69 784	76 278	69 929	54 831
МКС**	5 844	14 523	31 543	39 363	38 098	29 875	31 813	38 655	41 002	32 026
Не известно	624	674	765	780	733	907	956	987	891	2 298
Всего	110 021	140 804	177 601	191 139	184 022	167 304	165 121	176 541	177 704	154 859

*Высококвалифицированные специалисты

**Малоквалифицированные работники

Источник: Facts & Figures 2015: Immigration Overview - Temporary Residents – Annual IRCC Updates
<http://open.canada.ca/data/en/dataset/052642bb-3fd9-4828-b608-c81dff7e539c>.

Вместе с тем рис. 3, табл. 2 приложения и рис. 1 приложения демонстрируют крайне любопытную картину динамики временной трудовой миграции в Канаде за прошедшие после кризиса годы.

**Рис. 3. Канада: удовлетворение запросов работодателей во временных
работниках. 2008–2015 гг. (тыс.)**

Источник: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/reports/2014/lmia-annual-statistics/province.html#TOC3>.

Представленные выше данные свидетельствуют о существенном снижении как заявленной потребности канадских работодателей во временных работниках, так и разрешенного их числа. Изменяется и структура предлагаемых временных позиций.

Характерно, что снижается численность практически всех квалификационных групп за исключением позиций, требующих средней квалификации включая и офисных служащих. Об устойчивости данной тенденции судить крайне сложно.

Параллельно сокращается (более чем в три раза) и число работодателей получивших разрешение на привлечение ИРС. Ясно, что причин для этого более чем достаточно, однако

лежащее на поверхности объяснение скорее всего состоит в том, что основной среди них выступает ужесточение требований к работодателям, претендующим на использования временных трудовых мигрантов. А это, в свою очередь, определяется как общей ситуацией на рынке труда, так и необходимостью упорядочения использования труда мигрантов, снижения уровня недобросовестной конкуренции и эксплуатации иностранцев.

Следующий рисунок (см. рис. 4) дополняет общую картину, делает ее более объемной. Как следует из представленных помесечных данных, использование временной ИРС в стране носит ярко выраженный циклический и сезонный характер:

Рис. 4. Канада: численность получателей разрешения на работу по Программе для временных иностранных работников (TFWP) 01.2015 – 07.2017 (тыс. чел.)

Источник: <http://open.canada.ca/data/en/dataset/360024f2-17e9-4558-bfc1-3616485d65b9>

Из числа факторов, влияющих на динамику использования ИРС на канадском рынке труда, не следует исключать и возможность «перенасыщения» рынка временного труда, превышения предложения над спросом и несовпадения спроса и предложения на конкретные профессии и квалификации.

Эти факторы вполне могут подвигнуть Департамент занятости на сдерживание спроса работодателей на трудовых мигрантов. Не случайно, в последние годы стремление сбалансировать спрос и предложение рабочей силы выливается в сдерживание притока высококвалифицированных специалистов и некоторое увеличение доли квалифицированной категории временных иностранных работников (табл. 3 Приложения). Сюда же следует отнести и неравномерность распространения временной ИРС между провинциями/территориями.

Программа международной мобильности (International Mobility Programs, IMP) рассчитана на категории временных трудовых мигрантов для привлечения которых не требуется получение работодателем соответствующего разрешения. В значительной мере эта программа предназначена для мигрантов, прибывающих из стран – членов соглашений о свободной торговле, но не только, поскольку речь идет и о разнообразных неэкономических соглашениях. В том числе это касается двусторонних межгосударственных соглашений и

соглашений в рамках Программы международного обмена опытом (International Experience Canada, IEC program)⁷³.

Программа включает три основные категории участия:

- трудовые каникулы (Working Holiday (travel and work));
- молодые профессионалы (Young Professionals (career development));
- международная кооперация (International Co-op (интернатура для студентов)).

Названия данных категорий говорят сами за себя.

Международные соглашения о свободной торговле (FTA) содержат положения, облегчающие на взаимной основе временный въезд для деловых людей. Крупнейшим среди данного рода соглашений является Североамериканское соглашение о свободе торговли (North American Free Trade Agreement, NAFTA)⁷⁴. Для лиц, имеющих право на участие в FTA, обычно требуется разрешение на работу, но на них не распространяется необходимость получения работодателем LMIA. FTA, заключенные с Чили, Перу, Колумбией и Южной Кореей содержат положения, аналогичные условиям НАФТА, которые предоставляют временный доступ четырем категориям лиц: бизнесменам для деловых поездок, определенным категориям специалистов, лицам, перемещаемым внутри корпорации, а также международным торговцам и инвесторам. Последнее соглашение подобного рода вступило в силу 21 сентября 2017 г. Это соглашение о свободной торговле Канады с ЕС – Всеобъемлющее торгово-экономическое соглашение (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA), содержащее сходные положения о допуске иностранных специалистов на взаимной основе⁷⁵. Для некоторых категорий мигрантов въездные требования существенно отличаются от требований НАФТА, однако положения об отсутствии необходимости получать LMIA сохраняются⁷⁶.

Для участия в программе работодатель должен заплатить «пошлину соответствия» (employer compliance fee) в \$230 и направить предложение занятости (offer of employment) на электронный портал работодателя (Employer Portal)⁷⁷. После получения регистрационного номера он передается трудовому мигранту для оформления разрешения на работу и соответствующей визы (при необходимости). Если претендент проходит проверку на его соответствие действующим критериям, то он получает приглашение на въезд в страну. Как и в других случаях, работодатель, претендующий на участие в программе IMP, обязан продемонстрировать свое соответствие ее требованиям⁷⁸ и в том числе быть готовым проходить проверки на соответствие в течение шести лет с начала работы у него трудового мигранта!

В целом Программа IMP включает следующие подпрограммы:

- международные соглашения (четыре категории);
- канадские интересы (Canadian Interests) (пять категорий);
- прочие категории.

Наибольшее число участников приходится на «Канадские интересы» (см. табл. 4) и прежде всего на категории Конкурентоспособность и публичная политика» (Competitiveness

⁷³ Действует 33 межгосударственных соглашения для обмена молодежью в возрасте 18-35 лет. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/opinion/experience/bilat.asp>; International Experience Canada. <http://www.canadavisa.com/international-experience-canada-program.html>.

⁷⁴ NAFTANow. <http://www.naftanow.org/>.

⁷⁵ O'Doherty H. (21.09.2017) CETA Comes Into Effect, Facilitating Easier Entry to Canada for Business Visitors. <https://www.cicnews.com/2017/09/ceta-comes-into-effect-facilitating-easier-entry-canada-business-visitors-099586.html>.

⁷⁶ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/international/index.asp>.

⁷⁷ <http://www.cic.gc.ca/english/work/employers/hire-how.asp>.

⁷⁸ Раздел R209.2 Регламента «Immigration and Refugee Protection Regulations (IRPR)» <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/permit/compliance.asp>.

and public policy)⁷⁹ и «Эквивалентная занятость» (Reciprocal Employment)⁸⁰ (см. табл. 4 Приложения).

Таблица 4

**Канада: Численность участников программы ИМР и ее компонентов.
2006–2015 гг. (тыс. чел.)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Соглашения	26 175	29 532	33 912	36 686	43 516	52 578	59 932	64 079	63 453	62 817
Канадские интересы (Canadian Interests)	119 180	131 880	152 221	177 377	209 175	236 282	268 904	299 863	330 898	334 586
Прочие участники ИМР	32	27	83	119	114	55	46	36	323	157
Всего	144 621	160 289	184 913	212 935	251 117	286 142	325 323	359 109	390 273	393 372

Источник: Facts & Figures 2015: Immigration Overview – Temporary Residents – Annual IRCC Updates
<http://open.canada.ca/data/en/dataset/052642bb-3fd9-4828-b608-c81dff7e539c>

Если иметь в виду, что ранее программы международного обмена не входили в компетенцию Департамента миграции и лишь не так давно были включены в конгломерат программ, объединенных общим названием «Программа международной мобильности» (ИМР), то не приходится удивляться ее современным размерам и более чем двукратному объему участников относительно Программы временных иностранных работников (TFWP). Собственно, достаточно искусственный способ объединения программ хорошо иллюстрирует динамика ее квалификационного состава. В основном демонстрируемый рост происходил за счет не высококвалифицированных и даже менее квалифицированных категорий, а за счет прочих категорий участников (и мужчин и женщин), включенных в данную Программу (см. рис. 5).

Кроме того, это определяется и чисто расчетными действиями, такими, как, например, перемещение отдельных категорий (например, подрабатывающих студентов) между программами временной трудовой миграции.

**Рис. 5. Канада: Квалификационная структура участников Программы ИМР в зависимости от пола и года получения разрешения на работу.
01.2015 – 09.2017. (тыс. чел.)**

Источник: <http://open.canada.ca/data/en/dataset/360024f2-17e9-4558-bfc1-3616485d65b9>

⁷⁹ Включает категории супругов квалифицированных работников и студентов, выпускников вузов, работающих студентов и аспирантов. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/opinion/policy.asp>.

⁸⁰ Включает участников International Experience Canada (IEC) и участников программ международного научного обмена. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/opinion/reciprocal.asp>.

Одной из программ, относящихся в настоящее время к IMP, выступает **Программа разрешений на работу для выпускников вузов (Post-Graduation Work Permit Program, PGWPP)**⁸¹.

Программа открывает возможности для иностранных выпускников канадских вузов набраться необходимого трудового опыта для того чтобы получить возможность устроиться на постоянное место жительства через Федеральную программу для лиц, имеющих канадский опыт (Canadian Experience Class program, CEC). Для этого выпускники получают открытые разрешения на работу, а работодатели, соответственно, не обязаны оформлять разрешение на привлечение (LMIA). Максимальный срок для данного вида разрешения на работу – три года, но он не может превышать срок образовательной программы конкретного студента. Кроме этого к выпускнику для получения разрешения на работу применяются достаточно жесткие требования⁸².

В 2015 г. в программе участвовало 79 284 чел. против 9050 в 2007 г.⁸³

Данная программа является логическим продолжением программ приема международных студентов в вузы Канады. Если для поступления иностранных учеников в начальную и среднюю школу нет никаких ограничений, то для приема студентов провинциальные вузы должны получить соответствующую аккредитацию в своей провинции/территории. Федеральные вузы по определению признаются аккредитованными учреждениями (designated learning institutions (DLIs))⁸⁴.

Следует попутно отметить что не все программы обучения, представленные даже в аккредитованных вузах, признаются годными для получения разрешения на участие в PGWP.

Как уже отмечалось, реформирование системы иммиграционного регулирования в Канаде осуществляется практически непрерывно начиная с 2002 г. Причем в данном процессе относительно легко выделить как серьезные, структурные изменения, так и конъюнктурные, рассчитанные более на информационный шумовой эффект, чем на реальное совершенствование механизмов отбора и отсева. Эти последние изменения, особенно в сфере объединения-разъединения различных программ приема зачастую вносят путаницу, затрудняют формирование четкого и логичного представления о системе в целом.

Последние изменения структуры сбора и распространения информации в сфере иммиграции привели к крайней запутанности и противоречивости ее представления, сосуществования явно устаревших сведений с более современными. Более того, один и тот же сюжет может рассматриваться в нескольких материалах, а не менее важный – оставаться пропущенным.

Данный штрих к анализу деятельности канадской иммиграционной системы можно трактовать по-разному: либо как случайный, вполне допустимый в условиях прихода нового правительства, стремящегося продемонстрировать готовность к изменениям, открытости информации и росту внимания к конкурентоспособности. С другой – как свидетельство непрофессионализма, отсутствия четкого представления о целях и задачах иммиграционной политики, недопонимания инерционности миграционных процессов, алгоритма действия соответствующих механизмов регулирования, необходимости глубокого аналитического и прогностического обеспечения.

В данной связи будет вполне закономерным остановиться на позиции стороны работодателей относительно состояния иммиграционной политики.

---

⁸¹ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/students/post-grad.asp>.

⁸² Ibidem.

⁸³ Facts & Figures 2015: Immigration Overview - Temporary Residents – Annual IRCC Updates <http://open.canada.ca/data/en/dataset/052642bb-3fd9-4828-b608-c81dff7e539c>.

⁸⁴ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/students/design.asp>.

По данным, полученным в ходе опроса, организованного Канадской торговой палатой среди канадских работодателей – для повышения конкурентоспособности Канады в 2017–2018 гг. необходимо решить ряд проблем, среди которых первое место занимает именно «квалификация и рабочая сила»⁸⁵.

По мнению работодателей, конкурентоспособность Канады в значительной степени будет зависеть от способности страны готовить и находить работников с навыками, которые помогут работодателям добиться успеха. В настоящее время Канада не готовит достаточно выпускников с квалификациями, необходимыми для ее экономики. Очевидно, что разрыв в квалификациях будет расти, экономический рост ослабевать, если не удастся согласовать развитие профессиональных навыков с целями иммиграционной политики. Имеющиеся прогнозы предрекают недостаточность предложения и рост спроса на ряд профессиональных категорий. И при этом канадская иммиграционная система была перестроена с серьезными последствиями для работодателей, которые сталкиваются со все более сложной и дорогостоящей системой привлечения трудовых мигрантов.

Работодатели выделяют три ключевых направления действий, которые могут оказать непосредственное практическое воздействие на проблемы с трудовыми ресурсами у предприятий. Федеральное правительство должно обеспечить, чтобы предпринимаемые иммиграционные изменения перестали необоснованно ограничивать доступ работодателей к востребованным иностранным талантам; оно также должно инвестировать в более качественную информацию о рынке труда; наконец, оно должно стимулировать работодателей предлагать образование, более интегрированное с работой, развивать кооперацию с системой высшего образования и расширение интернатуры.

В этих предложениях отражается с одной стороны, недовольство продолжающимся наведением порядка в сфере приема трудовых мигрантов, воспринимаемое как «закручивание гаек», что характерно для работодателей во всех основных странах приема. Но с другой – содержатся и вполне адекватные и разумные предложения по преодолению разрыва между системой образования и потребностями реального бизнеса.

Заключение

С теоретической точки зрения программы привлечения иностранной рабочей силы открывают широкий спектр возможностей для иностранного работника. Эти возможности простираются от постоянной полной занятости со всеми вытекающими правами и преференциями предоставляемыми данным статусом до положения индивидуального предпринимателя или самозанятого работника (*independent contractor*), у которого достаточно собственных плюсов и минусов⁸⁶.

Между названными позициями простирается труднообозримое поле форм и видов занятости (временной, частичной, сезонной, контрактной, поденной, по требованию (*on-call*) и т.п.).

Кроме этого на возможности трудоустройства как для канадцев, так и в особенности для мигрантов существенное влияние оказывают два нормативно-правовых института: двухуровневая система законодательства (федеральное и провинциальное) и правила допуска (аттестации) и осуществления профессиональной деятельности по широкому кругу профессий высококвалифицированного и квалифицированного труда, т.н. *регулируемые* профессии (врачи, медсестры, архитекторы, юристы, сварщики, механики и т.д. и т.п.).

Если первый фактор предоставляет иностранному соискателю некоторую свободу выбора – т.е. право определять, какая юрисдикция более выгодна в его конкретной ситуации,

---

⁸⁵ Canadian Chamber of Commerce (2017) Crystal Ball Report. Shock and Opportunity: Adapting to a Volatile World. Economic and Political Outlook 2017-2018. January 2017 <http://www.chamber.ca/publications/reports/> P. 25-26.

⁸⁶ Crann G., Redway A. Work: Getting a Job and the Law <http://www.cnmag.ca/issue-5/690-work-getting-a-job-and-the-law-e05>.

то второй весьма существенно и эффективно ограничивает возможность заниматься видами деятельности, подпадающими как под государственный нормативный контроль, так и под правила саморегулируемых профессиональных сообществ (стандарты приема, признание иностранных квалификаций, профессиональные экзамены и лицензирование деятельности).

Не следует оставлять без внимания и абсорбционные возможности и ограничения рынка труда как такового. По результатам анализа проведенного той же Канадской торговой палатой (Canadian Chamber of Commerce) в 2013 г. было создано всего 99 000 новых рабочих мест по сравнению с 2012 г., когда было открыто 303 900 новых рабочих позиций⁸⁷. При этом уровень безработицы составлял в декабре 2013 г. 7.2% (+ 0.1%). К октябрю 2017 г. он снизился до 6.0%, а для постоянных резидентов – до 6.8%⁸⁸. Таким образом, разрыв в уровне безработицы существенно сократился по сравнению с 2013 г.

Правда для недавних иммигрантов (5 лет и менее) уровень безработицы остается и в текущем году достаточно высоким (10.3 – 11.6% в зависимости от месяца)⁸⁹. Только у категории иммигрантов, проживших в стране 10 и более лет, уровень безработицы падает до минимального уровня – 5.7%, т.е. такого же, как у лиц, рожденных в Канаде⁹⁰.

Следует напомнить, что в декабре 2013 г. безработица среди иммигрантов (в возрастной когорте 25–54 года) была в два раза выше, чем среди канадцев. И это при том, что 55,8% недавних иммигрантов представляли лица с высшим образованием. Следовательно, безработица среди хорошо образованных иностранцев была в пять раз выше, чем среди хорошо образованных канадцев⁹¹. В соответствии с исследованиями проф. Дж. Рейца (Jeffrey Reitz) из Университета Торонто вне зависимости от профессии иностранцу требуется в среднем 10 лет для достижения позиции, соответствующей его квалификации⁹². В то же время малый и средний бизнес в ряде секторов экономики (строительство, бизнес-услуги и агрокомплекс) испытывают ощутимую нехватку специалистов (250–300 тыс. позиций), о чем свидетельствует исследование Канадской федерации малого и среднего бизнеса (Canada's Federation of Independent Business)⁹³.

Даже принимая во внимание неизбежную тенденциозность исследований в сфере иммиграции и рынка труда – результаты и само внимание к проблеме – достаточно надежное свидетельство сохранения проблемных зон в сфере занятости, а соответственно и регулирования иммиграционных потоков.

Неустойчивость тенденций на рынке труда страны заставляют правительство, не отказываясь от амбициозного лозунга привлечения «the best and brightest», существенно корректировать свои иммиграционные программы, принципы и подходы отбора претендентов.

Насколько предпринятые реформы окажутся эффективными и жизнеспособными, покажет время, т.к. несмотря на оптимистические прогнозы о грядущей сбалансированности рынка труда, вполне можно ожидать определенных сюрпризов, учитывая рост общей неустойчивости и непредсказуемости социально-экономических процессов.

И отвечая на вопрос, вынесенный в заголовок статьи, следует отметить, что в период активного притока внешних трудовых мигрантов иммиграционные системы развиваются поступательно и вполне успешно. Другое дело, когда происходит смена приоритетов иммиграционной политики, и наступает время реформирования сложившейся системы

---

⁸⁷ Canada's Labour Market Sputtered in 2013 (02.2014). P. 2. <http://www.chamber.ca/publications/economic-policy-series/>.

⁸⁸ Statistics Canada. Table 282-0101 - Labour Force Survey estimates (LFS), by immigrant status, age group,... CANSIM (database).

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=2820101&retrLang=eng&lang=eng>.

⁹¹ Canada's Labour Market Sputtered in 2013 (02.2014). P. 3-4.

⁹² Ramsey A. Why Canada Needs More Immigrants - Now. <http://www.readersdigest.ca/magazine/why-canada-needs-more-immigrants%E2%80%94now/>.

