

на правах рукописи

МОДЕНОВ Вадим Александрович

Организационно-экономические механизмы управления трудовой
миграцией в Российской Федерации

08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством
(Экономика народонаселения и демография)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

МОСКВА - 2007

Работа выполнена в Институте перспективных исследований.

Научный руководитель: кандидат экономических наук
Черной Лев Семенович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Топилин Анатолий Васильевич
кандидат экономических наук
Дмитриева Юлия Викторовна

Ведущая организация: Академия труда и социальных отношений

Защита диссертации состоится 18 октября 2007 г. в 14 часов на заседании
Диссертационного совета Д.002.088.02 в Институте социально-политических
исследований РАН по адресу:
117218, Москва, ул. Кржижановского, д. 24/35, к. 5.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ИСПИ РАН по адресу:
117218, Москва, ул. Кржижановского, д. 24/35, к. 5.

Автореферат разослан 17 сентября 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук

Л.В.Макарова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Проблема трудовой миграции представляет особую актуальность для современной России, которая после распада СССР превратилась в один из международных центров миграции, поскольку сразу же внутренние перемещения населения и рабочей силы между бывшими республиками превратились во внешние, требующие совершенно новых концептуальных подходов в миграционной политике.

Несмотря на более чем 17-летнюю историю вовлечения новой России и других стран СНГ в международный рынок труда, основы цивилизованной, организованной трудовой миграции здесь начинают только складываться, регулирование и контроль огромных потоков рабочей силы еще не приобрел характер научно обоснованной государственной политики.

Россия, как и ее партнеры по СНГ, остро нуждается в эффективной миграционной политике, которая отвечала бы их геополитическим, экономическим, демографическим, региональным и социальным интересам. Не случайно миграция как самая наболевшая проблема постсоветского пространства определена для стран СНГ главной задачей нынешнего и будущего года. Так решили президенты всех 12 государств СНГ на июньском 2007 г. неформальном саммите в Санкт-Петербурге. Внимание властей всех уровней к миграционной проблематике, их обеспокоенность сложившейся ситуацией обусловлена не только масштабами миграционных потоков, но и возможными негативными последствиями нерегулируемой миграции.

Обсуждаемые и предлагаемые подходы к регулированию трудовой миграции базируются на различных, иногда взаимоисключающих, концепциях, а также на различных количественных оценках. Они часто вызывают обоснованные сомнения, слишком велик разброс отдельных показателей, что свидетельствует о слабой изученности происходящих в России и странах ближнего зарубежья миграционных перемещений.

Важное теоретическое и прикладное значение имеет выработка единой стратегии, которая на международном уровне объединила бы подходы по управлению миграционными процессами, противодействию негативным явлениям в данной сфере, принятию законов и созданию правовых систем, обеспечивающих соблюдение и защиту прав мигрантов. Первоочередной представляется проработка общих методических и практических инструментов регулирования трудовой миграции в рамках ЕврАзЭС.

В этих условиях исключительную важность приобретает системное исследование различных аспектов растущей мобильности трудовых ресурсов, разработка и реализация на всех уровнях управления эффективных механизмов миграционной политики, формирование надежной системы регулирования миграционных процессов, способствующей оперативному и бесконфликтному включению мигрантов в российский социум, что в значительной мере будет способствовать решению экономических и демографических проблем самой Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы. Исследованию миграционных процессов в нашей стране всегда уделялось большое внимание. Значительный вклад в теорию и методологию миграции населения и рабочей силы внесли отечественные исследователи: Г.Витковская, О.Воробьева, А. Дмитриев, Ж.Зайончковская, Т.Заславская, В.Ионцев, А.Каменский, Е.Красинец, Л.Максакова, В.Мукомель, С.Панарин, Т.Регент, К.Ромодановский, С.Рязанцев, Л.Рыбаковский, А.Топилин, М.Тюркин, Е.Тюрюканова, И.Ушкалов, О.Чудиновских и др. В их трудах глубоко анализируются социально-демографические и экономические аспекты разработки и реализации государственной миграционной политики, её законодательного обеспечения. Большое внимание уделяется анализу тенденций и особенностей внешней трудовой миграции, исследуются масштабы нелегальной миграции иностранной рабочей силы и ее возможные последствия. При бесспорной ценности проведенных исследований организационно-экономические механизмы

регулирования трудовой миграции изучены в гораздо меньшей степени, чем многие другие стороны миграционной проблематики.