⁹³ Ibidem.

регулирования притока мигрантов. Причем реформирования, нацеленного на более жесткий отбор конкретных и востребованных категорий трудовых мигрантов. Канадский опыт показателен и полезен в том смысле, что необходимость реформ была осознана достаточно рано, и процесс постепенно набирал обороты, пока не было принято наиболее оптимальное (в сложившихся условиях) решение последовать австралийскому опыту, показавшему свою эффективность.

Однако, как и в Австралии, в Канаде период кардинальных перемен в сфере иммиграции отнюдь не завершился. Проблема выбора дальнейших направлений трансформаций никуда не делась. Наоборот возникают все новые развилки возможных направлений движения, необходимость балансировки интересов сторон взаимодействия становится еще насущней, требует все более тонкой настройки. И в этом отношении Канада не является исключением из правила, несмотря на несомненную национальную специфику.

Приложение

Таблица 1

Канада: отраслевая занятость. 2012–2016 гг. (тыс. чел.)

	2012	2013	2014	2015	2016
Общая отраслевая занятость, в т. ч. на неклассифицированных предприятиях	15 240 763	15 428 538	15 610 107	15 782 256	15 952 084
Занятость в товаропроизводящих отраслях	2 801 370	2 832 923	2 855 868	2 844 894	2 801 379
Лесное хозяйство	39 378	38 318	38 585	40 108	39 858
Добыча полезных ископаемых	221 232	226 020	231 854	211 803	189 823
Коммунальные услуги	122 420	118 889	117 140	115 330	118 388
Строительство	908 487	947 081	975 309	978 772	971 337
Промышленность	1 509 853	1 502 614	1 492 981	1 498 881	1 481 973
Сервис	12 166 752	12 348 947	12 527 693	12 672 712	12 848 592
В том числе:					
Торговля	2 644 551	2 681 097	2 716 486	2 726 499	2 732 100
Транспорт и хранение	696 613	710 641	723 466	731 390	738 849
Информация и культура	340 918	335 666	333 255	338 204	335 303
Финансы и страхование	693 081	698 518	704 401	710 660	721 457
Недвижимость, аренда и лизинг	255 817	269 284	280 683	288 992	292 443
Научно-технические и профессиональные услуги	810 718	821 835	841 805	854 594	862 557
Управление предприятиями	111 339	106 877	104 959	102 992	97 635
Административные и вспомогательные услуги, управление очисткой и рекультивацией	756 438	764 869	777 684	778 710	786 471
Образование	1 174 971	1 203 817	1 217 314	1 232 492	1 252 480
Медицинское и социальное обслуживание	1 717 170	1 746 267	1 779 600	1 817 035	1 876 540
Искусство, развлечения и отдых	250 468	252 381	255 514	265 431	283 284
Проживание и питание/отрасль гостеприимства	1 140 143	1 178 734	1 201 356	1 234 942	1 268 479
Прочие сервисы	528 298	537 940	546 535	547 212	536 812
Госуправление	1 046 228	1 041 022	1 044 634	1 043 559	1 064 182
Неклассифицированные производства	272 641	246 668	226 546	264 650	302 113

Источник: Statistics Canada. Table 281-0024 - Survey of Employment, Payrolls and Hours (SEPH), employment by type of employee and detailed North American Industry Classification System (NAICS), annual (persons), CANSIM (database).

Таблица 2

Канада: удовлетворение запросов работодателей во временных работниках. 2008 – 2015 гг. (тыс.)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Положительные LMIA's - число рабочих мест	207 449	134 092	142 012	152 421	199 730	163 035	104 242	90 211
Число заявленных рабочих мест работодателями	294 529	210 713	215 522	229 500	269 575	220 034	132 873	113 580
Число работодателей, получивших хоть одно LMIA	74 297	53 975	51 485	46 767	50 403	43 380	33 132	21 823

Источник: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/reports/2014/lmia-annual-statistics/province.html#TOC3>

Таблица 3

**Канада: структура квалификаций участников Программы TFWP
2005–2014 гг. (чел.)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0 – менеджеры	2298	2651	3167	3904	4001	3501	3695	4234	4605	3486
A – Специалисты	12 650	13 395	15 663	17 314	16 624	15 141	11 450	10 633	10 256	7986
B – Квалифицированные рабочие	7997	10 873	17 602	25 975	25 179	19 348	20 465	26 451	35 810	29 103
ВКС	22 945	26 919	36 432	47 193	45 804	37 990	35 610	41 318	50 671	40 575
C – малоквалифицированные рабочие	19 557	24 384	33 515	44 414	44 549	38 777	31 976	29 051	30 433	31 231
D – Неквалифицированные работники	710	2393	8101	18 597	21 804	14 974	13 508	15 862	22 487	21 832
НКС*	20 267	26 777	41 616	63 011	66 353	53 751	45 484	44 913	52 920	53 063
Прочие	197	313	302	415	406	380	465	461	534	471
Всего	43 409	54 009	78 350	110 619	112 563	92 121	81 559	86 692	104 125	94 109

* НКС – мало- и неквалифицированные работники

Источник: Citizenship and Immigration Canada (2015). Facts & Figures 2014. P.13.

**Рис. 1. Канада: квалификационная структура позиций временной занятости для
позитивных LMIA. 2008–2015 гг. (тыс.)**

Источник: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/reports/2014/lmia-annual-statistics/province.html#TOC3>

Рис. 2. Канада; распределение участников Программы TFWP по полу, уровню квалификации в зависимости от года получения разрешения на работу.
01.2015 – 09.2017 гг. (тыс. чел.)

Источник: <http://open.canada.ca/data/en/dataset/360024f2-17e9-4558-bfc1-3616485d65b9>

Таблица 3

Канада: структура квалификаций участников Программы TFWP
2005–2014 гг. (чел.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0 – менеджеры	2298	2651	3167	3904	4001	3501	3695	4234	4605	3486
A – Специалисты	12 650	13 395	15 663	17 314	16 624	15 141	11 450	10 633	10 256	7986
B – Квалифицированные рабочие	7997	10 873	17 602	25 975	25 179	19 348	20 465	26 451	35 810	29 103
ВКС	22 945	26 919	36 432	47 193	45 804	37 990	35 610	41 318	50 671	40 575
C – мало-квалифицированные рабочие	19 557	24 384	33 515	44 414	44 549	38 777	31 976	29 051	30 433	31 231
D – Неквалифицированные работники	710	2393	8101	18 597	21 804	14 974	13 508	15 862	22 487	21 832
НКС*	20 267	26 777	41 616	63 011	66 353	53 751	45 484	44 913	52 920	53 063
Прочие	197	313	302	415	406	380	465	461	534	471
Всего	43 409	54 009	78 350	110 619	112 563	92 121	81 559	86 692	104 125	94 109

* НКС – мало- и неквалифицированные работники

Источник: Citizenship and Immigration Canada (2015). Facts & Figures 2014. P. 13.

Таблица 4

**Канада: участники Программы IMS по категориям.
2006–2015 гг. (чел.)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Соглашения	26 175	29 532	33 912	36 686	43 516	52 578	59 932	64 079	63 453	62 817
Канадские интересы	119 180	131 880	152 221	177 377	209 175	236 282	268 904	299 863	330 898	334 586
Прочие	32	27	83	119	114	55	46	36	323	157
Всего	144 621	160 289	184 913	212 935	251 117	286 142	325 323	359 109	390 273	393 372
Agreements	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Canada-International	22 547	24 393	26 901	27 805	31 383	35 191	39 057	40 871	41 790	40 568
Provincial/Territorial International	–	–	–	62	391	760	921	999	1069	1085
Canada - Provincial/Territorial	–	–	–	1580	8 45	15 220	19 324	21 935	20 417	21 123
Прочие	3646	5196	7088	7542	4177	1746	940	503	381	229
Всего	26 175	29 532	33 912	36 686	43 516	52 578	59 932	64 079	63 453	62 817
Канадские интересы	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Significant benefit	19 500	21 130	22 137	22 286	26 255	29 630	34 971	46 773	59 099	52 296
Reciprocal Employment	58 370	61 886	70 245	83 939	100 577	108 546	116 757	116 373	112 209	110 416
Competitiveness and public policy	38 976	46 637	57 629	68 998	79 995	95 858	115 235	139 281	162 577	170 829
Благотворительность и религия	2918	2931	2915	2890	3201	3337	3754	3924	4344	5013
Исследования и образование	–	–	–	–	–	–	–	–	181	509
Всего	119 180	131 880	152 221	177 377	209 175	236 282	268 904	299 863	330 898	334 586

Источник: <http://open.canada.ca/data/en/dataset/052642bb-3fd9-4828-b608-c81df7e539c>

Таблица 5

**Канада: число позиций временных работников в соответствии с
положительными решениями (Labour Market Impact Assessments)
2008–2015 гг. (тыс.)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0 менеджеры	4239	3270	3500	3958	5429	3197	1617	1765
A – специалисты	20 860	17 214	16 245	15 958	17 615	12 421	7578	6887
B – квалифицированные рабочие	52 543	34 065	39 153	46 126	71 381	49 698	21 794	18 876
C – низкоквалифицированные работники	76 702	50 919	54 372	51 128	61 749	60 797	56 805	58 010
D – неквалифицированные работники	53 105	28 624	28 742	35 251	43 556	36 922	16 448	4673
Всего	207 449	134 092	142 012	152 421	199 730	163 035	104 242	90 211

Источник: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/reports/2014/lmia-annual-statistics/occupational-classification.html#h2.15>

Таблица 6

**Канада: страны происхождения временных работников,
участников Программы TFWP. 2015 г. (чел.)**

Страны	численность	ранг	Страны	численность	ранг
Мексика	30 518	1	Тринидад и Тобаго	1049	11
Ямайка	11 860	2	Китай	793	12
Филиппины	8368	3	Польша	645	13
США	7283	4	Италия	631	14
Гватемала	6400	5	Украина	567	15
Индия	3266	6	Ирландия	520	16
Великобритания	2142	7	Германия	519	17
Франция	1455	8	Австралия	465	18
Южная Корея	1251	9	Хорватия	448	19
Таиланд	1179	10	Португалия	430	20

Источник: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/reports/2014/lmia-annual-statistics/country.html#h2.15-h3.4>

Таблица 7

**Канада: территориальное распределение международных студентов.
2006–2015 гг. (чел.)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Newfoundland and Labrador	1 481	1 801	2 011	2 002	2 028	2 170	2 417	2 618	2 854	3 360
Prince Edward Island	515	613	721	846	902	946	998	1 119	1 330	1 759
Nova Scotia	7 437	7 624	7 924	8 499	9 927	10 978	11 828	12 262	12 567	13 713
New Brunswick	4 251	4 302	4 427	4 573	4 655	4 762	4 866	5 038	5 298	5 559
Quebec	37 225	38 075	39 009	41 976	44 480	46 991	52 041	56 918	61 959	66 550
Ontario	89 950	91 067	94 530	102 488	117 244	133 682	151 555	170 551	185 804	201 161
Manitoba	6 733	6 751	6 785	6 957	7 263	7 334	7 784	8 771	9 945	12 690
Saskatchewan	4 822	4 600	4 707	5 004	5 200	5 269	5 615	6 208	6 644	7 759
Alberta	17 477	18 181	19 378	20 506	21 556	21 610	22 056	22 977	25 127	27 455
British Columbia	72 386	76 433	80 500	84 556	90 037	97 800	106 636	116 208	126 316	129 720
Northwest Territories	69	60	52	43	36	34	40	47	38	43
Nunavut	6	—	—	—	5	—	—	5	6	6
Yukon	42	51	59	52	46	50	~55	50	47	60
Неизвестно	1342	—	—	—	2 566	—	14	22	47	97
Всего	239 899	246 814	258 090	274 240	300 264	327 433	359 659	394 420	428 408	459 644

Источник: <http://open.canada.ca/data/en/dataset/052642bb-3fd9-4828-b608-c81dff7e539c>

Рис. 3. Канада: распределение участников Программы IMS по полу, уровню квалификации и году получения разрешения на работу. 09.2017 г. (тыс. чел.)

КС – квалифицированные специалисты.

Источник: <http://open.canada.ca/data/en/dataset/360024f2-17e9-4558-bfc1-3616485d65b9>

Список литературы

1. Комаровский В.В. Трансформация национальных систем иммиграционного отбора в условиях структурного кризиса. В сб.: Транснациональные миграции и современные государства в условиях экономической турбулентности. Под ред.: Малахова В.С., Симона М.Е. М., Дело, 2016.
2. Социально-трудовые отношения: сравнительный анализ западных и российских практик действий на рынке труда. /Москва. ИМЭМО РАН, 2016.
3. Bourbeau E., Fields A. (28.04.2017) Annual review of the labour market, 2016. Labour Statistics Division. Labour Statistics: Research Papers. <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-004-m/75-004-m2017001-eng.htm>.
4. Canada: Facts & Figures 2014: Immigration Overview - Temporary Residents. <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/2014-Facts-Figures-Temporary.pdf>.
5. Canada's Labour Market Sputtered in 2013 (02.2014), <http://www.chamber.ca/publications/economic-policy-series/>
6. CanadaVisa.com. <http://www.canadavisa.com/labour-market-impact-assessments.html>
7. CanadaVisa.com. <http://www.canadavisa.com/temporary-foreign-worker-program.html>
8. Canadian Chamber of Commerce (2017) Crystal Ball Report. Shock and Opportunity: Adapting to a Volatile World. Economic and Political Outlook 2017-2018. January 2017 <http://www.chamber.ca/publications/reports/pp.25-26>.
9. Canadian Citizenship Eligibility. <https://www.canadavisa.com/canadian-citizenship-eligibility.html>
10. Canadian Federation of Independent Business (CFIB). <http://www.cfib-fcei.ca/english/about-us/canada/178-about-us.html>
11. Canadim Immigration Law Firm. <http://www.canadim.com/express-entry/express-entry-draws/>
12. Canadim Immigration Law Firm. <http://www.canadim.com/who-gets-invited-ee-year-end-report-2016/>
13. Desiderio M.V., Hooper K. (2016) Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? Brussels: Migration Policy Institute Europe. www.mpieurope.org, p.7.
14. Employment and Social Development Canada (March 28, 2014) <http://news.gc.ca/web/article-en.do>.
15. Employment and Social Development Canada <https://www.canada.ca/en/employment-social-development.html>
16. ESDC (2015) Projections Canadian Occupational Projection System (COPS) Imbalances Between Labour Demand and Supply (2015-2024) <http://occupations.esdc.gc.ca/sppc-cops/1.3bd.2t.1ilshtml@-eng.jsp?preview=1&lid=60&fid=45 &lang=en#Fig2>
17. Evaluation of the Canadian Experience Class. Research and Evaluation Branch. Citizenship and Immigration Canada. November 19, 2015. Executive report. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/cec/2016/index.asp>
18. Facts & Figures 2015: Immigration Overview - Temporary Residents – Annual IRCC Updates <http://open.canada.ca/data/en/dataset/052642bb-3fd9-4828-b608-c81dff7e539c>
19. Facts & Figures 2015: Immigration Overview - Temporary Residents – Annual IRCC Updates <http://open.canada.ca/data/en/dataset/052642bb-3fd9-4828-b608-c81dff7e539c>
20. Filippone R. (08.11.2017) New immigration program helping Canada in the global war for high-tech talent. CBC. <http://www.cbc.ca/news/business/immigration-high-tech-canada-global-skills-strategy-1.4391409>
21. Frank K., Feng Hou (05.05.2017) Over-education and Life Satisfaction among Immigrant and Non-immigrant Workers in Canada. Statistics Canada. Analytical Studies Branch Research Paper

- Series. 11F0019M No. 393 <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2017393-eng.pdf>. p.15.
22. Fratzke S. (09.2017) Engaging Communities in Refugee Protection: The Potential of Private Sponsorship in Europe. <http://www.migrationpolicy.org/research/engaging-communities-refugee-protection-potential-private-sponsorship-europe>
23. Gordon Crann, Alan Redway. Work: Getting a Job and the Law. <http://www.cnmag.ca/issue-5/690-work-getting-a-job-and-the-law-e05>.
24. Government of Canada (31.10.2016) Key Highlights 2017 Immigration Levels Plan.
25. Government of Canada (31.10.2016) Key Highlights 2017 Immigration Levels Plan. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2016/10/key-highlights-2017-immigration-levels-plan.html>
26. Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/caregiver.html>.
27. Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/global-talent/requirements.html>;
28. Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural.html>
29. Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/requirements.html>
30. Greater Niagara Chamber Of Commerce (14.01.2016) Immigration For A Competitive Canada: Why Highly Skilled International Talent Is At Risk. <https://gncc.ca/immigration-for-a-competitive-canada-why-highly-skilled-international-talent-is-at-risk/>
31. Immigration and Refugee Protection Act. Section 30. <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf>
32. Immigration and Refugee Protection Regulations. <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-2002-227.pdf>
33. Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC) 2016 Annual Report to Parliament on Immigration. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/annual-report-2016/index.asp>
34. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/reform.asp>
35. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. <http://www.cic.gc.ca/english/helpcentre/answer.asp?qnum=112&top=29>
36. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/iivc/index.asp>
37. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/caregivers/index.asp>
38. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/provincial/apply-who.asp>
39. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>
40. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/students/design.asp>
41. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. <http://www.cic.gc.ca/english/work/employers/hire-after.asp>
42. International Experience Canada. <http://www.canadavisa.com/international-experience-canada-program.html>.
43. IRCC (2014) Expression of Interest (EOI): a Capstone on Program Modernization. Express Entry System Information for Skilled Foreign Workers. http://meurrensonimmigration.com/wp-content/uploads/Presentation_EN.pdf
44. IRCC (2014) IP 4. Processing live-in caregivers in Canada. 2015-11-05 <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/ip/ip04-eng.pdf>;

45. IRCC (2015) Express Entry. Expression of Interest (EOI): a Capstone on Program Modernization <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/ee-core-deck-eng.pdf>;
46. IRCC (2016) Expression of Interest (EOI): a Capstone on Program Modernization. Information for Employers <http://employmentjourney.com/wp-content/uploads/2016/05/2016-Apr-employer-TFW-and-EE-presentation-SMM-Eng.pdf>;
47. IRCC (2017) Atlantic Immigration Pilot. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/atlantic/index.asp> (08.08.2017)
48. IRCC (2017) Express Entry Year-End Report 2016. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-year-end-2016.asp>.
49. IRCC (2017) Immigrate as a skilled worker through Express Entry <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/index.asp>
50. IRCC (2017) R209.2 «Immigration and Refugee Protection Regulations (IRPR)» <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/work/permit/compliance.asp>
51. IRCC (26.03.2013) The role of employers in an Expression of Interest System. <http://www.cic.gc.ca/english/department/consultations/eis/index.asp>
52. IRCC (31.10.2016) Notice – Supplementary Information 2017 Immigration Levels Plan. <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/2016-10-31.asp>
53. Jobbank (2017) Job Vacancy and Wage Survey, first quarter 2017. https://www.jobbank.gc.ca/LMI_bulletin.do?promo=1.
54. Levitz S. (30.10.2017) Quebec immigration targets could give insight to coming federal announcement. The Canadian Press. <https://beta.theglobeandmail.com/news/politics/quebec-immigration-targets-could-give-insight-to-coming-federal-announcement/article36771636/>
55. Light I. Deflecting Immigration: Networks, Markets, and Regulation in Los Angeles. Russell Sage, 2006;
56. Mah B. (04.12.2013) Expression of Interest: What employers need to know about Canada's proposed new immigrant application system. <http://maytree.com/blog/2013/12/expression-of-interest-what-employers-need-to-know-about-canadas-proposed-new-immigrant-application-system/>
57. NAFTA NOW.org. <http://www.naftanow.org/>
58. O'Doherty H. (20.09.2017) Federal, Provincial Ministers Reach Consensus on Increasing Canadian Immigration Levels. <https://www.cicnews.com/2017/09/federal-provincial-ministers-reach-consensus-on-increasing-canadian-immigration-levels-099561.html>;
59. O'Doherty H. (21.09.2017) CETA Comes Into Effect, Facilitating Easier Entry to Canada for Business Visitors. <https://www.cicnews.com/2017/09/ceta-comes-into-effect-facilitating-easier-entry-canada-business-visitors-099586.html>
60. Picot G., Yuqian Lu.(2017) Chronic Low Income Among Immigrants in Canada and its Communities. Analytical Studies Branch Research Paper Series No. 397. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2017397-eng.pdf>, p.17.
61. Ramsey A. Why Canada Needs More Immigrants - Now. <http://www.readersdigest.ca/magazine/why-canada-needs-more-immigrants%E2%80%94now/>
62. Statistics Canada (Statcan). (12.10.2017) Job vacancies, second quarter 2017. <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/171012/dq171012a-eng.htm?HPA=1>;
63. Statistics Canada (Statcan). (28.09.2017) Payroll employment, earnings and hours, July 2017. <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/170928/dq170928a-eng.htm>
64. Statistics Canada (Statcan). (6.10.2017) Labour Force Survey, September 2017, .
65. Statistics Canada (Statcan). <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/lfs01a-eng.htm>
66. Statistics Canada (Statcan). <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=2820101&retrLang=eng&lang=eng>
67. Statistics Canada. (Statcan). Table 282-0101 - Labour Force Survey estimates (LFS), by immigrant status, age group,... CANSIM (database).