Автор отмечает глубокую научную проработку проблем международной миграции населения и рабочей силы в западных странах, которая объективно обусловлена более долгой миграционной историей по сравнению с Россией. Среди зарубежных ученых значительный вклад в изучение различных аспектов миграции внесли Бенинг В., (Bohning W.), Борхас Г. (Borjas G.), Кодагنون С. (Codagnone C), Коулман Д. (Coleman D.), Пападимитриу Д. (Papademetriou D.), Рассел С. (Russel S.), Солт Д. (Salt J.), Стокер П. (Stalker P.) и др., Однако опыт зарубежных стран без серьёзной адаптации к российским реалиям не может быть эффективно использован, тем более большинство из них фокусируется на специфических проблемах, характерных для конкретных государств.

В мировой и отечественной научной литературе сформулированы концептуальные подходы к регулированию рынка труда и миграционной политике, однако проблема продолжает сохранять свою актуальность. Это вызвано стремительными социально-экономическими и политическими изменениями на постсоветском пространстве, благодаря которым многие исследования быстро устаревают, а на повестку дня выдвигаются новые методологические и практические задачи миграционной политики. Существует объективная потребность теоретического осмысления новых явлений и новой ситуации в миграционной сфере РФ на современном этапе и актуальная, требующая неотложного решения научная задача поиска надёжных инструментов управления миграционными процессами, создания эффективной миграционной политики – выгодной для страны и удобной для людей.

Целью диссертации является выявление тенденций и особенностей трудовой миграции на постсоветском пространстве, а также решение теоретических и прикладных задач, связанных с формированием эффективных механизмов миграционной политики в Российской Федерации.

В соответствие с этой целью в работе поставлены **следующие задачи**:

-Раскрыть характер и значение трудовой миграции в экономике, закономерности участия различных стран в миграционном процессе, систематизировать понятийно-терминологический аппарат международной трудовой миграции, проанализировать зарубежный опыт регулирования миграционных процессов и роль России как мирового центра притяжения миграционных ресурсов.

-Выявить характерные черты и особенности формирования миграционных потоков, в том числе нелегальных в России и других странах ЕврАзЭС; оценить их влияние на социально-экономическую ситуацию на постсоветском пространстве; определить приоритетные задачи государств ЕврАзЭС в миграционной сфере.

-Обосновать концептуальные направления совершенствования методов регулирования миграционных перемещений и предложить практические рекомендации законодательного и институционального характера, направленные на повышение эффективности миграционной политики.

-Разработать механизм взаимодействия государственных и негосударственных структур, бизнеса в расширении частного-государственного партнерства в управлении трудовой миграцией; обосновать значимость функционирования созданной и руководимой автором Российской миграционной трудовой биржи.

Объектом исследования является трудовая миграция в Российской Федерации и странах ЕврАзЭС как важнейшая составляющая международных экономических отношений. **Предметом исследования** служат организационно-экономические механизмы регулирования миграционных процессов на постсоветском пространстве, рассматриваемые в контексте их совершенствования.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке концептуальных подходов и практических рекомендаций, направленных на формирование научно обоснованной миграционной политики Российской Федерации, а также обосновании эффективности

функционирования миграционных трудовых бирж как перспективных инструментов регулирования трудовой миграции.

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично автором:

- Раскрыты характер и значение трудовой миграции в экономике; закономерности участия различных стран в миграционном процессе в условиях глобализации и интеграции экономических отношений; систематизирован понятийно-терминологический аппарат международной трудовой миграции; показаны направления использования зарубежного опыта регулирования миграционных процессов и роль России как центра притяжения миграционных потоков из стран Содружества.

- Выявлены характерные черты и особенности формирования устойчивых миграционных перемещений в России и других государствах-участниках ЕврАзЭС; оценены масштабы нелегальной миграции и их влияние на социально-экономическую ситуацию на постсоветском пространстве; определены приоритетные задачи стран ЕврАзЭС в миграционной сфере.

- Сформулированы принципы и основные направления обновления и корректировки механизмов регулирования миграционных потоков в ЕврАзЭС, создания модельной унифицированной законодательно-нормативной базы привлечения и использования иностранной рабочей силы. Предложено изменить и возможно отменить квотирование выдачи гражданам ЕврАзЭС приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности.

- Разработан механизм взаимодействия государственных структур, социально-ответственного бизнеса и общественных организаций в расширении частного-государственного партнерства в привлечении и использовании иностранной рабочей силы. Автором подготовлен и представлен в Секретариат ЕврАзЭС типовой проект законодательного акта

«О государственных и частных службах (агентствах) занятости и трудоустройства (найма)».

-Впервые исследована и обоснована эффективность функционирования Российской миграционной трудовой биржи (РМТБ), основным направлением деятельности которой является разработка и внедрение адекватного современным условиям развития экономики России механизма привлечения и использования иностранной и иногородней рабочей силы в приоритетных для страны сферах хозяйствования и регионах, том числе за счет внебюджетных средств (из общественных и коммерческих структур).