68. von Scheven E. B. (2015) Mexican Internal and International Migration: Empirical Evidence from Related Theories. UCLA Electronic Theses and Dissertations, eScholarship, 2015.
<http://escholarship.org/uc/item/0bc5310f#page-6>.
69. Работа в Канаде по схеме Live-in Caregiver. <https://selfmadetrip.com/rabota-v-kanade-po-scheme-live-in-caregiver/>
70. Радио Торонто <http://www.russiantoronto.com/immigration/>
71. Рябина Е. (11.01.2017) Перспективы иммиграции на 2017 год. /Русский Торонто.
<http://www.russiantoronto.com/immigration/ps170111083445.asp>

Проблема доступа беженцев на европейский рынок труда: ограничения и меры поддержки

Сегодня, когда Европа в целом оправилась от первого шока, вызванного прибытием на континент миллиона просителей убежища, на первый план выходит фундаментальная проблема – интеграция новых иммигрантов в европейское общество. И исследователи, и политики едины в одном: первым и главным условием интеграции является их включение в рынок труда, поскольку альтернатива – пополнить ряды безработных и превратиться в вечных получателей социального пособия – опасна как для бюджета и все более уязвимой системы социальной защиты, так и в более глобальном плане – для европейской идентичности и ее ценностей. В этом контексте нашей целью является очертить складывающиеся в последние несколько лет контуры интеграционной политики, в частности, меры, принимаемые в странах ЕС для облегчения доступа просителей убежища и беженцев на рынок труда стран приема и показать, какие существуют на их пути ограничения.

В 2015 г. ряд экспертов полагали, что эта тенденция (валообразный рост числа беженцев) сохранится некоторое время. течение 2017 года поток беженцев в европейские страны в целом несколько сократился (см. табл. 00), но проблемы, вызванные миграционным кризисом, сохраняют свою актуальность, в частности, это вопрос о высылке мигрантов недавней волны, кому по различным причинам было отказано в убежище, а также тех, кто (на основании Дублинского соглашения) должен быть депортирован в страну, где беженец впервые обратился с просьбой о международной защите. По большей части это проблема политическая, на этот контингент мигрантов меры по интеграции не распространяются. Таким образом, в контексте проблемы доступа к занятости мы будем говорить о *бенефициарах* международной защиты, под которыми понимаются:

- *признанные беженцы*, т.е.; лица, имеющие право на субсидиарную защиту. В соответствии с Квалификационной директивой ЕС они имеют право «участвовать в занятых или самозанятых видах деятельности в соответствии с правилами, обычно применимыми к профессии и государственной службе, сразу же после предоставления защиты»¹. В отличие от беженцев, получающих постоянный вид на жительство, лица со статусом субсидиарной защиты могут претендовать лишь на временный вид на жительство. К этой группе относятся также т.н. «*tolerated*» – «*терпимые*» беженцы (в случае Германии) или другие группы мигрантов, которым отказано в предоставлении убежища, но они остаются на законных основаниях на территории государства, их принявшего. Они также получают временный вид на жительство

- *лица, нуждающиеся в международной защите*. Основное различие между признанными беженцами и бенефициарами субсидиарной защиты связано с продолжительностью вида на жительство.

---

¹ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 – Директива 2011/95/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года о стандартах в отношении квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты для обеспечения единообразного статуса беженцев или лиц, имеющих право на получение дополнительной защиты, и для содержание предоставленной защиты (переработ.) Применяется с 21 декабря 2013 года.

Наряду с *бенефициарами*, т.е. теми, кому предоставлено право на жительство в стране приема (постоянное или временное в зависимости от статуса), отдельные меры интеграционной политики распространяются также на

- *соискателей убежища*, т.е. на мигрантов, чьи заявления о предоставлении убежища приняты к рассмотрению. В той мере, в которой это применимо, соискатели убежища, могут воспользоваться некоторой формой допускаемого доступа к рынку труда², даже в неформальном секторе, или мерами поддержки, которые могут способствовать их будущей интеграции на рынке труда. Кроме того, доступ к рынку труда просителей убежища ограничен и административными барьерами, в частности, требованием иметь разрешение на работу и проходить процедуру теста рынка труда.

Статистический обзор

Масштабы потока

2015-й год стал рекордным по количеству искателей убежища: 1,3 млн мужчин, женщин и детей) подали прошение о предоставлении убежища в Европе (1 260 000 из них – заявления первой инстанции³, что более чем в два раза превысило уровень 2014 года и стало самым высоким показателем за последние 70 лет⁴. Самый многочисленный поток мигрантов в 2015–2016 гг. обрушился на наиболее развитые страны ЕС: Германию (зарегистрировано более 476,5 тыс. прошений о предоставлении убежища, это 36% всех обращений, в 2016 – почти 441,9 тыс.); Швецию (более 160 тыс. прошений, 2016 – 156,4); Австрию (80 тыс. прошений в 2015 – 85 тыс.) и Францию (более 75 тыс.)⁵. С непропорционально высокой нагрузкой на экономику и систему социальной защиты столкнулись страны транзита беженцев: Италия, Греция, Венгрия. В 2015 г., когда волна беженцев и соискателей убежища достигла пиковых значений, коэффициент давления миграционного потока в расчете на одного жителя страны в среднем по ЕС составил 260 обращений на 100 тысяч жителей, в то время как в Венгрии, на которую пришлось значительная часть беженцев, добравшихся в Европу «балканским маршрутом», беженцы составили 1,8% населения страны (1799 прошений на 100 тыс. жителей) в Швеции – 1667 (1,67%), Австрии – 1027 (1%), Финляндии 591 (0,59%), Германии – 587 (0,59%), во Франции – 120 (0,11%)⁶.

Во втором квартале 2017 г. пять государств-членов вместе приняли почти 80% всех заявителей первой инстанции в ЕС-28⁷. Наибольшее количество прошений первой инстанции пришлось на пять стран, это Германия (с более чем 42 000 заявителей первой инстанции или 28% всех соискателей убежища в ЕС), Италия (34 200 или 23%), Франция (21 200, или 14%), Греция (10 600, или 7%) и Великобритания (7700, или 5%). а этот период в ЕС было принято 275 700 решений (см. табл. 1), из них 46% – положительных. Больше всех решений о

² Только с 2013 года – в соответствии с Квалификационной директивой.

³ Eurostat. Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States // [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2005-15_\(%C2%B9\)_\(thousands\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2005-15_(%C2%B9)_(thousands)_YB16.png)

⁴ Зд. и далее, говоря о количественных показателях масштаба потока, мы будем иметь в виду число зарегистрированных просителей убежища, поскольку значительная их часть в 2015-2016 гг. не подавали (по различным причинам) прошений о предоставлении убежища и оставались на нелегальном положении, а у существенной части беженцев службы приема не успели принять такие заявления.

⁵ The labour market integration of refugees. White paper – A focus on Europe. June 20, 2017. P. 16. <https://www.adecogroup.com/wp-content/themes/ado-group/downloads/labour-market-integration-of-refugees-focus-europe.pdf>

⁶ From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Study_fromRefugeesToWorkers_2016_Vol_1.pdf. // <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/from-refugees-to-workers-mapping-labour-market-integration-support-measures-for-asylum-seekers-and-refugees-in-eu-member-states>

⁷ Ibidem.

предоставлении убежища было принято в Германии (165 300), за ней следуют Франция (27 100), Италия (19 200), Австрия (14 200), Швеция (13 400) и Великобритания (6400).

Таблица 1

Решения по обращениям первой инстанции и статусу признания, принятые в наиболее крупных странах приема во втором квартале 2017 г.

	Всего решений	В том числе				Доля положит. решений, %	
		Положит.	Из них предоставлен статус		Отклонено	Всего	Из них
			беженца	лица с правом на доп. защиту			Беженцы и лица с правом на доп. защиту
ЕС28	275 695	126 185	62 615	44 750	14 510	46	39
Австрия	14 160	38465	5965	2335	5695	60	59
Бельгия	6245	3345	2510	835	2900	54	54
Великобритания	6435	2185	1970	35	4245	34	31
Германия	165 265	79 095	37 050	28 820	86 170	48	40
Греция	5760	2430	2215	220	3325	42	42
Италия	19 160	8065	1450	1845	11 095	42	17
Нидерланды	4435	2010	805	1055	2430	45	42
Франция	27 1015	8655	5040	3610	18 450	32	32
Швейцария	5055	3565	1520	230	1490	71	35
Швеция	13 435	6510	3225	3055	6925	48	47

Источник: Евростат // Asylum quarterly report. Data extracted on 20 September 2017. First time asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2017. P. 13. <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/13562.pdf>

Со временем поток беженцев относительно поредел, особенно заметно это стало к середине 2017 г. Очевидно, сказались меры по его ограничению, предпринятые как в рамках отдельных стран, так на общеевропейском уровне: ужесточение пограничного контроля, закрытие «балканского маршрута», отказ в предоставлении убежища гражданам т.н. «безопасных» стран»; политические договоренности с Турцией и др. Сокращению потока беженцев способствовало также ужесточение политики приема, прежде всего – уменьшение числа разрешений на постоянное пребывание и установка на предоставление временного вида на жительство, а также ограничение права на воссоединение семей. Тем не менее число беженцев и искателей убежища в наиболее развитых странах Европы остается весьма высоким. За год (с января 2016 – январь 2017 г.) Европа приняла около миллиона беженцев (см. табл. 2).

Таблица 2

Динамика изменения количества заявлений о предоставлении убежища (включая заявителей первой инстанции)

	2-й кв. 2017	Изменение в % (2-й кв. 2016 – 2-й кв. 2017)	Подано заявлений на 1000 жителей (2-й кв. 2017)	Подано заявлений за 12 мес. (2-й кв. 2016 – 2-й кв. 2017)
ЕС 28	161 145	-52	315	942 725
Австрия	6005	-47	585	29 085
Бельгия	42 245	23	374	17 830
Великобритания	7825	-23	119	36 415
Германия	46 685	-78	564	435 285
Греция	10 980	-10	1021	61 125
Италия	34 690	28	573	145 405
Нидерланды	3925	13	230	19 595
Франция	23 305	15	348	90 570

Швейцария	4380	-26	520	21 980
Швеция	5685	-8	569	24 825

Источник: Евростат 2017. Asylum quarterly report 2017 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/1/1e/First_time_asylum_applicants%2C_Q2_2016_%E2%80%93_Q2_2017.png

Страной с наибольшим абсолютным уменьшением числа заявителей первой инстанции⁸ во втором квартале 2017 года по сравнению с тем же периодом 2016 года была Германия (минус 162 500 заявителей), сокращение числа соискателей убежища зафиксировано и в Австрии (минус 5300). Напротив, в Италии число просителей убежища увеличилось на 7500, во Франции – на 3200.

Во втором квартале 2017 года по сравнению с тем же периодом 2016 года количество одобренных прошений первой инстанции составило минус 54% по сравнению с этим же периодом 2016 года (см. табл. 2), при этом 92% всех обращений исходили от заявителей первой инстанции. Основными странами приема просителей убежища в 2017 г. были Германия (435 285 чел. – 564 на 1000 жителей), Италия (145 404 чел., 573 на 1000) Франция (90 570 чел. – 348 на в 2017 1000 жителей), Греция (61 125 чел., 1021 на 1000 жителей), Великобритания (36 415 чел., 119 на 1000 жителей), Австрия (29700 чел., 625 на 1000), Швейцария (21 980 чел., 520 на 1000), Швеция (24 825 чел., 569 на 1000) и Нидерланды (19 595 чел., 230 на 1000). Пять государств – членов ЕС – приняли в общей сложности почти 80% всех заявлений первой инстанции Германия (28%), Италия (23%), Франция (14%), Греция (7%) и Великобритания (5%)⁹. Наиболее существенное относительное снижение числа претендентов на убежище в ЕС во втором квартале 2017 года по сравнению с тем же периодом 2016-го отмечено среди сирийцев и афганцев (в первом случае – на 78%, во втором – на 83%) а также беженцев из Ирака (сокращение количества обращений на 75%) (см. табл. 3).

Таблица 3

Динамика количества заявлений первой инстанции о предоставлении убежища в ЕС-28 по гражданству, второй квартал 2016 года – второй квартал 2017 г.

	2-й кв. 2017	Изменения в % (2-й кв. 2016 – 2-й кв. 2017)	Подано за год (янв. 2016 – янв. 2017)
Всего из стран – не членов ЕС	148 825	-54	889 435
Сирия	21 120	-78	170 240
Нигерия	9775	1	51 495
Афганистан	9695	-83	108 455
Ирак	9265	-75	73 130
Пакистан	7720	-44	37 980
Албания	5955	-9	27 420
Эритрея	5650	-29	31 920
Бангладеш	5530	88	20280
Гвинея	4560	65	18590
Иран	4230	-60	28425
Кот д'Ивуар	3610	38	14 690
Гамбия	3260	-18	16 145

⁸ Заявитель первой инстанции - лицо, которое впервые подало заявление о предоставлении убежища в данном государстве - члене ЕС. Показатель «Заявители первой инстанции о предоставлении убежища» исключает повторных соискателей, то есть лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища более одного раза в одной стране.

⁹ From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Study_fromRefugeesToWorkers_2016_Vol_1.pdf. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/from-refugees-to-workers-mapping-labour-market-integration-support-measures-for-asylum-seekers-and-refugees-in-eu-member-states>

Сомали	2925	-44	16 695
Россия	2895	-63	17 485
Сенегал	276	21	11 405
Венесуэла	2695	164	8815
Турция	2670	34	12 390
Мали	2470	9	10 855
Украина	2275	-25	9320
Судан	2215	-3	10 675
Грузия	2115	32	8170
Алжир	1885	-13	10 760
Марокко	1780	-26	9610
ДР Конго	1690	44	6310
Камерун	1460	25	5615
Индия	1320	-27	6730
Гаити	1275	-14	5765
Косово	1270	-47	6965
Б. Респ. Македония	1130	-23	5670

Источник: Евростат 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/8a/First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship%2C_Q2_2016_%E2%80%93_Q2_2017.png

Самые многочисленные группы беженцев прибывают в Европу из Сирии (29% от общего числа), Афганистана (14%) и Ирака (10%). Граждане этих трех стран пользуются приоритетом при принятии решения о предоставлении убежища, процент положительных решений по их обращениям первой инстанции составил во втором квартале 2017 года соответственно 95%, 28% и 55%¹⁰.

Таблица 4

Три группы основных стран исхода заявителей первого ходатайства о предоставлении убежища в пяти странах приема (2014-2016 гг.)

	2014	2015	2016
ЕС 28	Сирия 119 050 Афганистан 37 810 Эритрея 36 230	Сирия 362 775 Афганистан 178 230 Ирак 121 535	Сирия 334 820 Афганистан 182 985 Иран 126 955
Германия	Сирия 41 000 Сербия 27 145 Эритрея 13 255	Сирия 158 655 Албания 5380 5 Косово 33 425	Ирак 266 250 Афганистан 127 010 Ирак 96 115
Италия	Нигерия 10 135 Мали 9790 Гамбия 8750	Нигерия 17 780 Пакистан 10 285 Гамбия 8015	Нигерия 26 550 Пакистан 13 470 Гамбия 8845
Франция	ДР Конго 5120 Россия 4050 Бангладеш 3775	Судан 5315 Сирия 4625 Косово 3825	Албания 6850 Афганистан 6065 Судан 6055
Швеция	Сирия 30750 Эритрея 11 530 Лица б/г 7820	Сирия 50 890 Афганистан 41 190 Ирак 20 190	Сирия 4710 Афганистан 2145 Ирак 2045
Испания	Сирия 1510 Украина 895 Мали 595	Сирия 5720 Украина 3340 Палестина 705	Венесуэла 3960 Сирия 2920 Украина 2550

Источники: Eurostat 2016 // <http://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/asylum2016>; Eurostat. Asylum quarterly report 2017 // http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report; Bitoulas A. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. Population and social conditions. 2015 // Eurostat.Data in focus. 2015. № 3 // <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf>

¹⁰ Eurostat. Asylum quarterly report 2017 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/1/1e/First_time_asylum_applicants%2C_Q2_2016_%E2%80%93_Q2_2017.png

При этом важно отметить, что показатели признания (доля положительных решений о предоставлении статуса беженца или права на убежище) заметно различаются в странах ЕС. Так, они крайне низки в Латвии, Венгрии и Польше. Например, в Венгрии в 2015 году было зарегистрировано почти 180 тыс. ходатайств о предоставлении убежища, но только 502 человека получили статус беженца или субсидиарную защиту. Больше всего положительных решений принимается в Швеции (около 80%), Швейцарии (около 70%), Германии (50%), а также в Австрии (60%) и Бельгии (54%). Это означает, что значительная часть просителей убежища в этих странах будет нуждаться в интеграционных мерах. Масштабы и глубина этих мер различаются в зависимости от страны пребывания.

Социально-демографические характеристики беженцев и соискателей убежища

Возраст. По данным на 2016 год более 99% просителей убежища в Европе убежища были моложе 65 лет; 67,7% – в возрасте 18 до 64; наиболее многочисленной группой являются молодые люди в возрасте 18–34 года (51%), почти четверть, 23,2% – дети до 14 лет, и 18,4% составляют подростки в возрасте 14–17 лет¹¹.

Гендерный состав. Последняя волна миграции по преимуществу мужская: подавляющее число заявителей убежища – мужчины (67,6%). Это верно для всех возрастных когорт за исключением малочисленной группы 65+, где 53% составляют женщины. Наиболее многочисленная «мужская» группа среди заявителей первой инстанции возрасте от 14 до 17 лет (83%), а менее всего представлена среди детей в возрасте до 14 лет (55%)¹².

Образование. В 2014 году 20% 15–64-летних беженцев в Европейском союзе, или каждый пятый, имел третичное образование, что является довольно высоким уровнем, однако ниже показателя мигрантов из третьих стран, родившихся за пределами ЕС, среди которых аналогичный уровень образования имеют 27%. Еще меньше доля выпускников высших учебных заведений в недавних когортах беженцев, среди которых высшее (третичное) образование имеют около 15%. Возможно это объясняется молодостью последней волны беженцев, среди которых более 30 % это молодые люди младше 18 лет, которые в силу объективных причин не могли учиться в вузе. Около 50% беженцев имеют среднее образование, 30–40% имеют только начальное образование или вообще не посещали школу. Уровень образования беженцев значительно варьируется в зависимости от страны. Две трети беженцев в Испании имеют высшее образование, в то время как в Германии, Италии и Хорватии менее 15%. В случае Испании это можно объяснить заметным присутствием в этой стране беженцев из Украины и Венесуэлы. В Германии большую часть признанных беженцев и лиц с правом на убежище составляют выходцы из Сирии, Афганистана и Ирака, уровень образования и профессиональной подготовки которых существенно ниже.

Беженцы и соискатели убежища на рынке труда

Имеют ли занятые беженцы доступ к рабочим местам, сопоставимый с другими группами мигрантов и гражданами с аналогичными характеристиками (образование, возраст)? Это важно для понимания, как навыки беженцев используются в сравнении с другими категориями экономически активных групп населения принимающих стран. На рынке труда (в силу различных причин) новоприбывшие мигранты последней волны являются одной из наиболее уязвимых групп.

Коэффициент занятости. Уровень занятости мигрантов – бенефициаров международной защиты – в среднем составляет 56%, это на 9 п.п. ниже, чем у граждан или

---

¹¹ Eurostat 2016 Asylum statistics - <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

¹² Ibidem.

«старых» мигрантов (в т.ч. родившихся в стране приема)¹³. По данным стран ЕС, имеющих самый долгий опыт интеграции беженцев (Дания, Швеция, Германия), только в Дании треть из них работали через три года, в Германии и Швеции показатели еще ниже – через два года были заняты 27% (Германия) и менее четверти в Швеции (см. табл. 5). Однако этот показатель повышается со временем и через 15 и более лет является практически аналогичным с уровнем занятости других категорий мигрантов¹⁴.

Таблица 5

Уровень занятости беженцев, лет после прибытия/признания, в %

Лет	С момента прибытия			Через год после признания	
	Германия	Швеция (мужчины)	Швеция (женщины)	Дания	Великобритания
1	19	14	8	15	43
2	27	24	14	32	49
5	49	49	32	63	нет данных.
10	62	56	50	75	нет данных
Родившиеся в стране	75	79	78	75	73

Источник: Source: European Parliament (2016); OECD (2016); Poutvaara P., Wech D. Integrating Refugees into the Labor Market – a Comparison of Europe and the United States. P. 35 <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2016-4-poutvaara-wech-december.pdf>

Различия в уровне занятости между беженцами и другими мигрантами могут быть частично объяснены уровнем их квалификации (см. табл. 6 ниже).

Таблица 6

Показатель занятости беженцев в зависимости от уровня образования и продолжительности пребывания в странах Европы – членах ОЭСР, 2008 г.

	Продолжительность пребывания (лет)				
	1–4	5–7	8–10	11–14	15–19
Малообразованные беженцы	10%	40%	>40%	55%	60%
Беженцы со средним и высшим образованием	30%	<60%	<70%	75%	<80%
Малообразованные мигранты (род. за границей)	<50%	>50%	>50%	50%	60%
Мигранты (род. за границей) со средним и высшим образованием	>60%	70%	70%	<80%	<80%

Источник: Eurostat Labour Force Survey (2008). Employment rate of humanitarian migrants by level education and duration of stay

Среди беженцев гораздо больше тех, кто имеет очень низкую квалификацию или вообще не имеет никакой, а показатели участия в рынке труда лиц с низкой квалификацией в целом всегда ниже средних¹⁵. Большинство выходцев из Ближнего Востока, Азии, Африки не имеют современной профессии или квалификации, поэтому им чрезвычайно сложно найти работу. Выборочные исследования, проведенные в Германии и Австрии, показали, что уровень квалификации и образования беженцев новой волны значительно ниже, чем у местного населения и проживающих в ЕС иностранцев. При этом поднять этот уровень будет сложно даже в долговременной перспективе. Если сравнивать уровень занятости

¹³ How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module Working Paper 1/2016 // <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16130&langId=en>

¹⁴ Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good practices. Synthesis Report for the EMN. Focussed Study. 2015. https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/studies-reports/final-report-emn-study-on-the-integration-of-beneficiaries-into-the-labour-market.pdf

¹⁵ European Commission; OECD (Eds.) (2016): How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module. Working Paper 1/2016 (Employment, social affairs & inclusion) - <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16130&langId=en>

старых иммигрантов, прибывших в ЕС задолго до нынешнего кризиса, но из тех же районов, что и значительная часть нынешних просителей убежища (т.е. из Северной Африки и Ближнего и Среднего Востока) – причем даже тех, кто имеет образование, – то перспективы выходцев из этих стран на трудоустройство значительно ниже, чем у беженцев из других регионов (Африки южнее Сахары и Юго-Восточной Азии), не говоря уже о гражданах стран, вступивших в ЕС в 2004–2007 гг.¹⁶

Другой причиной являются различия между «старыми» мигрантами» и новоприбывшими беженцами в уровне владения языком принимающей страны.

Однако отсутствие языковых и профессиональных навыков не полностью объясняет низкий уровень занятости беженцев по сравнению с местным населением и другими иммигрантами. Такие факторы, как отсутствие информации о структуре рынка труда, а также правила, ограничивающие вход на рынок труда для отдельных категорий соискателей убежища, представляют собой важное препятствие для беженцев, ищущих работу. Кроме того, поскольку занятость не является основной причиной миграции, беженцы менее подготовлены к выходу на рынок труда: как правило, они плохо знакомы с процессом поиска работы. В отличие от других иммигрантов беженцы часто не могут выбрать место проживания. В результате, особенно в первые месяцы после прибытия, им не хватает социальных сетей, которые в странах исхода часто являются основным каналом трудоустройства¹⁷.

Дополнительным фактором, влияющим на уровень занятости беженцев новой волны, является их «промежуточное» состояние – неопределенность перспектив на проживание в стране приема для заявителей и тем более для тех из них, кто только ждет, когда обращение о предоставлении убежища будет принято к рассмотрению. Можно было бы также предположить, что в силу самой причины миграции – бегство из воюющей или кризисной страны происхождения – беженцы в меньшей степени мотивированы к трудоустройству. Однако опыт нескольких стран показывает обратное. Показатели активности беженцев варьируются от менее 50% на Кипре до почти 90% в Испании. При этом в Испании, где отмечен самый низкий уровень занятости беженцев (41%), они были наиболее активными в поиске работы (87%). В трех странах – Хорватии, Италии и Испании беженцы проявляют даже более высокую готовность войти на рынок труда, чем граждане¹⁸.

С другой стороны, более строгие правила трудоустройства просителей убежища, например, тест на рынке труда, или необходимость получать разрешение на работу в Агентстве по трудоустройству для такой категории беженцев как «терпимые иностранцы» (в Германии), для работодателей создают дополнительные сложности при найме. Так, 49% немецких работодателей ссылаются на правила доступа иностранцев на рынок труда как на серьезное препятствие¹⁹. В дополнение к отсутствию опыта работы на местном рынке труда многие беженцы не имеют официальной (признанной) сертификации своих навыков и квалификации. Это увеличивает неопределенность работодателей в отношении способностей кандидатов на вакантное место.

¹⁶ Dustmann Ch., Fasani F., Frattini T., Minale L., Schönberg U. On the Economics and Politics of Refugee Migration. IZA DP № 10234. September 2016. P. 64 // <http://ftp.iza.org/dp10234.pdf>

¹⁷ «The labour market integration of refugees» white paper – A focus on Europe. June 20, 2017. P. 28 // <https://www.adecogroup.com/wp-content/themes/ado-group/downloads/labour-market-integration-of-refugees-focus-europe.pdf>

¹⁸ How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module. Working Paper. 2016. № 1. P. 38. https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwih6-3Ijc_XAhVI5qQKHYZDCfkQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D16130%26langId%3Den&usg=AOvVaw3_jvHQuCgLfdtA3K1uSpzM

¹⁹ Falck O., Felbermayr G., Jacob-Puchalska A., Poutvaara P. Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen // ifo Schnelldienst. 2016. № 4. S. 84. <http://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2016-04-falck-et-al-arbeitsmarktchancen-fluechtlinge-2016-02-25.pdf>

Секторальное распределение. Трудоустроенные бенефициары, как правило, занимают рабочие места, не требующие имеющегося у них уровня квалификации, а также низкооплачиваемые, часто временные рабочие места²⁰. Самая многочисленная группа бенефициаров занята на производстве (16%), 15% – в сфере здравоохранения (уборка и охрана), а также на социальных работах; 13% – в торговле (оптовой и розничной) и в мастерских по ремонту автомобилей, столько же (13%) – в гостиничном и ресторанном секторе; на транспорте и логистике – 10%, строительство – 8%.

Безработица. Данные имеющейся статистики не отражают картины в целом, тем более что во многих странах эта категория мигрантов никак не дифференцируется. Так, по данным немецкого агентства труда (Arbeitsagentur) на середину 2016 года 131 тыс. человек, получивших в Германии статус беженца, были официально безработными²¹. Причина того, что количество безработных значительно превышает количество трудоустроенных, кроется в том, что включение беженцев в рынок труда требует времени. Согласно анализу немецкого Института исследований рынка труда и профессий (IAB), в прошлом беженцам необходимо было не менее 15 лет, чтобы достичь уровня занятости других мигрантов. По мнению отдельных исследователей, в среднем в ЕС беженцам требуется от 15 до 19 лет, чтобы соответствовать средним показателям для мигрантов²².

Вход на рынок труда: барьеры и меры поддержки

Чрезвычайно высокая интенсивность потока в основные принимающие страны является причиной довольно продолжительного лага между сроками въезда и подачей заявления о предоставлении убежища, а также обуславливает длительность процедуры рассмотрения этих ходатайств. С целью ускорения процедуры приема и ее унификации в разных странах Европейским парламентом в 2013 году были разработаны директивы, вводящие новые правила, которые должны ускорить и унифицировать процедуру приема беженцев. Обе вступили в действие 21 июля 2015 года. Директива 2013/32/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013 года, об общих процедурах предоставления и снятия международной защиты (Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)), ограничивала сроки рассмотрения заявления о предоставлении убежища – не более 6 месяцев. Вторая Директива 2013/33/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013 года, устанавливала стандарты приема претендентов на международную защиту (Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)). Директива о приеме расширила права просителей убежища, которые получили работать до принятия решения по их заявлению о предоставлении убежища. Главное новшество этого документа – ускорение процедуры получения убежища, которая раньше могла длиться более года. По новым правилам на нее отводится 6 месяцев.

Своего рода регулятором политики предоставления убежища и последующей интеграции признанных беженцев и лиц, получивших право на убежище, выступает был

---

²⁰ Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good practices. Synthesis Report for the EMN. Focussed Study 2015. https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/studies-reports/final-report-emn-study-on-the-integration-of-beneficiaries-into-the-labour-market.pdf

²¹ Hintergrundinformation Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken - Erste Ergebnisse. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg, Juni 2016. S. 5 // <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Gefluechtete-Menschen-in-den-Arbeitsmarktstatistiken.pdf>

²² Martín et al. From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. 2016. P. 27. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/43505>

создан фонд «Убежище, миграция и интеграция» (Asylum, Migration and Integration, AMIF)²³ Его программы рассчитаны на 7 лет (по 2020 год включительно), бюджет на этот срок составляет 3,137 млрд евро. Фонд, как предполагается, должен способствовать достижению четырех конкретных целей:

- убежище: укрепление и развитие общеевропейской системы предоставления убежища путем обеспечения эффективного и единообразного применения законодательства ЕС в этой области;
- легальная миграция и интеграция: поддержка легальной миграции в государства ЕС в соответствии с потребностями рынка труда и содействие эффективной интеграции граждан стран, не входящих в ЕС;
- возвращение: укрепление справедливых и эффективных стратегий возвращения, которые способствуют борьбе с нерегулярной миграцией;
- солидарность: справедливое распределение беженцев и соискателей убежища между странами – членами ЕС с тем, чтобы государства ЕС, которые в наибольшей степени затронуты миграционными потоками из воюющих и кризисных стран, могли рассчитывать на солидарность со стороны других государств ЕС.

В деятельности этого Фонда участвуют все страны ЕС (кроме Дании). Примерами бенефициаров программ, реализуемых в рамках этого Фонда, могут быть государственные и федеральные органы власти, местные государственные органы, неправительственные организации, гуманитарные организации, частные и публичные юридические компании, а также образовательные и исследовательские организации.

Нужно заметить, что не все страны ЕС оказались готовы разделить бремя приема беженцев со странами транзита (Греция и Италия прежде всего), так и выполнить требования директив ЕС, о которых шла речь выше.

Ряд стран по-прежнему превышает требование Директивы ЕС о максимальном сроке рассмотрения заявления в 9 месяцев. Например, во Франции, время ожидания нередко затягивается на 24 и более месяцев, не соблюдает этот срок и Германия, на которую пришлось рекордное число просителей убежища. В табл. 7 (ниже) показан (для тех стран, данные которых доступны) не только период ожидания, но и средняя продолжительность процедуры предоставления убежища до принятия решения по первому заявлению (решение первой инстанции). Этот момент времени указывает на порог, после которого ограничения на доступ к рынку труда более недействительны.

Таблица 7

Доступ к рынку труда, время рассмотрения прошения, срок доступа на рынок труда, ограничения в странах ЕС и Швейцарии (2015)

Страна	Доступ к рынку труда	Доступ к рынку труда зависит от:		
		периода ожидания решения по обращению о предоставлении убежища	теста рынка труда	от разрешения (запрета) доступа к отдельным секторам/профессиям
Австрия	да	да (3 мес.)	да	да (в туризме, агросекторе и образовании - к профессиям из списка дефицитных)
Бельгия	да	да (4 мес.)	нет	нет
Великобритания	да	да (12 мес.)	да	да (разрешен только к профессиям из списка дефицитных)

²³ Создан вместо прекратившего свою деятельность Европейского фонда беженцев (European Refugee Fund, ERF), 2008-2013.

Венгрия	да	да (9 мес.)	да	нет
Германия	да (кроме просителей из отдельных стран)	да (3 мес.)	да (не применяется через 15 мес. и в случае профессии из списка дефицитных)	нет
Греция	да	нет (при условии получения временного разрешения на работу)	да	нет
Дания	да	да (6 мес.)	нет	нет
Испания	да	да (6 мес.)	нет	нет
Италия	да	да (2 мес.)	нет	нет
Люксембург	да	да (9 мес.)	да	нет
Нидерланды	да (24 из 52 недель)	да (6 мес.)	нет	нет
Польша	да	да (6 мес.)	нет	нет
Словения	да	да (9 мес.)	нет	нет
Финляндия	да	да (3 мес. для имеющих действ. ID, 6 мес. для остальных)	нет	нет
Франция	да	да (9 мес.)	да	нет (кроме госслужбы и отдельных профессий)
Чехия	да	да (6 мес.)	нет	нет
Швейцария	да (на усмотрение региона)	да (3 мес.)	да	нет
Швеция	да (только для имеющих действ. ID)	нет	нет	нет
Эстония	да	Да (6 мес.)	нет	нет

Источник: *Источник: OECD (2016). Making integration...* Р. 20-21.

Как видно из представленных выше данных, практически везде доступ к рынку труда является частичным. Это может означать, например, что:

а) возможен только после определенного периода ожидания – 1 месяц в Португалии; 2 месяца в Италии; 3 месяцев в Австрии, Германии, Финляндии (для имеющих действительное удостоверение личности – ID) и Швейцарии; полгода в Дании, Испании, Нидерландах, Польше, Финляндии (для всех кроме имеющих действительный ID), Чехии и Эстонии; 9 месяцев в Венгрии, Люксембурге, Словении и Франции и 1 год в Великобритании. Только в трех странах – Греции и Швеции – соискатели убежища имеют доступ к рынку труда сразу после подачи заявления о предоставлении убежища. Правда, этот доступ обусловлен некоторыми обстоятельствами. Так, в Греции предварительно нужно получить разрешение на временную занятость, в Швеции – иметь удостоверение личности (ID), который получают все соискатели убежища в этой стране;

б) ограничен определенными секторами и профессиями. Так, в Австрии ограничен доступ в сфере туризма и в агросекторе, и в образовании – к профессиям и специальностям, входящим в т.н. shortage occupation list (т.е. к тем, в которых существует нехватка на рынке труда); в Великобритании, напротив, беженцам разрешен доступ не лишь к тем секторам рынка труда и профессиям, которые входят в такой список; во Франции просителям убежища и бенефициарам (так же, как всем мигрантам) закрыт доступ к госслужбе и некоторым профессиям²⁴;

²⁴ См.: Трудовая миграция как фактор адаптации национальных рынков труда // Социально-трудовые отношения: сравнительный анализ западных и российских практик действия на рынке труда. Отв. ред. В.В. Комаровский, В.Т. Веденеева. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 126–128.

в) соискатели убежища должны пройти тесты на рынке труда (Австрия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Люксембург, Швейцария и Франция).

Что касается другой стороны трудовых отношений, работодателей, для них важное значение имеет продолжительность вида на жительство, особенно в тех случаях, если конкретная работа спроектирована и рассчитана на определенный период, который может превышать продолжительность вида на жительство. Что еще более важно, длительность вида на жительство является решающей, когда работодатель инвестирует в любой вид обучения или включает бенефициара в программу профессионального обучения, продолжительность которой (часто до 3 лет) может превышать срок действия вида на жительство.

Причиной отказа в приеме на свободное рабочее место бенефициарам международной защиты со стороны работодателя, нуждающегося в рабочих руках, или, наоборот, невозможность принять предложение о трудоустройстве, может быть также ограничение мобильности, данной группы мигрантов в том случае, если по правилам принимающей страны они подлежат расселению в указанном регионе и обязаны – чаще всего в течение ограниченного периода – жить там. Исследование, проведенное в Швеции в начале 2000-х, показало, в частности что мигранты, которые были расселены в соответствии с практикой обязательного расселения зарабатывали на 25% меньше, имели более низкий уровень занятости (на 6–8 п.п.) и в гораздо большей степени зависели от социальной помощи государства (на 40%)²⁵. Более того, когда политика расселения не учитывает условия на рынке труда, мигранты, покидающие территорию, в которую они первоначально были назначены, в среднем демонстрируют лучшие результаты на рынке труда, чем те, кто остается²⁶. Учитывая этот фактор. Швеция внесла коррективы в практику расселения просителей убежища и бенефициаров последней волны. Возможность трудоустройства в регионе расселения учитывается в 5 (из 13) европейских странах – членах ОЭСР, где практикуется централизованное расселение беженцев (Дания, Португалия, Финляндия, Швеция, Эстония). Для остальных стран приоритетной является задача разделить финансовое бремя, необходимое для обустройства беженцев, между регионами, а также стремление избежать дальнейшей их концентрации в густонаселенных городских районах²⁷. Складывается парадоксальная ситуация: в регионах, где достаточно недорогого жилья, как правило, гораздо меньше рабочих мест, на которые могли бы претендовать беженцы, поэтому последние реже трудоустраиваются, а нагрузка на систему социальной помощи, соответственно, возрастает.