- Автором предложен проект Федерального закона «О миграционных трудовых биржах», призванный ввести их обязательное лицензирование, порядок взаимодействия государственных и частных компаний, которые занимаются привлечением иностранной рабочей силы, получивший одобрение в Секретариате ЕврАзЭС и представленный в ФМС для официального внесения в Госдуму РФ.

Достоверность результатов и степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, базируется на изучении законодательных и нормативных актов РФ и других стран-участников ЕврАзЭС, межгосударственных договоров по социально-экономическому сотрудничеству; статистических и аналитических материалов Межгосударственного статкомитета СНГ, Росстата, ФМС МВД РФ, Роструда, других министерств и ведомств; использовании системного, программно-целевого подхода; экономико-статистического, нормативного и сравнительного анализа, методов классификаций, группировок и экспертных оценок; анализе трудов отечественных и зарубежных авторов и апробации результатов диссертации на научно-практических конференциях и семинарах. Статистическая и фактическая база исследования представлена материалами Международной организации труда (МОТ), Международной организации по миграции (МОМ). Автор также опирался на документы, мониторинг и оперативную информацию РМТБ.

Теоретическая и практическая значимость полученных результатов заключается в возможности их применения в анализе, оценке, прогнозировании и совершенствовании разработки законодательных и нормативных документов в сфере трудовой миграции РФ и других стран ЕврАзЭС. Совокупность предложенных в диссертации организационно-экономических инструментов и механизмов привлечения и использования иностранной рабочей силы может быть полезна при выработке и корректировке миграционной политики на постсоветском пространстве.

Внедрение результатов диссертации и рекомендации по их дальнейшему использованию. Методические и прикладные результаты исследования использованы рабочей группой по миграции Совета по социальной политике Интеграционного комитета ЕврАзЭС, при подготовке парламентских слушаний и круглых столов в Совете Федерации и Государственной Думе РФ, посвященных миграционной проблематике. Отдельные положения диссертации использованы ФМС России при формировании концепции миграционной политики на 2006-2010 гг. и разработке конкретных программ и проектов.

Апробация работы. Основные результаты диссертации докладывались на ряде парламентских слушаний и круглых столах, проводимых Советом Федерации и Госдумой ФС РФ (2004-2007 гг.), всероссийских научно-практических конференциях «Россия и Миграция. Реальность и перспективы» (М., июнь 2004), «Практика привлечения и использования иностранной рабочей силы в России» (М., октябрь 2006), международных конференциях «Трудовые ресурсы и трудовой потенциал: Средняя Азия-Россия» (М., май 2006), «Незаконная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств» (М., июнь 2006), «Россия-Таджикистан: потенциал межрегионального сотрудничества» (Душанбе, сентябрь 2006), заседании Клуба экспертов «Демографическая перспектива» (М., ноябрь 2006), научных семинарах Института перспективных исследований и Института социально-политических исследований РАН и др.

По теме диссертации автором опубликованы одна монография (в соавторстве с А.Г.Носовым объемом 20,5 п.л.) и 8 самостоятельных научных статей общим объемом более 4 п.л.

Цель и задачи проведенного исследования обусловили логику и следующую структуру диссертации:

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ЗАКОНОМЕРНОСТИ И ОСОБЕННОСТИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

1.1. Концептуальные подходы к определению роли трудовой миграции в экономике

1.2. Место России на мировом рынке труда и особенности миграционной политики в зарубежных странах

1.3. Масштабы и тенденции трудовой миграции на постсоветском пространстве

Выводы по главе

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ДРУГИХ СТРАН ЕврАзЭС В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

2.1. Состояние и перспективы миграционного обмена в государствах-членах ЕврАзЭС

2.2. Принципы и методы управления трудовой миграцией в России и других странах ЕврАзЭС

2.3. Взаимодействие государственных, негосударственных организаций и бизнеса в сфере трудовой миграции

2.4. Законодательное регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы в РФ и ЕврАзЭС

Выводы по главе

ГЛАВА 3. МИГРАЦИОННЫЕ ТРУДОВЫЕ БИРЖИ – ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ

3.1. Эффективность деятельности Российской миграционной трудовой биржи

3.2. Автоматизированные системы управления как материально-техническая база регулирования трудовой миграции

3.3. Перспективы распространения опыта функционирования РМТБ в ЕврАзЭС и

рекомендации по поэтапному формированию общего рынка труда

Выводы по главе

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе «**ЗАКОНОМЕРНОСТИ И ОСОБЕННОСТИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**» систематизирован понятийно-терминологический аппарат международной трудовой миграции, раскрываются отличительные черты различных стран в мировых миграционных процессах и роль России как центра притяжения миграционных потоков из стран Содружества.

Трудовая миграция выступает многогранным и противоречивым явлением современности с трудно прогнозируемыми социально-экономическими и демографическими последствиями для стран и граждан в ней участвующих.