Проблема интеграции на рынке труда беженцев и лиц, ищущих убежища, как задача политическая, является предметом дискуссии о формате программ поддержки: следует ли предоставлять специальные меры поддержки, адресованные исключительно беженцам (и лицам с правом на убежище) или просто включать предназначенные для этой категории мигрантов программы в меры, принимаемые в рамках активной политики на рынке труда, которая распространяется на всех экономически активных – как граждан, так и иностранцев, в первую очередь, трудовых мигрантов.

По мнению некоторых исследователей, выделение беженцев и лиц с правом на убежище в отдельную целевую группу получателей специальных мер поддержки может вызвать у них, с одной стороны, ощущение социальной сегрегации, а с другой – ощущение

²⁵ Edin P.-A., Fredriksson P., Eslund O. Settlement policies and the economic success of immigrants // *Journal of Population Economics*. 2004. Vol. 17. № 1. P. 352.

²⁶ Making Integration Work: Refugees and others in need of protection. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251236-en>

²⁷ The labour market integration of refugees” white paper – A focus on Europe June 20, 2017. The Adecco Group White Paper in collaboration with the Reallabor Asyl, Heidelberg University of Education. P. 35 <https://www.adeccogroup.com/wp-content/themes/ado-group/downloads/labour-market-integration-of-refugees-focus-europe.pdf>

некоей привилегированности и спровоцировать негативную реакцию в обществе²⁸. Наверное, в этом есть своя логика. Однако нельзя не учитывать двух обстоятельств. Первое – мотивация. В отличие от трудовых мигрантов, которые изначально мотивированы на трудовую деятельность, беженцы и соискатели убежища прибывают в страну приема прежде всего, спасая свои жизни и жизни детей. Кроме неизбежных правовых ограничений (сложность подачи заявления, продолжительность процедуры его рассмотрения), беженцы и соискатели убежища в большинстве своем являются наиболее уязвимой группой на рынке труда. Поэтому у них есть особые потребности, которые должны быть удовлетворены конкретными мерами поддержки (обучение, повышение квалификации, посреднические услуги и пр.), если цель заключается в недопущении их сегрегации, а, следовательно, скорейшей интеграции на рынке труда как первого условия социальной интеграции.

С точки зрения европейского законодательства правовые нормы, предусмотренные политикой интеграции в отношении лиц, ищущих убежище, признанных беженцев и других бенефициаров международной защиты, направлены среди прочего на предотвращение их дискриминации, однако правовое положение иммигрантов последней волны в европейских государствах значительно отличается как от прав граждан, так и от прав трудовых мигрантов. С одной стороны, признанные беженцы, соискатели убежища и другие бенефициары международной защиты не пользуются тем же набором свобод и прав, которые имеют граждане и долгосрочные резиденты.

Как было показано выше, существуют определенные ограничения для просителей убежища и бенефициаров международной защиты, которые различаются в разных странах, тогда как признанные беженцы пользуются таким же доступом к рынку труда, как и граждане. Однако в некоторых странах даже признанные беженцы по-прежнему подвергаются ограничениям в других сферах, например, во Франции, где беженцы в возрасте до 25 лет не имеют права получать пособие по безработице.

Двумя основными препятствиями для лиц, ищущих убежища, и других бенефициаров международной защиты являются: а) временные, частичные или неограниченные ограничения доступа на рынок труда для просителей убежища и других бенефициаров международной защиты, которым было отказано в статусе беженца и б) ограничения срока действия вида на жительство и свободы расселения, которые действительны для этих групп, а также для беженцев в некоторых странах. Тот факт, что продолжительность разрешения на работу не может превышать продолжительность вида на жительство, влечет за собой дополнительные административные барьеры.

Следует также отметить, что большинство просителей убежища, которые живут за пределами приемных центров, не имеют доступа к консультациям и юридической/административной поддержке для подготовки прошения. При этом подавляющее большинство просьб о разрешении на работу отклоняется на основе показателей безработицы, зарегистрированных в секторе рынка труда, где хотел бы работать проситель.

Программы поддержки бенефициаров международной защиты

Европейская повестка дня в области миграции, принятая Комиссией в 2015 году, ставит целью более эффективную поддержку национальных правительств, местных органов власти и гражданского общества. Политике интеграции посвящен небольшой раздел. В нем говорится, что государства-члены могут быть финансово поддержаны Европейским фондом убежища, миграции и интеграции (AMIF), Европейским социальным фондом и другими

---

²⁸ From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Study. 2016. Vol 1. P. 15 // <https://ec.europa.eu/migrant-integration/library/doc/from-refugees-to-workers-mapping-labour-market-integration-support-measures-for-asylum-seekers-and-refugees-in-eu-member-states>

фондами ЕС в их усилиях по интеграции просителей убежища и беженцев²⁹. Однако в первую очередь интеграция беженцев и других категорий лиц, получивших право на международную защиту, является национальной компетенцией, содержание и масштаб интеграционной политики определяют сами государства приема. Учитывая высокую стоимость интеграционных программ, так что не удивительно, что в наиболее полном объеме их реализуют самые успешные страны Европы.

Какие меры поддержки доступа на рынок труда существуют в отдельных странах, можно видеть в таблице ниже.

Таблица 8

**Программы интеграции просителей убежища в странах Европы
(2015 или последний доступный год)**

Страна	Изучение языка	Обучение взрослых, совмещенное с изучением языка	Оценка навыков/квалификации	Гражданское образование	Профессиональная подготовка	Средняя продолжительность процедуры рассмотрения прошения о предоставлении убежища - до решения первой инстанции, (мес.)
Австрия	нет	нет	да	да (в Вене)	нет	6
Бельгия	да	да	да	да	нет	2,5
Великобритания	нет	-	нет	нет	нет	примерно 85% рассматриваются в течение 6 мес.
Венгрия	нет (только силами волонтеров)	нет	нет	нет (кроме некоторых НПО)	нет	3,5
Германия	да	да	да	да	да	5,3
Греция	да (но не систематически)	да	нет	нет	да (но не систематически)	2,9
Дания	да	нет	нет	да	нет	2,5
Испания	да	да	да	да	да	-
Италия	да	да	нет	да	нет	3,5
Люксембург	да	да	нет	нет	нет	10,5
Нидерланды	нет (силами волонтеров)	нет	да	нет	нет	5-6
Норвегия	да	нет	да (только для бенефициаров)	нет	нет	2,7
Польша	да	нет	нет	нет	нет	6
Словения	да	нет	нет	нет	нет	2,9
Финляндия	да	нет	да	да	нет	5,2
Франция	нет	нет	нет	нет	нет	7
Чехия	нет	нет	нет	нет	да (только переквалификация)	4
Швейцария	да	да	нет (но планируется)	нет (кроме отдельных региональных центров приема)	нет	9,9
Швеция	да	да	нет	нет	нет	7,5
Эстония	да	нет	нет	нет	да (через 6 мес.)	3,5

Источник: OECD questionnaire on the integration of humanitarian migrants 2015; OECD questionnaire on language training for adult migrants 2015; Making integration... OECD (2016). P. 16–17.

²⁹ European Agenda on Migration - http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

Все исследователи едины в мнении, что ключевым фактором интеграции является включение беженцев и просителей убежища в рынок труда. Причем чем быстрее они будут трудоустроены, тем успешнее пройдет последующая интеграция.

С этой целью Европарламент установил максимальный срок доступа на рынок труда для бенефициаров международной защиты в девять месяцев: «Государства-члены обеспечивают доступ заявителя к рынку труда не позднее чем через 9 месяцев с даты подачи обращения за международной защитой... государства-члены могут отдать приоритет гражданам Союза/ЕЭЗ и гражданам третьих стран, проживающим на законных основаниях», но беженцам и лицам, ищущим убежища, должен быть обеспечен эффективный доступ к занятости³⁰. МВФ и эксперты ОЭСР также рекомендуют сократить сроки рассмотрения заявления о предоставлении убежища, которые, несмотря на существующие формальные ограничения, растягиваются нередко на несколько лет. Кроме того, рекомендуется облегчить другие ограничения, поскольку они могут неблагоприятно повлиять на последующие результаты интеграции, например, такие как тест рынка труда или секторальные ограничения, или запрет на самозанятость для просителей убежища.

Для облегчения и ускорения интеграции на рынке признанных беженцев и лиц с субсидиарной защитой служит целый комплекс мер, набор и «вес» которых в национальных схемах поддержки различается, но в целом сводятся к следующим:

- языковые курсы;
- доступ к профессиональному образованию и обучению и дальнейшему образованию, стажировки;
- конкретные программы развития профессиональных навыков, в том числе субсидированная занятость;
- разработка схем оценки и признания квалификации и навыков; • поощрение самозанятости и предпринимательства;
- наставничество (в том числе индивидуальный коучинг).³¹

Такие меры как *языковая поддержка* реализуются в большинстве стран приема – в государствах – членах ЕС существует стандартная языковая подготовка для беженцев, поддерживаемая государством, однако ряд стран не предлагают такую подготовку для лиц, ищущих убежище (Австрия, Чехия, Франция, Венгрия, Нидерланды, Португалия и Великобритания). Эти лакуны заполняет деятельность волонтеров.

Наиболее успешным опытом являются языковые курсы, интегрированные в профессиональную подготовку³². Этот тип программ обеспечивает наиболее быстрый и легкий вход на рынок труда, поскольку предоставляет собой языковую практику, совмещенную с занятостью, помогает создавать мягкие навыки, такие как установление отношений с коллегами, а беженцам, чьи дипломы не соответствуют внутренним требованиям к квалификации, приобрести недостающие навыки, которые в конечном итоге дадут им возможность работать по профессии в стране приема³³.

Например, в программах языкового обучения в Финляндии предусматривается выделение части каждого рабочего дня на занятия в языковых классах. В Норвегии существуют аналогичные схемы изучения языка, которые часто являются частью индивидуальных планов занятости. Беженцы, проходящие языковую подготовку, проводят два дня в неделю на рабочем месте, чтобы изучить трудовую лексику и получить опыт

³⁰ Reception Conditions Directive 2013/33/EU(recast). Art.15.

³¹ Pernilla Andersson J., Nekby L. Effekt av arbeidsmarkedstiltak på deltakelse i arbeidslivet for innvandrere Rapport fra Kunnskapssenteret 2015. № 12. https://www.fhi.no/globalassets/kss/filer/filer/publikasjoner/rapporter/20152/rapport_2015_12_trening_arbeidsmarkedstiltak.pdf

³² Lemaitre G. The integration of immigrants into the labour market: The case of Sweden. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. 2007. № 48; Carrera S. A comparison of integration programmes. The changing landscape of European liberty and security. Centre for European Policy Studies. Challenge Papers. 2006. № 1.

³³ The labour market integration of resettled refugees. UNCR 2013c. <http://www.unhcr.org/5273a9e89.pdf>

работы на норвежском рынке труда. Такое обучение не является новой идеей, но все чаще подчеркиваются его преимущества.

Эффективной мерой ускорения выхода на рынок труда является *профобучение в процессе работы* (Германия, Швеция). Так, в Швеции уже с 1 июля 2007 года действует специальная схема поддержки интеграции вновь прибывших иммигрантов на рынке труда – *step-in jobs*. Это субсидируемые рабочие места в государственном или частном секторах, которые предлагают возможности для беженцев сочетать языковые курсы с неполной занятостью. При этом условием доступа к этой программе является обязательное изучение шведского языка на курсах для иммигрантов (SFI, Swedish for immigrants), которые организуют муниципалитеты. На выплату зарплаты работодатель в течение определенного времени (от 6 до 24 месяцев) получает субсидии от государства – 80% всей суммы выплат на эти цели. Зарплата устанавливается в соответствии с действующими коллективными соглашениями. По данным шведской Государственной службы занятости, почти в половине случаев эта схема ведет к регулярной занятости³⁴.

Схема субсидированной занятости действует сейчас и в Германии. В Финляндии и Норвегии также реализуются программы языкового обучения в сочетании с профессиональной подготовкой. В Норвегии существуют аналогичные финским «языковые ученичества», которые часто являются частью индивидуальных планов занятости. Беженцы и соискатели убежища проводят два дня на рабочем месте, чтобы изучить трудовую лексику и получить опыт работы на рынке труда. Несмотря на высокую эффективность, применение обучения без отрыва от производства ограничено из-за того, что оно является довольно дорогостоящим и требует сотрудничества со стороны работодателей³⁵.

Важное значение для перспектив трудоустройства и успешной интеграции просителей убежища и бенефициаров международной защиты имеет признание имеющейся квалификации. Среди четырех основных курсов обучения, предназначенных для мигрантов (включая беженцев и просителей убежища), как показал опыт Германии, два из них положительно повлияли на занятость: тесты пригодности (оценка квалификации/навыков и возможностей трудоустройства по конкретной специальности/профессии) и обучение навыкам (практическая подготовка к конкретному виду деятельности) в том числе профессионально ориентированное изучение языка³⁶.

Одной из первых систему *оценки и признания квалификации* стала применять Норвегия. В 2013 году здесь начала действовать национальная схема признания квалификации гуманитарных мигрантов с небольшим или отсутствием документального подтверждения дипломов о высшем образовании, т.н. процедура признания для лиц без подтвержденных документов (Recognition Procedure for Persons without Verifiable Documentation). Она осуществляется экспертными комитетами, уполномоченными и назначенными Норвежским агентством по обеспечению качества образования (Norwegian Agency for Quality Assurance in Education, (NOKUT)).

Эта процедура предусматривает оценку уровня образования (academic assessments), выполнение домашних заданий и представление домиграционной истории занятости. По результатам принимается формальное решение о признании (или непризнании) иностранной квалификации эквивалентной той, что дает норвежская высшая школа. Беженцы,

---

³⁴ Recent active labour market policy initiatives with impact on immigrants' labour market integration which are relating to OECD recommendations - <http://www.oecd.org/sweden/41706122.pdf>

³⁵ OECD, 2016. Making Integration Work Refugees and others in need of protection - http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/making-integration-work-humanitarian-migrants_9789264251236-en#_WggyXIVl_3g

³⁶ Aldashev, A., Thomsen, S., Thomas W. Shortterm training programs for immigrants: Do effects differ from natives and why? // Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Discussion Papers. 2010. № 10-021.

квалификация которых была признана, в последующем либо нашли работу, соответствующую их квалификации, либо получили дополнительное образование³⁷.

Опыт скандинавских стран доказал эффективность *субсидированных схем занятости*, особенно в тех случаях, когда работодатель является частным лицом. Так, в Дании реализуется трехлетняя интеграционная программа для мигрантов, предлагаемая датскими муниципалитетами. Она включает курс обучения датскому языку для всех иммигрантов и меры поддержки входа на рынок труда (ALMP) для иммигрантов, получающих социальные пособия. Основным элементом этой программы является субсидированная занятость в частном секторе³⁸.

В Норвегии иммигранты из третьих стран чаще всего участвуют в программах профессиональной практики, обучении на рабочем месте и в программах субсидированной занятости. То же самое и в Швеции. Опыт Германии также показал важность мер по поддержке самозанятости мигрантов, особенно наиболее уязвимых групп, как беженцы. Такие меры, как стартовые субсидии (start-up subsidies) на первом этапе самозанятости – при условии представления одобренных бизнес-планов – оказывают значительное положительное влияние на занятость, доход и удовлетворенность работой³⁹.

Основная тяжесть по организации приема и обустройства мигрантов лежит на государстве, однако большую роль играют также инициативы бизнеса, в частности, тех предпринимателей, которые заинтересованы в рабочих руках мигрантов. Одним из примеров является инициатива Австрии: в начале 2015 года венский Центр Каритас⁴⁰ открыл отель, в котором работают беженцы. Проект, стоимость которого составила полтора миллиона евро, был реализован с помощью специальной финансовой компании. Причем там же организовано обучение иммигрантов, которым после такой стажировки в отеле гораздо проще найти работу в другом месте.

Активную роль в реализации интеграционных программ для беженцев играет бизнес в Швейцарии. Швейцарские предприниматели финансируют деятельность 250 бесплатных профессионально ориентированных языковых курсов для беженцев, например, таких, как «Немецкий на строительной площадке». Аналогичные курсы – «Французский на строительной площадке» – действуют и в франкоязычной Швейцарии. Они финансируются совместным фондом, который складывается из взносов работодателей и работников – членов профсоюза. По инициативе крупнейшего швейцарского профсоюза Unia подобные курсы для беженцев существуют в гостиничном и ресторанном бизнесе. В шести (на 2016 год) немецкоязычных кантонах беженцы могут пройти трехмесячную стажировку в клининговой компании Allpura, во время которой они изучают язык и проходят профподготовку⁴¹. В 2015 году в общей сложности 2185 беженцев смогли найти работу, в 2016 было трудоустроено 2000 человек.

Такого рода частно-государственное партнерство в реализации программ интеграции беженцев и соискателей убежища развивается и в других странах Европы.

Заключение

Острый миграционный кризис, который пережила Европа в 2015–2016 годах, показал необходимость принятия мер как по регулированию потоков беженцев, прежде всего их

³⁷ OECD (2016) <http://www.nokut.no/en/Foreign-education/Otherrecognition-systems/Recognition-Procedure-for-Persons-without-Verifiable-Documentation/>

³⁸ The labour market integration of refugees» white paper... P. 37, 58, 86.

³⁹ From Refugees to Workers... Vol_2. P. 18.

⁴⁰ Консультирует лиц, ищущих убежища и признанных беженцами в течение первых четырех месяцев после признания, лиц, нуждающихся в дополнительной защите и лиц с правом пребывания (политические беженцы). См.: <https://www.caritas-wien.at/hilfe-angebote/asyl-integration/beratung-fuer-asylwerberinnen/asylzentrum/>

⁴¹ Tribune de Geneve. 03.11.2016 // <http://www.tdg.ch/suisse/2000-refugies-acces-marche-travail/story/> 16908260.

ограничения, так и по интеграции тех из них, кто, по крайней мере в среднесрочной перспективе, останется в Европе. В этом контексте растет политическая заинтересованность в интеграции беженцев и просителей убежища на рынке труда. Основной причиной является стремление снизить нагрузку на бюджеты и социальные системы принимающих стран.

Основным инструментом адаптации и последующей интеграции в стране приема новой волны гуманитарных мигрантов, прежде всего беженцев и просителей убежища, служат меры по ускорению их доступа на рынок труда. В этом контексте одним из ключевых политических решений, которое предстоит принять, состоит в ответе на вопрос: следует ли предоставлять специальные меры поддержки интеграции на рынке труда для беженцев (и в конечном итоге также для лиц с правом на убежище) или просто «включать» их в общую активную политику на рынке труда, которая распространяется на всех экономически активных граждан (в особенности трудовых мигрантов).

Большинство европейских стран прилагают усилия для согласования условий приема и соблюдения правил, установленных Директивой о предоставлении убежища, но основные трудности выходят за пределы правовых рамок. Это такие проблемы, как низкая осведомленность работодателей о том, что беженцам разрешено работать, незнание языка страны приема, низкий уровень образования, отсутствие профессиональной квалификации, а также с трудностями с признанием имеющейся, полученной в стране исхода, что вызвано как сложностью процедуры оценки, так и отсутствием у огромного числа беженцев документов, ее подтверждающих. Нельзя не учитывать и ситуацию в каждой отдельно взятой стране, прежде всего социально-экономическое положение, а также наличие (отсутствие) опыта приема иммигрантов. Так, странах с высоким уровнем безработицы особенно среди тех, кто ищет свою первую работу, существуют более высокие барьеры для входа на рынок труда для беженцев и просителей убежища, так же, как и «новых» странах – членах ЕС, практически не имеющих традиции приема иммигрантов, или только находящихся на этапе превращения в принимающую страну (как Польша или Чехия).

Массовый наплыв беженцев в Европу создал для стран ЕС множество социально-экономических проблем. Одна из главных – трудоустройство новоприбывших. Без работы их интеграция в странах ЕС невозможна, а сами беженцы превращаются в непосильную обузу для бюджетов. Сегодня на национальном уровне действуют различные программы и схемы поддержки интеграции признанных беженцев и просителей убежища на рынке труда. В целом они весьма эффективны, однако основным их недостатком является очень малый охват, и проблему интеграции сотен тысяч просителей убежища, часть которых, несомненно, останется в Европе навсегда, они не решают.

Как повлияет присутствие новейших мигрантов на рынке труда ЕС?

Широко распространено мнение, что массовое присутствие на рынке труда иммигрантов приведет к росту безработицы. Как представляется, сегодня рассуждения о влиянии беженцев на рынок труда являются скорее схоластическими, ибо присутствие их на европейском рынке труда, которого так опасаются европейцы, минимально. Мигранты, проходящие через международную защиту и убежище в среднем, имеют уровень занятости ниже, чем мигранты в целом и аналогичны тем, кто въезжал в государства-члены через канал объединения семьи. В основном это связано с их квалификацией, а также с психологическим состоянием, поскольку многие из них пострадали, прежде чем попасть в страну приема. Наконец, экономические стимулы для доступа к рынку труда могут быть искажены льготами и социальными пособиями, на которые имеют право беженцы и соискатели убежища.

Ответ на этот вопрос – задача будущих исследований.

Список литературы

1. Социально-трудовые отношения: сравнительный анализ западных и российских практик действия на рынке труда. Отв. ред. В.В. Комаровский, В.Т. Веденеева. М.: ИМЭМО РАН, 2016.
2. Aldashev A., Thomsen S., Thomas W. Shortterm training programs for immigrants: Do effects differ from natives and why? // Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Discussion Papers. 2010. № 10–021.
3. Andersson P.J., Nekby L. Effekt av arbetsmarknadstiltak på deltagelse i arbeidslivet for innvandrere Rapport fra Kunnskapssenteret 2015. № 12. - https://www.fhi.no/globalassets/kss/filer/filer/publikasjoner/rapporter/20152/rapport_2015_12_trening_arbeidsmarknadstiltak.pdf
4. Bertelsmann (2016a) From refugees to workers: mapping labour market integration support measures for asylum-seekers and refugees in EU member states”, Volume I: Comparative Analysis and Policy Findings.
5. Bertelsmann (2016b) From refugees to workers: mapping labour market integration support measures for asylum-seekers and refugees in EU member states”, Volume II: Literature review and country case studies.
6. Carrera S. A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. CEPS Challenge Papers № 1. 1 March 2006. - <http://aei.pitt.edu/6773/>
7. Conditions Directive 2013/33/EU (recast). - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>
8. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011
9. Dustmann Ch., Fasani F., Frattini T., Minale L., Schönberg U. On the Economics and Politics of Refugee Migration. IZA DP № 10234. September 2016. P. 64. - <http://ftp.iza.org/dp10234.pdf>
10. Edin P.-A., Fredriksson P., Eslund O. Settlement policies and the economic success of immigrants // Journal of Population Economics. 2004. Vol. 17. № 1. - <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.203.5054&rep=rep1&type=pdf>
11. European Agenda on Migration - https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
12. European Agenda on Migration – https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
13. European Migration Network (2015): Integration of beneficiaries of international humanitarian protection into the labour market. Policies and good practices. Synthesis Report for EMN Focussed Study 2015. http://www.emn.lv/wp-content/uploads/emn-studies-00_integration_of_beneficiaries_of_international_protection_eu_2015_en_final.pdf
14. Eurostat Labour Force Survey (2008). Employment rate of humanitarian migrants by level education and duration of stay. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_\(LFS\)_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_(LFS)_statistics)
15. Eurostat. Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States - <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/>
16. Falck O., Felbermayr G., Jacob-Puchalska A., Poutvaara P. Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen// ifo Schnelldienst. 2016. № 4. S. 84. - <http://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2016-04-falck-et-al-arbeitsmarktchancen-fluechtlinge-2016-02-25.pdf>
17. Fonds Soziales Wien. 2017. Asylzentrum Wien // <https://www.caritas-wien.at/hilfe-angebote/asyl-integration/beratung-fuer-asylwerberinnen/asylzentrum/>
18. Fóti K.; Fromm A. (2016): Approaches to the labour market integration of refugees and asylum seekers. Ed. by Eurofound. Publications Office of the European Union. Luxembourg. - <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/>

19. Hintergrundinformation Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken - Erste Ergebnisse. Bundesagentur für Arbeit. Juni 2016. S. 5. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Gefluechtete-Menschen-in-den-Arbeitsmarktstatistiken.pdf>
20. How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module. Working Paper. 2016. № 1. P. 38. - <https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Arbeitsmarktintegration-von-Fluechtlingen-EK-OECD-Arbeitspapier-092106.pdf>
21. Implementation of the 2016-2017 Integration Action Plan. - https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf
22. Key considerations of the Public Employment Services (PES) on the labour market integration of refugees were endorsed by the Network's board in June 2016. - <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/eu-actions-to-make-integration-work>
23. Lemaitre G. The integration of immigrants into the labour market: The case of Sweden. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. 2007. № 48. - <http://www.oecd.org/social/soc/38164205.pdf>
24. OECD – EU (2014) Matching economic migration with labour market needs. OECD Publishing, Paris. DOI. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-en>
25. OECD (2014) International Migration Outlook 2014. OECD Publishing. Paris.
26. OECD (2015) Is this humanitarian migration crisis different? OECD, N°7 September 2015. Migration Policy Debates. Publishing. Paris. - <http://www.oecd.org/migration/Isthis-refugee-crisis-different.pdf>
27. OECD (2016), Making Integration Work: Refugees and others in need of protection, OECD. Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251236-en>
28. OECD (2016). - <http://www.nokut.no/en/Foreign-education/Otherrecognition-systems/Recognition-Procedure-for-Persons-without-Verifiable-Documentation/>
29. OECD/European Union (2015), Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In, OECD Publishing, Paris - <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>
30. Poutvaara P., Wech D. Integrating Refugees into the Labor Market – a Comparison of Europe and the United States. P. 35. <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2016-4-poutvaara-wech-december.pdf>
31. Recent active labour market policy initiatives with impact on immigrants' labour market integration which are relating to OECD recommendations - <http://www.oecd.org/sweden/41706122.pdf>
32. The labour market integration of refugees. White paper – A focus on Europe June 20, 2017. The Adecco Group White Paper in collaboration with the Reallabor Asyl, Heidelberg University of Education. - <https://www.adeccogroup.com/wp-content/themes/ado-group/downloads/labour-market-integration-of-refugees-focus-europe.pdf>
33. Tribune de Geneve. 03.11.2016 // <http://www.tdg.ch/suisse/2000-refugies-acces-marche-travail/story/16908260>
34. UNCR (2013). The labour market integration of resettled refugees. UNCR 2013. - <http://www.unhcr.org/5273a9e89.pdf>

Интеграция на рынке труда беженцев и соискателей убежища – опыт Германии

Германия является самой привлекательной для беженцев страной ЕС – как с точки зрения возможностей, которые она предоставляет, так и в контексте политики федерального правительства, открывшего двери для граждан из воюющих и кризисных стран. По абсолютному показателю числа принятых в стране просителей убежища и беженцев Германия – лидер среди стран – членов ЕС. Устойчивый рост числа беженцев и просителей убежища наблюдался и в предыдущие годы, но, если в 2008 году ходатайство о предоставлении убежища подали 28 018 человек, к 2014 году их число возросло до 202 834.

Беспрецедентный в истории Германии вал просителей убежища обрушился на страну в 2015 году на Германию, когда было зарегистрировано около 1,1 млн беженцев. К настоящему времени в Германии находятся более двух миллионов беженцев и просителей убежища.

В период с 2014 по 2016 год самой многочисленной группой просителей убежища в Германии были граждане Сирии (см. табл. 1).

Таблица 1

Три группы основных стран исхода заявителей первого ходатайства о предоставлении убежища в ЕС 28 и Германии. 2014–2016 гг.

	2014	2015	2016
ЕС 28	Сирия 119 050 Афганистан 37 810 Эритрея 36 230	Сирия 362 775 Афганистан 178 230 Ирак 121 535	Сирия 334 820 Афганистан 182 985 Иран 126 955
Германия	Сирия 41 000 Сербия 27 145 Эритрея 13 255	Сирия 158 655 Албания 5380 5 Косово 33 425	Ирак 266 250 Афганистан 127 010 Ирак 96 115

Источники: Eurostat 2016 // <http://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/asylum2016>;

Eurostat. Asylum quarterly report 2017 // [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report)

explained/index.php/Asylum_quarterly_report; Bitoulas A. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. Population and social conditions. 2015 // Eurostat.Data in focus. 2015. № 3 // <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf>

Наряду с сирийцами в 2014–2015 гг. в Германию въехало большое число беженцев из западно-балканских государств – Сербии, Албании и Косово (см. табл. 2), ставших в эти годы второй по численности группой претендентов на убежище. Однако в отличие от сирийцев, граждане этих стран практически не имели шансов на получение официального статуса беженца, поскольку согласно Акту об ускорении процедуры предоставления убежища (принят в апреле 2005 года) эти страны, наряду с другими западно-балканскими государствами, считаются «безопасными». Соискатели убежища из этих стран проходят т.н. ускоренную процедуру предоставления убежища¹ и не имеют права на какие-либо интеграционные меры. Соответственно, они исключаются из любых мер интеграции на рынке труда.

¹ Была введена в марте 2016 года. См.: Asylum Information Database.Country Report: Germany. 2016. P. 11. www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics

Таблица 2

Иммиграция в Германию по странам происхождения мигрантов, 2013–2016 гг.

Нац. принадлежность	Иммиграция					
	Численность потока (въезды)					
год	2013	2014	2015	2016	Рост За 2015	Рост За 2016
Всего	884 493	1 149 045	1 810 904	–	1 228 470	1 021 543
из них:						
ЕС	–	–	–	–	542 372	493 482
Третьи страны	–	–	–	–	686 098	528 061
Балканы	645 96	1 06 168	179 715	–	158 831	56 893
Восточноевропейские страны – не члены ЕС	34 644	32 163	34 947	–	26 103	25 726
Соискатели убежища неевропейцы	60 361	136 753	596 386	–	279 018	234 113
Подано прошений о предоставлении убежища	109 580	173 072	441 899	722 370	–	–

Источники: Федеральное ведомство по вопросам миграции и беженцев (BAMF); Центральный регистр иностранцев и статистика о предоставлении убежища; Статистика Федерального агентства по труду

Приоритетной группой просителей убежища при принятии решения о предоставлении убежища в Германии на сегодня являются граждане трех стран: Сирии, Ирака и Афганистана, по их обращениям около 70% всех положительных решений.

Кроме того, статус беженца и право на убежище получила огромная группа лиц, национальное происхождение которых не урегулировано. (см. табл. 3).

Таблица 3

Заявления о предоставлении убежища и международной защиты / показатель признания, 2016 год

	Заявители	Принято заявлений	Положительные решения (статус признания)						Отклонено	
			Беженцы		Доп. защита		Гум. защита			
	Тыс.	Тыс.	Тыс.	%	Тыс.	%	Тыс.	%	Тыс.	%
Всего	745545	433719	256136	42,1	153700	25,3	24084	4,0	173846	28,6
Сирия	268866	58399	166520	57,6	121562	42,0	910	0,3	167	0,1
Афганис- тан	127892	102856	13813	22,0	5836	9,3	18441	29,3	24817	39,4
Ирак	97162	53852	36801	59,0	10912	17,7	439	0,7	14248	22,8
Иран	26872	24045	5443	56,4	257	2,6	150	1,6	3806	39,4
Эритрея	19103	13439	16666	81,0	3652	17,8	119	0,6	135	0,6
Албания	17236	-	18	0,06	73	0,24	78	0,3	30020	99,4
Пакистан	15528	16430	275	3,2	49	0,6	105	1,2	8201	95,0
Лица б/г	14922	10586	6782	47,9	6084	43,0	111	0,8	1189	8,3
Нигерия	12916	18666	127	5,9	34	1,6	213	9,9	1787	82,6
Россия	12334	-	357	5,6	127	2,0	177	2,8	5712	89,6

Источники: Asylum Information Database. <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics>; BAMF. Asylum Statistics. December 2016. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201612-statistik-anlage-asyl-geschaftsbericht.pdf?__blob=publicationFile&jsessionid=FD7CD7933B965145229394C06F576961D.1_cid294?__blob=publicationFile; BAMF. Key Asylum Statistics 2016. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselzahlen-asyl-2016.pdf?__blob=publicationFile; Federal Government. Reply to parliamentary question by The Left. 21 February 2017.

Как видно из представленных выше данных, большинство бенефициаров – это беженцы из Сирии (57,6% заявителей получили статус беженца, 42% – право на убежище), Эритреи (81% – статус беженца, 17,8% – право на убежище) Ирака (59% получили статус беженца, 17,7% право на убежище) и Ирана (59,6% признаны беженцами). Кроме того, среди соискателей убежища, чье заявление было отклонено, есть те, кто не могут быть депортированы в страну происхождения по различным причинам. Как правило, они получают краткосрочный вид на жительство, который должен быть обновлен в Федеральном ведомстве по вопросам иностранцев и беженцев не позднее чем через три месяца. Эти так называемые «терпимые беженцы» (*Duldung*), они образуют значительную группу, которая в 2013 году составляла более 94,5 тыс. человек². Разрешение на временное жительство не дает им прав на большинство официальных мер интеграции.

Социально–демографические характеристики новой волны просителей убежища

Гендерная и возрастная структура.

В 2016 году более 70% лиц, ищущих убежища, были моложе 30 лет³; более трети всего потока – дети младше 14 лет. Более 60% заявлений о предоставлении убежища были поданы мужчинами.

Таблица 4

Пол/возраст просителей убежища, 2016 год

	Тыс.	%
Всего	745 155	100
Мужчины	487 370	65,4
Женщины	255 870	34,3
Дети (до 14 лет)	268 190	36,0
Дети без сопровождения*	35 939	5,0%

*только первое обращение

Источник: Gender/age breakdown of the total number of applicants: 2016 // Asylum Information Database. <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics>

Образование. Исследование, проведенное Федеральным ведомством по вопросам иммиграции и беженцев (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, далее – BAMF) в 2014 году среди беженцев, получивших официальный статус в период с 2007 по 2012 год, т.е. в самом начале кризиса, показало, что беженцы из Сирии, Ирака и Афганистана менее образованы, чем беженцы предыдущих волн миграции. Так, 16,1% сирийских и 25,9% иракских беженцев никогда не посещали школу, и только 4,3% и 3,5% соответственно имеют высшее (третичное) образование⁴.

Однако, что касается беженцев, которые подали ходатайство о предоставлении убежища в 2015 году, опрос, проведенный BAMF во время регистрации, отражает несколько более оптимистичную картину: среди просителей убежища и международной защиты доля заявителей, никогда не посещавших школу, составляла 7%, а о наличии образования, аналогичного европейскому третичному заявили 18% опрошенных (см. табл. 5).

Правда, эти цифры не являются в полной мере репрезентативными по крайней мере по двум причинам: 1) только 70% претендентов на получение убежища согласились принять участие в опросе; 2) эта информация основана на самопрезентации и не подтверждена

² Wendel K. Kettenduldung. Bleiberechtsregelungen und parlamentarische Initiativen 2000-2014. Potsdam: Flüchtlingsrat Brandenburg, 2014. S. 5. <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2014/08/Kettenduldung.pdf>

³ Сколько и откуда прибывает беженцев в Германию? <http://www.demoscope.ru/weekly/2016/0679/tema02.php>

⁴ Dustmann Ch., Fasani F., Frattini T., Minale L., Schönberg U. On the Economics and Politics of Refugee Migration. IZA DP № 10234. September 2016. 3. 28. <http://ftp.iza.org/dp10234.pdf>

документально. Тем не менее она в целом аналогична данным европейской статистики в отношении беженцев из этих трех стран.

Таблица 5

Уровень образования беженцев и просителей убежища. 2016, в %

	Всего	Женщины	Мужчины
Никогда не ходили в школу	7	12	6
Начальное образование	22	25	22
Основное среднее	32	29	32
Среднее (вторичное)	20	17	22
Высшее (третичное)	18	16	18

Источник: BAMF – Kurzanalyse. 2016/03. «Soko» -

Daten. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse3_sozial-komponenten.pdf?blob=publicationFile

Квалификация. По данным Федерального агентства по трудоустройству, большинство беженцев из стран Азии, Африки и Ближнего Востока не имеют современной профессии или спецподготовки. Исследование, проведенное Федеральным ведомством по вопросам миграции и беженцев в 2014 году, среди беженцев, получивших официальный статус в период с 2007 по 2012 год, т.е. прибыли в Германию в самом начале кризиса, показало, что уровень квалификации и образования новоприбывших значительно ниже не только по сравнению с немецкими гражданами, но и с иностранцами, живущими в стране. Поднять этот уровень, считают эксперты, будет сложно даже в долгосрочной перспективе⁵.

Так, 16,1% сирийских и 25,9% иракских беженцев никогда не посещали школу, и только 4,3% и 3,5% соответственно имеют высшее (третичное) образование⁶.

В таблице ниже представлен уровень профессиональной подготовки беженцев и просителей убежища наиболее многочисленной группы – выходцев из Сирии, Ирака и Афганистана.

Таблица 6

Уровень профессиональной подготовки беженцев, 2014 г.*

	Не имеют никакой профподготовки	Имеют/не закончили/в процессе обучения
Афганистан	61,1%	38,9%
Ирак	73,2%	26,8%
Сирия	61,7%	38,3%

*Опрос Федерального ведомства по вопросам миграции (n = 2166 человек в возрасте с 25 до 65 лет)

Источник: Федеральное ведомство по вопросам миграции и беженцев.

Занятость

В Германии труд беженцев используют в основном так называемые социальные предприниматели, которые хотят больше помочь беженцам, нежели на них заработать. Часть беженцев нашли работу в секторе с низкой заработной платой, например, в сфере услуг – уборка помещений или охрана. Это те вакансии, на которые местные жители не соглашаются. Среди представителей наиболее многочисленной группы беженцев трудоустроены только 38,9% иракцев и 24,7% сирийцев, при этом примерно одна треть из них занята менее 10 часов в неделю, а 20% – 25% ищут работу⁷. Среди признанных беженцев

⁵ Dustmann Ch., Fasani F., Frattini T., Minale L., Schönberg U. On the Economics and Politics of Refugee Migration. IZA DP № 10234. September 2016. P. 28. <http://ftp.iza.org/dp10234.pdf>

⁶ Ibid. P. 29.