В диссертации обобщаются и уточняются основные понятия трудовой миграции и рассматриваются её различные виды: вынужденная, внешняя, внутренняя и маятниковая, временная (возвратная) и постоянная (безвозвратная), легальная и нелегальная, явная и скрытая. С экономической точки зрения важнейшими критериями в определении трудовых мигрантов являются первичность экономической мотивации миграции над всеми остальными, оплата труда мигранта из источников страны назначения, свободный выбор места жительства, профессии и вида экономической деятельности.

Автором проанализированы основные типы (модели) регулирования миграции: международная, американская и европейская, различные точки зрения (либеральная, консервативная и др.) на привлечение иностранной рабочей силы. Их изучение позволило обозначить ключевые направления в миграционной сфере: демографическое прогнозирование, геополитическое регулирование, этнокультурное, экономическое и инвестиционное планирование распределения и использования трудовых миграционных ресурсов.

Общее количество трудовых мигрантов в мире оценить достаточно трудно, однако по данным МОТ, оно варьируется от 36 до 42 млн. человек и

имеет четкую тенденцию к росту. В работе выявлены общие закономерности и специфические особенности внешней трудовой миграции в условиях глобализации и интеграции экономических отношений. Автор отмечает, что эффективных решений проблем, которые несут с собой всё возрастающие потоки легальных и нелегальных мигрантов, пока не найдено.

Масштабы, которые приобрела международная миграция, таковы, что ни одно государство мира пока не в состоянии эффективно решить самостоятельно проблемы, вызываемые миграционными перемещениями. Темпы миграции опережают возможности государств по регулированию миграционных процессов и реагированию на их последствия.

Крушение СССР и появление 15 новых независимых государств создали крупномасштабные проблемы в сфере управления миграцией населения и рабочей силы на постсоветском пространстве. Неконтролируемая трудовая миграция многократно превышает официальные её масштабы.

Россия вышла на второе место в мире после США по числу мигрантов, намного опередив Германию. По расчетам ФМС, общее число трудовых мигрантов в России составляет более 10 млн иностранных граждан, 90% из них не имеют законных оснований для нахождения и трудовой деятельности на её территории. Подавляющее большинство – это граждане из стран СНГ, которые по-прежнему связаны общей инфраструктурой, коммуникациями, экономическими, финансовыми, социально-культурными и гуманитарными связями, перемещениями трудовых ресурсов.

Россия – основной пункт назначения для трудовых мигрантов из многих стран СНГ. В диссертации проанализированы изменения характера, объемов и направлений миграционных потоков в Россию за 1990-2007 гг. Автор подчёркивает положительную тенденцию последних лет: существенно растёт число легальных мигрантов, о чём свидетельствуют данные таблицы 1.

Как видно, за 1995-2006 гг. общая численность граждан, легально привлеченных на работу в Россию из стран СНГ, увеличилась в 4 раза. Такая

тенденция особенно характерна в последнее время. Если в 2006 г. в миграционных службах РФ официально зарегистрировалось около 20% мигрантов, то в текущем году на учет встали уже более 50% от числа приехавших. Наибольшее количество трудовых мигрантов прибывают из Узбекистана, Таджикистана Молдовы, Армении и Киргизии (соответственно 19,5%, 18,4%, 9,5%, 7,4% и 6,1% в структуре общей численности трудовых мигрантов за 2006 г.).

Мигранты из СНГ способны к быстрой социокультурной адаптации, они знают русский язык, воспринимают Россию как братскую дружественную страну и легко ассимилируются в российском обществе. Для них привлекательны: Москва, Московская, Воронежская, Саратовская, Тамбовская, Самарская, Нижегородская и Иркутская области, Краснодарский, Ставропольский и Красноярский края.

Таблица 1

Численность граждан стран СНГ, работавших в России
(тыс. человек)

	1995	2000	2004	2005	2006
Страны СНГ	134,4	106,4	221,9	343,7	537,7
в том числе:					
Азербайджан	1,3	3,3	9,8	17,3	28,3
Армения	6,1	5,5	17	26,2	39,8
Беларусь	11,1
Грузия	7	5,2	3,8	4,3	4,9
Казахстан	2,1	2,9	4,3	4,1	5,0
Киргизия	0,7	0,9	8	16,2	33,0
Молдова	6,7	11,9	22,7	30,6	51,0
Таджикистан	1,5	6,2	23,3	52,6	98,7
Туркмения	0,1	0,2	0,3	1,5	0,7
Узбекистан	3,6	6,1	24,1	49	105,1
Украина	94,2	64,1	108,6	141,8	171,3

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат. 2007, с.98

Примечание: цветом в таблице выделены страны ЕврАзЭС.

Наиболее активные мигранты – молодые работники, преимущественно мужчины в возрасте до 35 лет самого разного уровня образования. Они заняты в основном в строительстве, транспорте, АПК, торговле, сфере услуг, ЖКХ и других видах непрестижной, малооплачиваемой деятельности.

Вместе с тем, огромное преобладание нелегальной иммиграции над легальной и ее неуклонный рост в недавнем прошлом свидетельствовали о потере государством контроля над положением в миграционной сфере, что создавало прямую угрозу национальной безопасности России. Нелегальная миграция – это прямые потери государства из-за неуплаты налогов, рост криминала и социальной напряженности. По подсчетам ФМС, законная трудовая деятельность 1 миллиона трудовых мигрантов будет ежегодно приносить в российский бюджет 42,5 млрд рублей в виде налогов работников и их работодателей. Сейчас же нелегальные мигранты ежегодно вывозят из страны более 10 млрд долларов наличными и 3 млрд в виде денежных переводов (*К.Ромодановский – Коммерсант, 16.08. 2007, с.5*). Предлагая более дешевую рабочую силу, трудящиеся-мигранты деформируют рынок труда и снижают тем самым общую стоимость рабочей силы. Одновременно развивается неформальный сектор занятости, в которую втягиваются и российские граждане.

Парадигма миграционной политики России должна быть направлена на совершенствование действующего миграционного законодательства путем расширения и либерализации правового миграционного пространства прежде всего в ЕврАзЭС, сочетающей стратегии временного трудоустройства и миграции на постоянное местожительство, перехода от разрешительного к уведомительному порядку привлечения рабочей силы, разработки государственных программ амнистии для мигрантов и мер по сокращению теневых секторов экономики, усилению контроля за работодателями, повышения их ответственности за незаконное

использование иностранной рабочей силы и несоблюдение равенства трудовых прав мигрантов и местного населения.

В диссертации отмечается, что неуклонное возрастание масштабов и интенсивности миграционного обмена между странами ЕврАзЭС, возникающие в этой связи социально-экономические проблемы требуют межгосударственной координации, согласования интересов и взаимовыгодного сотрудничества.

Во второй главе **«ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ДРУГИХ СТРАН ЕврАзЭС В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ»** анализируются принципы и методы привлечения и использования иностранной рабочей силы и их законодательно-нормативное обеспечение.

В настоящее время в странах ЕврАзЭС осуществляется согласование основных принципов и инструментов миграционной политики, включающей разработку целевых государственных программ, двусторонних и многосторонних соглашений, регламентирующих различные аспекты международного взаимодействия в борьбе с незаконной миграцией, модельных унифицированных законодательно-правовых документов, соответствующих нормам международного права, что позволит заложить основы взаимовыгодного сотрудничества в области миграции и будет способствовать поэтапному формированию общего рынка труда.

Основной задачей регулирования миграционных потоков является достижение максимального эффекта от миграции – экономического, демографического, социального, при соблюдении интересов всех участников ЕврАзЭС. Необходимо создать режим наибольшего благоприятствования для привлечения в Россию соотечественников и иностранных граждан и одновременно принять жёсткие меры по противодействию нелегальной миграции. Россия нуждается в годовом притоке рабочей силы в размере от 700 тыс до 1 млн человек. Российские миграционные органы оценивают

потенциал русской диаспоры, желающих вернуться в Россию в 5-6 млн человек (*Российская миграция, 2007, № 8, с. 21.*).

Цели, принципы и приоритеты регулирования миграционных процессов призваны стать ориентиром для органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий и организаций различных форм собственности, общественных объединений при решении вопросов приема, размещения и социального обеспечения трудовых мигрантов.

В работе исследованы основные элементы миграционной системы, представленные на рис.1. Из схемы видно, что каждый участник процесса преследует свои определенные интересы. Работодатель создает рабочие места и заинтересован выгодно заполнить их, мигранты – найти подходящую работу. Государство, выполняя свои конституционные обязанности, через государственные органы регулирует взаимоотношения первых двух участников и контролирует соблюдение своих национальных интересов.

Разработка и реализация эффективной миграционной политики, создание результативного механизма управления процессами трудовой миграции может быть возможна лишь в тесном взаимодействии государственных структур, социально-ответственного бизнеса, неправительственных, общественных и коммерческих организаций, в том числе международных, включая МОТ и МОМ.

С позиций совершенствования механизма частно-государственного партнёрства всех участников процесса регулирования трудовой миграции в работе анализируется деятельность ряда негосударственных структур, работающих в России и других странах ЕврАзЭС, оказывающих правовые, информационные, страховые, финансовые и иные услуги мигрантам и работодателям, в частности, Международной Ассоциации «Трудовая Миграция», Ассоциации консультантов по подбору персонала и др.