⁷ Worbs S., Bund E. Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland – Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016. http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Arbeitsmarktintegration_Fluechtlinge_2016.pdf

в целом 131 тыс. или 44% были безработными. Среди ищущих работу лиц с правом международной защиты доля безработных составляет 48%, что значительно выше доли ищущих работу признанных беженцев и иностранцев в целом, среди которых безработных соответственно 34 и 37%⁸.

Ищут работу в основном беженцы-мужчины (76%) и, в значительной степени, лица моложе 30 лет (47%). Из них 26% не имеют среднего образования, а 74% не имеют формального профессионального образования. 26% основное или полное среднее образование, 9% имеют академическую подготовку (высшее образование)⁹.

Как беженцы ищут работу

В июне 2017 г. были опубликованы данные выборочного опроса среди ищущих работу беженцев и соискателей убежища, прибывших в Мюнхен в 2015–2016 гг. Опрос имел целью выяснить, как беженцы ищут работу и какие основные трудности они испытывают в первые месяцы после прибытия¹⁰.

Таблица 7

Каналы поиска работы (2015–2016)*, в %

Каналы поиска работы	Доля тех, кто прибег к такому методу
Преподаватель	6
Агентство по трудоустройству	16
Социальный работник	18
Интернет	19
Обращение напрямую к работодателю	> 20%
Социальные сети (друзья, знакомые)	24

*N=352

Источник: <https://www.adecgroup.com/wp-content/themes/ado-group/downloads/labour-market-integration-of-refugees-focus-europe.pdf>

Данные этого опроса интересны и с точки зрения психологии – беженцы используют свои прежние навыки, ведь на Востоке, как известно чрезвычайно важную роль играет личное общение, личные связи. Это и показало исследование: почти половина опрошенных искала работу именно через этот канал – наиболее распространенным способом поиска работы являются ближайшие социальные сети, именно на родственников, друзей и знакомых полагается почти четверть респондентов. Чтобы компенсировать отсутствие личных социальных сетей, беженцы обращаются за помощью к своим первым местным контактам: социальным работникам (18%) и учителям (6%), которые, однако, могут не иметь информации или связей, необходимых для эффективной помощи в поиске работы. Около 20% респондентов напрямую обращаются к работодателям.

В ходе этого опроса были выявлены также барьеры, затрудняющие поиск работы. Главным препятствием для 55% опрошенных назвали незнание языка¹¹; второе по величине препятствие после языкового барьера – незнание самой процедуры поиска, так считают почти 30%. Показательно, что только менее 20% ищут работу через Интернет, что является общей отправной точкой для лиц, ищущих работу в Германии. Кроме того, тот факт, что только 16% лиц, ищущих работу, обращались в агентство по трудоустройству, предполагает, что им мало известно о доступных мерах поддержки.

⁸ Hartmann M. Hintergrundinformation Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken - Erste Ergebnisse. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg, Juni 2016. s.6. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Gefluechtete-Menschen-in-den-Arbeitsmarktstatistiken.pdf>

⁹ Ibid. s. 6.

¹⁰ «The labour market integration of refugees – A focus on Europe» white paper. 17.06.2017. P. 28.

¹¹ Ibidem.

Правовые рамки доступа на рынок труда

Право выхода на рынок труда зависит от фактического правового статуса мигранта (беженца, статуса дополнительной защиты, лица, ищущего убежище, терпимого беженца).

С 2014 г. запрет на трудоустройство лиц, ищущих убежище, был сокращен до трех месяцев после официального ходатайства о предоставлении убежища или регистрации после пересечения границы с Германией. После этого периода лица, ищущие убежища, получили право участвовать в оплачиваемой деятельности при условии, что на это место работы не претендует т.н. привилегированное лицо, т.е. гражданином Германии или другой страны ЕС (так называемый приоритетный обзор – *priority review*). После предоставления официального статуса беженцы получают равные с гражданами права на рынке труда, возможности трудоустройства «терпимых» беженцев ограничены.

По мнению немецких работодателей, ограничения на трудоустройство для отдельных категорий соискателей международной защиты (как просителей, так и получивших официальный статус) создают работодателям дополнительные сложности при найме. Почти половина немецких работодателей указывает на правила доступа иностранцев на рынок труда как на серьезное препятствие¹².

Некоторые из этих препятствий, в частности, приоритетное право на рабочее место работников-немцев или других европейцев¹³, были устранены после принятия в августе 2016 года нового Закона об интеграции. Его девиз «помогать и требовать», что предполагает сочетание помощи беженцам в обустройстве и их обязанность подключиться к предлагаемым интеграционным возможностям.

В числе нововведений – содействие профессиональному обучению просителей убежища в период, когда рассматриваются их заявки на убежище. Возрастной порог для принятия на обучение отменяется. Закон также облегчает перспективы пребывания в Германии беженцев и лиц с правом на убежище, в т.ч. такой категории как «терпимые» иностранцы (*Duldung*). Последние получили право на поддержку в получении образования; подготовку к трудовой деятельности в рамках интеграционных программ; на пребывание в стране в течение периода обучения. Однако в отличие от признанных беженцев и лиц с правом на дополнительную защиту, «терпимые» иностранцы ограничены в доступе на рынок труда: для трудоустройства они обязаны получить разрешение в центре занятости.

До завершения процедуры рассмотрения заявлений о предоставлении временного убежища или статуса беженца иностранец может быть обязан осуществлять трудовую деятельность в рамках интеграционной программы для беженцев. Правда, это положение не распространяется на «терпимых» иностранцев и граждан т.н. «безопасных» стран (страны – члены ЕС, Албания, Босния и Герцеговина, Гана, Косово, Македония, Черногория, Сенегал, Сербия). Для уклоняющихся от интеграционных предложений предусмотрены жесткие меры, включая сокращение различных видов материальной помощи.

Одним из важнейших новых положений является возможность властей обязывать просителей убежища проходить специальные интеграционные курсы. Одновременно им будет предписано место жительства. Решать, куда направлять просителей убежища или, наоборот, где запрещать их размещение, закон оставляет на усмотрение федеральных земель. Таким образом предполагается обеспечить равномерное их распределение на территории страны.

Хотя уже действует программа интеграции на рынке труда, правительство намеревается создать за счет бюджета 100 тыс. дополнительных вакансий. Федеральное

---

¹² Falck O., Felbermayr G., Jacob-Puchalska A., Poutvaara P. Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen // ifo Schnelldienst. 2016. № 4. s. 84. <http://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2016-04-falck-et-al-arbeitsmarktchancen-fluechtlinge-2016-02-25.pdf>

¹³ Только на три года.

агентство труда получит право обязывать беженцев соглашаться на предлагаемую им работу. В противном случае им могут быть урезаны различные виды помощи до минимального объема. Разрешение на пребывание в Германии будет выдаваться только при предъявлении удостоверения беженца. Изменились правила предоставления постоянного вида на жительство признанным беженцам. Теперь они не смогут получить его сразу (как это было раньше). Для его получения требуется наличие временного ВНЖ в течение последних 5 лет, а также прохождение интеграционной программы и знание немецкого языка (на уровне A2)¹⁴, а также – по возможности – средств к существованию. При наличии сертификата о владении языком более высокого уровня (C1)¹⁵ ПВНЖ будет предоставляться через 3 года временного проживания.

Изменены также правила предоставления статуса «терпимого» иностранца. По новому закону этот статус предоставляется в том случае, если проситель убежища проходит обучение или только его начинает¹⁶. По его (успешном) окончании разрешение на временное проживание «терпимым» беженцам может быть продлено на полгода для поиска работы; в случае трудоустройства они также могут получить вид на жительство сроком на два года – с возможностью продления.

И хотя ряд ограничений, касающихся доступа к рынкам труда, устранены, на практике соискатели убежища и терпимые беженцы по-прежнему сталкиваются со многими препятствиями – это и административные и правовые барьеры, и само качество рабочей силы беженцев. Очевидно определенное несоответствие в отношении ожиданий работодателей и беженцев в том, что касается их навыков и квалификации. Первым для заполнения вакансий нужны достаточно квалифицированные работники, в то время как беженцы предпочитают любую работу, которая обеспечивает заработок. Мотивированные таким образом, последние трудоустраиваются в тех секторах рынка труда, где часто даже не требуется более-менее сносное владение языком, в первую очередь, это уборка и обслуживание. С одной стороны, они трудоустроены, но с другой – фактически лишаются возможности получить (или повысить) квалификацию или приобрести профессию.

Результаты проведенного в октябре 2015 г. в Мюнхене опроса менеджеров по персоналу из более чем 1000 компаний, показали, что в дополнение к языковым барьерам работодателям мешают недостаток квалификации и бюрократические препятствия при найме беженцев¹⁷.

Однако только менее половины компаний, которые хотят нанять беженцев, намерены инвестировать в их обучение¹⁸. При этом работодатели намерены использовать их труд – около 23% менеджеров по персоналу планировали нанимать беженцев в 2016 г., 29% – начиная с 2017 г. В общей сложности 34% опрошенных менеджеров заявили, что будут нанимать беженцев¹⁹.

Низкий уровень занятости признанных беженцев был зафиксирован и в другом исследовании занятости беженцев из шести стран исхода (Сирия, Афганистан, Ирак, Иран,

¹⁴ Уровень A2 включает в себя понимание, о чем идет речь в простых, небольших по объему фразах; понимание при чтении коротких простых текстов; умение общаться в типичных ситуациях; умение писать короткие сообщения и письма личного характера.

¹⁵ Продвинутое знание языка.

¹⁶ Раньше этот статус могли получить только молодые люди в возрасте до 21 года.

¹⁷ Falck O., Felbermayr G., Jacob-Puchalska A., Poutvaara P. Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen // IFO Schnelldienst. 2016. № 4. S. 84. <http://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2016-04-falck-et-al-arbeitsmarktchancen-fluechtlinge-2016-02-25.pdf>

¹⁸ Язык оказывается самым большим препятствием/ Около 86% менеджеров по персоналу видят отсутствие знания немецкого языка в качестве основного препятствия и еще 11% в качестве небольшого. Так же часто называют квалификацию беженцев; ее низкий уровень представляет собой серьезное препятствие для 46% компаний и небольшое препятствие для 43%.

¹⁹ Falck O., Felbermayr G., Jacob-Puchalska A., Poutvaara P. Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen // IFO Schnelldienst. 2016. № 4. S. 84. <http://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2016-04-falck-et-al-arbeitsmarktchancen-fluechtlinge-2016-02-25.pdf>

Эритрея, Шри Ланка), которым было предоставлено убежище в период с 2008 по 2012 г. Согласно этому исследованию, только 38,3% признанных беженцев имели работу или учились в вузе на момент опроса в 2014 г.²⁰ Наиболее низкий показатель занятости был у беженцев: только 11,5 % из них были заняты, по сравнению с 49,8% мужчин²¹.

На момент опроса более одной трети беженцев удалось трудоустроиться. Наиболее распространенными оказались как профессии, не требующие дополнительного образования: грузчики, уборщики и продавцы в ресторанах быстрого питания, так и предполагающие наличие специальной квалификации: шоферы-дальнобойщики, пекари, кондитеры и мясники. Менее 20%, получивших работу, устроились на более высокие должности, требующие высшего образования. Кроме того, опрос показал, что беженцам, получившим убежище в Германии, редко удается найти работу, соответствующую их специальности/квалификации.

Опросы, приведенные выше (в качестве примера), и другие исследования показывают, что и признанные беженцы, и тем более соискатели убежища имеют гораздо более слабую позицию на рынке труда по сравнению с другими категориями занятых – как в силу характеристик своего профиля, так и правовых и административных барьеров.

Проблемы, с которыми сталкиваются беженцы при поиске работы в Германии, являются следствием целого комплекса причин. Безусловно, одна из важнейших – незнание немецкого языка. Другая трудность заключается в специфике рынка труда ФРГ, для которого характерна жесткая система сертификации специалистов. Поэтому беженцы, получившие то или иное образование на родине, оказываются не в состоянии подтвердить свою квалификацию соответствующими документами. С учетом этих и других факторов активная на рынке труда включает ряд дополнительных мер, которые конкретно направлены на поддержку доступа беженцев и соискателей убежища на немецкий рынок труда.

Меры поддержки интеграции

Интеграционные программы по поддержке доступа просителей убежища и беженцев реализуются в Германии, как в целом в ЕС, на трех уровнях: федеральном, региональном (земли) и местном. По преимуществу схемы поддержки беженцев и соискателей убежища являются частью общих мер активной политики на рынке труда.

Государственный сектор

Федеральное правительство и Федеральное министерство труда и социальных вопросов, в частности, сосредоточены на обеспечении доступа к общеобразовательным и профессиональным языковым курсам; признании официальных квалификаций, приобретенных за рубежом; а также включением этой целевой группы во все регулярные меры политики на рынке труда. Поэтому все политические и экономические программы, имеющие отношение к интеграции на рынке труда, учитывают потребности лиц, ищущих убежище, и беженцев.

Основными модулями, ориентированными в первую очередь на беженцев, являются 1) языковая подготовка; 2) консультирование; доступ к профессиональному образованию и обучению и дальнейшему образованию, стажировки; 3) специальные программы развития профессиональных навыков, в том числе субсидированная занятость; 4) разработка схем

---

²⁰ Исследование «Интеграция лиц, имеющих право на получение убежища и признанных беженцев» было проведено Исследовательским центром BAMF в октябре 2013 г. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse1_qualifikationsstruktur_asylberechtigzte.pdf?__blob=publicationFile

²¹ Worbs S., Bund E. Qualification structure, labour market participation and future orientations. BAMF Brief Analysis. 2016. № 1. P. 6. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse1_qualifikationsstruktur_asylberechtigzte.pdf?__blob=publicationFile

оценки и признания квалификации и навыков; 5) поощрение самозанятости и предпринимательства; 6) наставничество (в том числе индивидуальный коучинг).

Конкретными инструментами, которые наиболее важны для интеграции беженцев на рынке труда, являются так называемые *общие интеграционные курсы*.

Федеральное ведомство по вопросам миграции и беженцев (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) предлагает различные курсы немецкого языка, в том числе профессионально ориентированные, нацеленные на подготовку к работе. Эти курсы доступны признанным беженцам и просителям убежища – выходцам из стран, которые имеют хорошую перспективу на положительное решение²².

Общий интеграционный курс

Общий курс интеграции рассчитан на 700 часов занятий; в зависимости от ориентации курса общая его продолжительность может также составлять до 1000 часов. Более подготовленные мигранты могут выбрать интенсивный (430 часов) интеграционный курс. Такие курсы можно назвать «воротами» в Германию, поскольку без знания языка, хотя бы начального, и элементарных представлений о стране новоприбывшие – беженцы и соискатели убежища – не смогут даже адаптироваться к жизни в новой стране, а интеграция растянется на долгие годы.

Каждый интеграционный курс состоит из *языкового курса* и *курса ориентации*.

Курс немецкого языка. В общем интеграционном курсе он рассчитан в общей сложности на 600 часов обучения немецкому языку и 60 часов обучения немецкой культуре и немецкой политической системе (интенсивный на 400 часов). Языковой курс охватывает важные темы из повседневной жизни страны и таким образом вводит новоприбывших в новую повседневность; это такие темы как: работа; начальное и непрерывное образование; уход и воспитание детей; магазины/розничная торговля/потребительские товары; досуг и социальные контакты; здоровье и гигиена/человеческое тело; средства массовой информации и интернет; жилье. На занятиях языком беженцев и заявителей учат писать и отправлять электронные письма, заполнять заявку на работу. Тематика занятий различается в зависимости от выбранного типа интеграционного курса. Например, в случае участия в молодежном интеграционном курсе, будут рассмотрены темы, которые представляют особый интерес для молодежи, например, они подробно узнают о том, как подавать заявку на стажировку (Ausbildungsplatz). По окончании курса слушатели сдают экзамен «Немецкий – тест для иммигрантов» (уровень B1²³).

Курс ориентации. начинается после завершения языкового. Стандартный курс включает 100 часов занятий (интенсивный на 30). Интеграционный курс рассчитан на занятия в течение полного рабочего дня, однако имеется возможность проходить обучение заочно – в том случае, если беженцы работают. Кроме того, возможно и вечернее обучение. В курсе ориентации беженцы получают начальные знания о Германии: истории, культуре и правовой системе; о правах и обязанностях граждан Германии; правилах жизни в обществе; ценностях, важных в Германии, в частности, таких, как свобода религии, терпимость, гендерное равноправие. Курс обучения завершается заключительным тестом «Жизнь в Германии».

В случае, если слушатель не пропускал занятия и после завершения курса не смог сдать экзамен по немецкому языку в соответствии с уровнем B1, он имеет право подать заявку на повторный курс (300 занятий), а затем сдать еще раз экзамен. Весь интеграционный курс (оба этапа) является бесплатным для беженцев.

²² http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/integrationskurse-node.html?sessionid=4752658FF1EDAEBBEAE1E07257DB209.2_cid294

²³ Уровень B1 - третий уровень знания языка в Европейской системе CEFR, системе определения различных языковых уровней, составленной Советом Европы. В повседневной речи этот уровень можно назвать средним. Этот термин является официальным описанием уровня в CEFR.

Консультирование

Вторым элементом мер поддержки входа на рынок труда является консультирование, прежде всего в отношении выбора профессии и процесса поиска рабочего места.

Обучение многим профессиям и специальностям (особенно в области ремесла или производства) в Германии осуществляется по дуальной системе. Это значит, что обучение проходит как в профессиональном училище (теория), так и на предприятии (практика). По этой же системе возможна и профессиональная подготовка мигрантов. Информацию об этом, а также о различных профессиях, видах деятельности и необходимых квалификациях беженцам предоставляют Центрах профессиональной информации Федерального агентства по труду (Berufsinformationszentren der Agenturen für Arbeit, BIZ).

Консультанты центра занятости помогают также в поиске работы или места учебы. Такие центры занятости действуют по всей Германии, так что беженцы, имеющие доступ к интернету, могут найти информацию о ближайшем к ним месте их расположения на официальном сайте Федерального агентства занятости.

Признание дипломов

Важным этапом профессиональной интеграции на рынке труда является оценка или признание профессиональной квалификации, полученной за рубежом. Это особенно важно для тех беженцев, кто претендует на т.н. регламентированную профессию, для занятия которой необходимо пройти процедуру государственного допуска – получить официальное признание своей профессиональной квалификации²⁴.