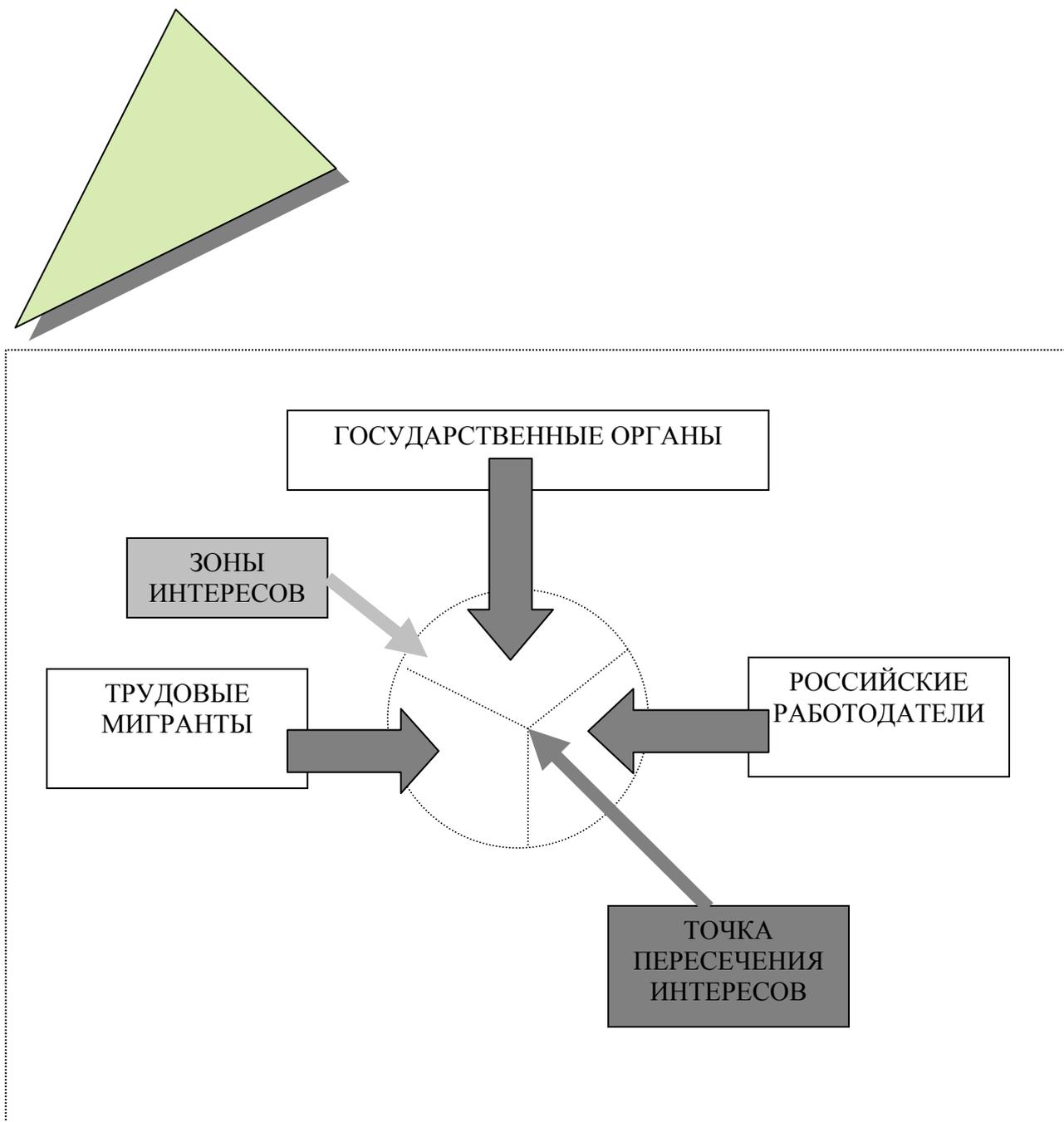


Рис.1. Участники миграционного процесса

К настоящему времени договорно-правовая база Евразийского экономического сообщества в области миграционного контроля граждан государств – членов ЕврАзЭС полностью не урегулирована. Некоторые законы и подзаконные акты идут вразрез с принципами сотрудничества, зафиксированными в Соглашении о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся мигрантов (1994г.), Соглашении о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной

миграцией (1998г.) и в Концепции формирования единого рынка труда государств-участников СНГ (2000г.). Всё ещё доминируют неофициальные каналы и нелегальные связи, которые приводят к распространению нелегальной миграции и эксплуатации мигрантов.