Специальные курсы

Наряду с общим действуют *специальные курсы*, дающие более продвинутое знание немецкого, и, что особенно важно, ориентированные на профессиональную занятость. Такие курсы, как «Немецкий для профессии» Федеральное ведомство по вопросам миграции и беженцев предлагает всем категориям мигрантов (в том числе признанным беженцам) профессиональную подготовку и возможность ближе познакомиться с профессией, пройдя специальную практику, в рамках программ ESF-BAMF – совместных программ с Европейским социальным фондом (Europäischer Sozialfonds-Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)

Однако участие в этой программе ограничено некоторыми условиями: В этой программе могут участвовать все мигранты (и их дети), кому недостаточно знания немецкого языка, для того чтобы найти работу. Кроме того, необходимо состоять на учете в качестве ищущего работу или получать пособие по безработице. Еще одним условием является прохождение общего интеграционного курса или владение немецким языком в степени достаточной для того, чтобы учиться на специальных курсах, а также наличие полного среднего образования. Признанные беженцы и лица с правом на убежище могут участвовать в этой программе только в том случае, если:

- они являются участниками общефедеральных программ «Федеральная интеграционная директива ESF» или «Федеральная программа ESF для беженцев и лиц с правом пребывания II»;
- уже работают, но при этом уровень владения немецким языком недостаточен для продолжения работы

При этом они (или их работодатель) должны платить за обучение. Необходимым условием участия в программе для всех является владение немецким языком на уровне A1

---

²⁴ Это профессии в области здравоохранения и образования (врач, медсестра, воспитатель). Кроме этого, в определенных профессиях (таких как, например, пекарь или парикмахер) в случае создания собственного бизнеса действуют специальные правила.

Единого Европейского языкового стандарта. Этот курс включает изучение немецкого языка, интегрированное с профобучением (квалификация), в которое входит: обучение предмету, практические занятия и посещение предприятий. Можно выбрать также курс с профобучением по определенной специализации, в частности, в сфере ведения бизнеса, какой-либо профессии или по уходу за больными и пожилыми людьми. Весь курс, включая обучение языку, специализацию и практику, рассчитан на 730 учебных часов (6 месяцев или 12 месяцев на курсах неполного времени).

Федеральный уровень

Ключевым учреждением реализации активной политики на рынке труда в Германии является *Федеральное агентство по труду* (Bundesagentur für Arbeit, BA) с его десятью региональными директорами, 156 местными агентствами по трудоустройству и 303 центрами занятости²⁵.

Все соискатели убежища имеют право работать, как только они подали прошение о предоставлении убежища. Право на консультирование по вопросам трудоустройства имеют также «терпимые» беженцы. Соискатели убежища из стран, имеющих положительный прогноз на положительное решение (Сирия, Афганистан, Ирак), имеют право на конкретные меры по содействию занятости, такие как помощь в составлении заявления о трудоустройстве, перевод сертификата о квалификации или оплата транспортных расходов и т. д. еще до предоставления официального статуса беженца. Беженцы, получившие вид на жительство, могут пользоваться услугами центров по трудоустройству так же, как и граждане Германии и граждане

Федеральное агентство по трудоустройству разработало некоторые проекты, в которых внимание фокусируется на просителях убежища. В 2014-2015 годах в девяти городах Германии был реализован пилотный проект «Раннее вмешательство» (Frühintervention)²⁶. Проект включает три основных типа мер поддержки: языковые курсы; практическая профессиональная подготовка; оценка квалификации и навыков. Кроме того, участникам этого проекта была оказана помощь в трудоустройстве. В рамках этого проекта 1400 соискателей убежища (10% всех участников) прошли производственное обучение или нашли постоянную работу²⁷. В некоторых федеральных землях этот проект продолжается на региональном уровне. Например, в земле Северный Рейн-Вестфалия как «Раннее вмешательство NRW Plus».

Еще одна программа Федерального агентства по трудоустройству, предназначенная для беженцев, – «Перспективы для беженцев» (Perspektiven für Flüchtlinge, PerF)²⁸, была разработана для содействия скорейшему доступу на рынок труда для просителей убежища.

В течение двенадцати недель они участвуют в оценке практических навыков, их учат писать заявку на трудоустройство, а также знакомят с процессом поиска работы. Параллельно они проходят профессионально-техническое обучение. Аналогичная программа реализуется для молодых беженцев, которых готовят к продолжению обучения или поступлению в вузы.

Целью двух специальных инициатив является интеграция мигрантов, беженцев и просителей убежища на рынке труда. Это две сетевые программы «Интеграция через

---

²⁵ From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Vol. II. P. 72.

²⁶ Daumann V., Diez M., Knapp B., Strien K. Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2015.

²⁷ Ibidem.

²⁸ <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitinDeutschland/Asylbewerber/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI819890>

квалификацию» (Integration durch Qualifizierung²⁹, IQ) и «Интеграция лиц, ищущих убежища и беженцев» (Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen, IvAF)³⁰.

Обе программы существуют уже около 10 лет; в настоящее время они комплектуются дополнительным персоналом, отвечающим особым требованиям просителей убежища и беженцев в отношении мер интеграции на рынке труда. Эти программы нацелены в первую очередь на создание эффективной сети агентств трудоустройству, центров занятости, работодателей, экспертов по профподготовке, учебных заведений и т.п. Кроме того, на местном уровне они оказывают поддержку просителям убежища и беженцам в доступе к рынку труда. Сети IQ действуют в 16 федеральных землях; 30 сетей IvAF реализуют примерно 200 отдельных проектов, в которых соискатели убежища и «терпимые» беженцы пользуются мерами по ускорению доступа на рынок труда всех видов.

Программы в федеральных землях. В 2016 году большинство из шестнадцати федеральных земель Германии уже имели свои собственные программы интеграции и меры по поддержке интеграции на рынке труда лиц, ищущих убежище, и беженцев.

Существуют различные типы программ и мер: языковые курсы; меры ранней оценки навыков и потребностей; индивидуальное наставничество (коучинг); меры по охвату профобучением молодых соискателей убежища; создание в правительстве земель рабочих групп по экспериментальной интеграции рынка труда лиц, ищущих убежище, и беженцев; в которые будут объединены все акторы, отвечающие за различные аспекты политики интеграции беженцев на рынке труда; правовая информация и поддержка работодателей, желающих использовать труд просителей убежища и беженцев; комплексные программы интеграции на рынке труда лиц, ищущих убежище, и беженцев; создание пунктов обслуживания для лиц, ищущих убежище, и беженцев: это самый инновационный элемент среди мер поддержки.

Различные услуги, связанные с поддержкой занятости лиц, ищущих убежище, и беженцев, включая юридические услуги и трудоустройство, объединены в едином комплексе. Цель состоит в том, чтобы разработать график интеграции на рынке труда для каждого человека. В 2015–2016 годах такие центры – интеграционные пункты – уже действовали в Гамбурге и Северном Рейне-Вестфалии.

Программы на местном уровне. На уровне коммун меры по содействию занятости обычно начинаются, когда там размещают лиц, получивших право на убежище. Политика на рынке труда на местном уровне в основном является прерогативой локального центра занятости. В правовом отношении задачей местных центров занятости является оказание базовой социальной помощи и содействие интеграции долгосрочных безработных на рынке труда. Поскольку большинство просителей убежища в 2015–2016 годах все еще находились на стадии процедуры предоставления убежища, на местном уровне ведется подготовительная работа, в частности проводятся межкультурные и юридические тренинги для профессиональных консультантов по трудоустройству. В конце 2015 года ряд городов и административных районов уже начали создавать единые объекты для лиц, ищущих убежище, и беженцев. Кроме того, многие коммуны используют свои собственные финансы, чтобы организовывать языковые курсы или обучать волонтеров, которые будут помогать беженцам в их повседневной жизни.

Частный сектор

В конце 2015 года большинство палат ремесел и большинство палат промышленности и торговли начали реализовать программы интеграции. В ходе исследования было выявлено

²⁹ <http://www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/programmuebersicht.html>

³⁰ <https://www.kofa.de/themen-von-a-z/fluechtlinge/initiativen/detailseite/initiative/integration-von-asylbewerbern-und-fluechtlingen-ivaf>

было не менее 150 схем, кроме того собственные схемы разрабатываются отдельными предприятиями – в зависимости от своих потребностей и возможностей.

Все эти схемы в целом включают следующие меры³¹:

- консультирование работодателей, которые хотят обучать или нанимать беженцев соискателей убежища;
- обеспечение контактов между работодателями и беженцами (например, поиск места работы, ярмарки вакансий для беженцев);
- помощь в оценке навыков и квалификации;
- практические тренинги и стажировки для соискателей убежища и беженцев;
- совместные проекты с другими институтами рынка труда, участие в региональных круглых столах для содействия занятости и т. д.;
- индивидуальный коучинг соискателей убежища и беженцев, которые начинают процесс обучения.

Отдельные палаты организуют свои собственные курсы профессионального обучения. В феврале 2016 г. федеральное правительство, Палаты ремесел и Федеральное агентство по трудоустройству совместно начали программу профессиональной подготовки беженцев. До 2018 г. до 10 000 молодых соискателей убежища и беженцев должны пройти первый этап обучения (прежде всего изучение языка) с тем, чтобы иметь возможность начать обучение в государственных учебных заведениях Германии. Эта программа финансируется федеральным правительством (20 млн евро).

Многие частные компании предлагают стажировки или т.н. *hospitations* (что-то вроде включенного наблюдения на предприятии без права работы), чтобы дать беженцам представление о трудовом процессе и требованиях к работникам³².

Некоторые компании предлагают молодым просителям убежища обучение на рабочем месте. Например, ThyssenKrupp обучит 150 учеников и предоставит 230 стажировок до 2017 года. Немецкие железные дороги начали программу обучения для 15 беженцев, обладающих навыками электротехнической инженерии, чтобы переучивать их в качестве электронных техников для железнодорожного машиностроения. Siemens планирует создать 100 стажировок для просителей убежища и беженцев. Кроме того, большое количество малых предприятий готовят схемы работы для одного–двух человек из числа беженцев.

Инициативы гражданского общества и частных субъектов

Важную вспомогательную роль в содействии занятости просителей убежища и беженцев с признанным статусом играют инициативы гражданского общества и частных лиц. Волонтеры и наставники (коучи) помогают в предоставлении информации о перспективах и реалиях работы в Германии, выступают в роли посредников в организации стажировок, практических тренингов и ученических занятий и даже помогают в поиске регулярных рабочих мест.

В Германии существует различные онлайн-порталы, созданные волонтерами или НПО для посредничества просителей убежища: «*worker.de*», «*Everjobs*», «Работа для беженцев» или «*Erfolgspaten*».

В качестве примера такого онлайн-портала можно привести созданную двумя берлинцами онлайн-платформу «*worker.de*»³³. «*Worker*» – это сайт, служащий посредником между ищущими работу беженцами и просителями убежища, с одной стороны, и заинтересованными работодателями – с другой.

³¹ From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Vol. II. P. 74.

³² Ibidem.

³³ <https://worker.de/>

На этом сайте беженцы, как признанные, так и заявители, могут найти список имеющихся вакансий и подать заявку на подходящую работу. Для тех, кто не знает, как это делается, на сайте содержится очень подробная информация. Зарегистрированный на сайте беженец может через сайт связаться с потенциальным работодателем. В своем профиле пользователя соискатель представляет свой опыт работы, указывает, на какое рабочее место и в каком регионе Германии он претендует. В том случае, если нашлось подходящее объявление о вакансии, то прямо на сайте одним кликом он может направить свою заявку. Его профиль будет отправлен работодателю.

Кроме объявлений о вакансиях сайт содержит информацию о возможностях пройти обучение (языковые курсы), а также стажировку на одном из предприятий региона расселения. Важной составной частью сайта является специальный раздел, в котором представлена подробная информация для беженцев о процедуре поиска работы.

Заключение

Владение немецким языком и формальное профессиональное обучение по-прежнему является важной предпосылкой выхода на рынок труда Германии.

Фокусом активной политики на рынке труда в Германии сегодня в значительной степени является интеграция беженцев новой волны. Этой цели служат различного рода меры поддержки и ускорения доступа просителей убежища и различных категорий лиц, получивших право на убежище. В наиболее уязвимом положении на рынке труда находятся «новые» беженцы, которые в целом малообразованны, в большинстве своем не имеют профессиональной квалификации, не знают немецкого языка. Гуманитарные мигранты в целом, беженцы и лица, ищущие убежища, в частности, являются особенно уязвимой группой, которая требует целенаправленных, скоординированных и комплексных ответных мер политики. Из-за вынужденного характера их миграции и часто связанного с ней травматического опыта многие страдают от психологического стресса. В большинстве своем они слабо связаны с принимающей страной, не знают языка, имеют квалификацию и опыт работы, полученные в совершенно других условиях и на разных рынках труда. Многие из них не могут предоставить надлежащую документацию, которая бы подтвердила их уровень образования или навыков. Но и те, кто ее имеет, сталкиваются с проблемой неэквивалентности дипломов и критериев.

Работодатели, желающие нанимать беженцев, по-прежнему сталкиваются с юридическими и бюрократическими барьерами, которые мешают им обучать или нанимать просителей убежища, «терпимых» и даже признанных беженцев.

Точно не известно, сколько лиц, ищущих убежища, и беженцев в настоящее время являются бенефициарами мер поддержки, однако очевидно, что число соискателей убежища, намного превышает возможности существующих схем поддержки. Например, пилотный проект «Раннее вмешательство» был реализован в девяти городах Германии в течение двух лет соискатели убежища проходили обучение и профессиональную подготовку в рамках курсов, организованных агентством по трудоустройству. Однако результаты нельзя назвать впечатляющими: фактическая квота трудоустройства на реальные рабочие места не достигла 10%. Это свидетельствует о том, что вход на рынок труда просителей убежища и беженцев на регулярной основе является долговременным и трудоемким процессом.

Существует ряд контекстуальных факторов, которые могут способствовать успеху интеграционных программ в Германии. Первый касается общего состояния рынка труда и общества. Ситуация на немецком рынке труда в настоящее время характеризуется низким уровнем безработицы (6,5%) и высоким спросом на рабочую силу, прежде всего квалифицированную. Работодатели готовы нанимать беженцев. Однако существует определенное несоответствие в отношении ожиданий работодателей и беженцев в том, что касается их навыков и квалификации. Первым для заполнения вакансий нужны достаточно квалифицированные работники, в то время как беженцы предпочитают любую работу,

которая обеспечивает заработок. Мотивированные таким образом, последние трудоустраиваются в тех секторах рынка труда, где часто даже не требуется более-менее сносное владение языком, в первую очередь, это уборка и обслуживание. С одной стороны, они трудоустроены, но с другой – фактически лишаются возможности получить (или повысить) квалификацию или приобрести профессию.

Если говорить о будущем, то главной проблемой является интеграция беженцев. Насколько хорошо они будут интегрироваться в рынок труда, прогнозировать крайне сложно по крайней мере по двум причинам. Во-первых, все еще нет исчерпывающих и репрезентативных данных о структуре и уровне их компетенций, а также о возможности трудоустройства как тех, кто подал прошение о предоставлении убежища, так и тех, чье прошение было удовлетворено не более двух лет назад. Во-вторых, прошло слишком мало времени. Тем не менее некоторые выводы можно делать уже сегодня.

Интеграция нескольких сотен тысяч беженцев в трудовую деятельность представляет собой проблему, в решение которой вовлекается все больше участников немецкого рынка труда – от федеральных, государственных и муниципальных учреждений до промышленных и торговых ассоциаций и отдельных предприятий.

Существующие стратегии интеграции на рынке труда нацелены на вовлечение беженцев на раннем этапе (то есть в процессе подачи ходатайства о предоставлении убежища) в инициативы, направленные на поощрение занятости. Однако целевая аудитория действующих программ интеграции в большой мере ограничена беженцами из стран с высокой вероятностью получения права на проживание. Беженцы из так называемых «безопасных» государств исключаются из участия в таких мерах, а все остальные соискатели убежища сталкиваются с вторичным доступом к рынку труда – после граждан и других мигрантов.

Список литературы

1. Сколько и откуда прибывает беженцев в Германию? <http://www.demoscope.ru/weekly/2016/0679/tema02.php>
2. Angebot Perspektiven für Flüchtlinge - PerF // <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitinDeutschland/Asylbewerber/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI819890>
3. Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland - https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse1_qualifikationsstruktur_asylberechtigzte.html
4. Asylum Information Database. <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics:BAMF>.
5. Asylum Statistics. December 2016. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201612-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf>;
6. Aumüller J. Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016), www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Arbeitsmarktintegration_Fluechtlinge_2016.pdf
7. BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Integrationskurse // http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/integrationskurse-node.html?jsessionid=4752658FF1EDAEBBEAE1E07257DB209.2_cid294
8. BAMF - Kurzanalyse. 2016/03. «Soko» - Daten. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse3_sozial-komponenten.pdf?blob=publicationFile
9. BAMF. Key Asylum Statistics 2016. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-asyl-2016.pdf?__blob=publicationFile
10. Bertelsmann (2016b) From refugees to workers: mapping labour market integration support measures for asylum-seekers and refugees in EU member states”, Volume II: Literature review and country case studies.
11. Bitoulas A. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. Population and social conditions. 2015 // Eurostat.Data in focus. 2015. № 3. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf>
12. Brücker H., Hauptmann A., Vallizadeh E. Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2015. http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1514.pdf
13. Daumann V., Dietz M., Knapp B., Strien K. Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2015. <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf>
14. Dustmann Ch., Fasani F., Frattini T., Minale L., Schönberg U. On the Economics and Politics of Refugee Migration. IZA DP № 10234. September 2016. 3. 28. <http://ftp.iza.org/dp10234.pdf>
15. Eurostat 2016 // <http://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/asylum2016>
16. Eurostat. Asylum quarterly report 2017 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report
17. Falck O., Felbermayr G., Jacob-Puchalska A., Poutvaara P. Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen // ifo Schnelldienst. 2016. № 4. S. 84. <http://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2016-04-falck-et-al-arbeitsmarktchancen-fluechtlinge-2016-02-25.pdf>
18. Federal Government. Reply to parliamentary question by The Left. 21 February 2017 // Country Report: Germany. Asylum Information Database. http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_de_2016update.pdf

19. Gender/age breakdown of the total number of applicants: 2016 // Asylum Information Database. <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics>
20. Hartmann M. Hintergrundinformation Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken - Erste Ergebnisse. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg, Juni 2016. S.6. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Gefluechtete-Menschen-in-den-Arbeitsmarktstatistiken.pdf>
21. Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen (IvAF) - <https://www.kofa.de/themen-von-a-z/fluechtlinge/initiativen/detailseite/initiative/integration-von-asylbewerbern-und-fluechtlingen-ivaf>
22. Konle-Seidl R., Bolits G. Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices. Study. March 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU\(2016\)578956_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf)
23. Netzwerk IQ: Programmübersicht - <http://www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/programmuebersicht.html>
24. OECD/European Union (2014), Matching Economic Migration with Labour Market Needs. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-en>
25. The labour market integration of refugees – A focus on Europe. White paper. 17.06.2017. P. 28. - <https://www.adecgroup.com/wp-content/themes/ado-group/downloads/labour-market-integration-of-refugees-focus-europe.pdf>
26. Wendel K. Kettenduldung. Bleiberechtsregelungen und parlamentarische Initiativen 2000-2014 Potsdam: Flüchtlingsrat Brandenburg, 2014. <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2014/08/Kettenduldung.pdf>
27. Worbs S. Bund E. Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland – Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016.
28. Worker. Werbung/Organisation Dienstleistung - <https://werkeer.de/>

Научное издание

Комаровский Виктор Викторович
Веденеева Валентина Трифоновна

Феномен трудовой миграции в изменяющемся мире

Сборник научных трудов

ISBN 978-5-9535-0513-0

Подписано в печать 04.12.2017.

Гарнитура Times New Roman Формат 60×84/8 Печать офсетная
Объем 17.5 п.л., 10.8 а.л. Тираж 100 экз. Заказ № 28/2017

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23