Содержащийся в диссертации сравнительный анализ показал, что национальные законодательные и подзаконные акты в сфере миграционной политики создают определенные препятствия на пути формирования единого рынка труда в ЕврАзЭС. Наблюдается общая оторванность политики труда и занятости от миграционной политики. Отсутствуют унифицированные требования к организации регистрации иностранных граждан и миграционного контроля, которые необходимы для того, чтобы повысить эффективность управления миграционными процессами, реализовать интеллектуальный и трудовой потенциал мигрантов при соблюдении их законных прав. Действующие национальные законодательства решают проблему легализации мигрантов в основном методами противодействия нелегальной миграции и направлены лишь на ужесточение системы учета и контроля за миграцией, тогда как должны способствовать эффективному регулированию миграционных перемещений.

Законодательные и нормативные акты РФ, вступившие в силу в 2007 г. - Федеральный Закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», поправки в Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», Указ Президента РФ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» создают реальные предпосылки для эффективного регулирования процессов трудовой миграции и активизации переселения соотечественников. Одновременно значительно повышается ответственность работодателей, причем как за законность пребывания привлекаемых на работу иностранцев, так и за условия их труда.

В настоящее время разрабатывается целевая программа "Регулирование привлечения в Российскую Федерацию квалифицированных трудовых ресурсов", предусматривающая, в том числе создание электронной

биржи интегрированного рынка труда страны, которая будет способствовать поэтапному сведению к минимуму возможности неорганизованного прибытия в Россию.

Анализ использования иностранной рабочей силы в регионах РФ позволил проследить несовершенство действующего механизма (довольно жёсткого, громоздкого и продолжительного по времени) определения потребности в привлечении иностранных рабочих. В условиях растущего дефицита рабочих рук в российской экономике квотирование трудовых мигрантов из ближнего зарубежья и, прежде всего из стран ЕврАзЭС, теряет смысл. Безвизовый режим у России существует со всеми странами СНГ, кроме Грузии и Туркмении. Почти 87% обращений в ФМС за квотами происходит именно в отношении жителей СНГ, ищущих работу в России, тогда как значимы они лишь для рабочих из Китая и Вьетнама. Для того чтобы высококвалифицированные специалисты и рабочие приезжали в Россию, требуются, в первую очередь, не квоты, а льготы, в том числе налоговые, делающие работу в России более привлекательной для иностранцев. По мнению автора, следует или вообще отменить процедуру квотирования или не включать «безвизовых» работников в квоты. Можно выдавать разрешения на осуществление трудовой деятельности по ходатайству самого работника, а не работодателя, в целях восстановления в полном объеме его трудовой правоспособности, включая право на свободный поиск места работы, профессии, вида деятельности и работодателя.

Кроме того, при формировании квоты на выдачу разрешений на работу «визовых» иностранцев, начиная с 2008 г. предусмотреть её резерв в размере не менее 50% от определённой субъектами РФ (сейчас этот резерв составляет 10%). Следует также предоставить ФМС право перераспределять уже установленный резерв квоты на основании предложений субъектов в текущем году.

В рамках создания единой информационно-технологической системы управления трудовой миграцией и ведения единых баз данных учета и контроля миграционных потоков автор поддерживает инициативу

формирования в ЕврАзЭС Евразийского миграционного центра. В диссертации обоснована целесообразность создания единого для стран Сообщества документа – электронной чиповой карточки трудового мигранта.

В третьей главе **«МИГРАЦИОННЫЕ ТРУДОВЫЕ БИРЖИ – ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ»** раскрыта эффективность функционирования Российской миграционной трудовой биржи, её перспективы и обоснованы рекомендации по поэтапному формированию общего рынка труда.

РМТБ – успешно развивающееся предприятие, была создана в 2002г. по инициативе, руководстве и непосредственном участии автора группой молодых ученых и практиков, имеющих опыт работы в государственном секторе экономики и социальном обеспечении, владеющих ситуацией на международном рынке труда. За годы своего существования РМТБ разработала и внедрила новые и экономически эффективные технологии, модельные проекты и услуги по привлечению легальных трудовых ресурсов на благо России и распространила свой опыт на партнеров по ЕврАзЭС.

Главное направление деятельности РМТБ – разработка и внедрение эффективного механизма привлечения и использования иностранной рабочей силы в приоритетных для России отраслях экономики и регионах в тесном взаимодействии с государственными органами и структурами, уполномоченными для решения миграционных вопросов, в том числе с участием частного капитала и привлечением внебюджетных средств из общественных и коммерческих структур, и создание на этой основе единой системы поддержки трудовых мигрантов (рис.2).

Как посредник между работодателем и трудовым мигрантом РМТБ выступает гарантом соблюдения работодателем и мигрантом взаимных обязательств.

Стратегическая задача РМТБ – сформировать принципиально новую систему обеспечения баланса спроса и предложения на рынке труда, т. е. возможность в режиме реального времени соотносить (в обширной,

постоянно пополняемой базе данных) сведения о соискателях рабочих мест с актуальными запросами работодателей, как в России, так и за ее пределами.



Рис. 2. Система управления трудовой миграцией

При этом система функционирует в правовом режиме обеспеченном взаимными обязательствами сторон договора и действующим российским законодательством. В результате появляется возможность эффективно регулировать и развивать рынок труда в условиях продолжающейся депопуляции и системного дефицита трудовых ресурсов.

Принципиальная позиция автора заключается в том, что незаконный мигрант, т. е. мигрант, должным образом не оформивший свое пребывание в РФ или разрешение на работу, не может воспользоваться услугами по трудоустройству, предлагаемыми биржей. Одновременно и работодатель, не получивший разрешение на привлечение необходимого ему трудового ресурса, также не может быть клиентом биржи. Кроме того, автор считает, что трудовых мигрантов нужно трудоустраивать ещё до приезда в Россию.

Филиалы РМТБ, ее отделения, представительства и брокерские пункты действуют в ряде субъектов РФ, а также в Киргизии, Узбекистане и Таджикистане. Создан интернет ресурс WWW.RMTB.RU, функционирующий как межрегиональная, а в перспективе международная

справочная и информационная площадка для всех участников процессов трудовой миграции.

Подготовлен концептуальный проект Единой информационной системы РМТБ и ее дочерних предприятий, включающий архитектуру прикладных систем, информационно-технологическую инфраструктуру и организационную поддержку сферы информационных технологий.

Автор обосновывает идею управления миграционными процессами усилиями не разрозненных кадровых агентств, а централизованно, с использованием современной сетевой вертикально интегрированной системы. Миграционные биржи работают по единым технологиям сбора, обработки, хранения и передачи информации, имеют единую информационную сеть, общую базу кадровых данных и детализированную программу обработки информации, что позволяет оперативно собирать, анализировать и распоряжаться поступающими запросами на рабочую силу.

Автоматизированная система РМТБ (АС РМТБ) служит важнейшей составляющей биржи и обеспечивает функционирование всей ее структуры. АС РМТБ представляет собой вертикально интегрированную сетевую систему, выстроенную по территориально-распределенному принципу с единой центральной базой данных, доступ к которой обеспечивается современными средствами телекоммуникаций по защищенным каналам связи, включая независимую от многочисленных провайдеров спутниковую сеть. Представленный в диссертации программно-аппаратный комплекс обеспечивает идентификацию и аутентификацию пользователей системы, сохранность данных и наличие зон ответственности по каждому информационному сообщению

Вместе с тем, чтобы повысить качество функционирования РМТБ, предстоит ещё создать брокерские пункты (в перспективе – до 11 тыс.), территориально привязанные к крупным и средним городам РФ и сопредельных государств. Эти пункты надо будет объединить в систему посредством единых технологий работы каждого брокера и использования ими общей информационной базы, пополняемой территориальными

брокерами. Далее необходимо добиться, чтобы все действия брокерских пунктов с трудовыми мигрантами проводились в юридически-правовых рамках, единых для всех сторон ЕврАзЭС.

Опыт РМТБ находит международное признание и, прежде всего, в соседних странах, обладающих большим миграционным потенциалом. Внедрение технологий РМТБ в странах, испытывающих трудности с созданием новых рабочих мест, могло бы упростить задачу трудоустройства их граждан на сезонную или постоянную работу в России. Это позволит помочь органам государственной власти и управления стран ЕврАзЭС создавать организационно-правовые и социально-экономические условия для реализации права на труд; ускорять процесс сближения и унификации национальных механизмов регулирования и управления миграционными процессами в соответствии с международными стандартами.

В этой связи автором инициированы, разработаны и предложены проекты модельных законов «О государственных и частных службах (агентствах) занятости и трудоустройства (найма)» и «О миграционных трудовых биржах», принятие которых следует ускорить.

С созданием национальных миграционных трудовых бирж, страны Сообщества смогут, по мнению автора, в кратчайшие сроки решить следующие задачи: а) упростить и автоматизировать процессы трудоустройства граждан своих государств на территории стран-партнеров по ЕврАзЭС; б) предоставлять достоверную информацию работодателям и соискателям рабочих мест на основе фактических, документальных данных, размещенных в АС; в) обеспечивать взаимодействие всех заинтересованных лиц в области труда и занятости населения в границах государств ЕврАзЭС; г) предоставлять органам государственной власти и управления своих стран необходимую статистическую информацию.

Практический опыт функционирования РМТБ еще невелик, однако он подтверждает, что проблему трудовой миграции можно решить только с помощью системного подхода, новых технологий и профессионализма специалистов, оказывающих услуги трудовым мигрантам и работодателям.

В работе представлен системный блок рекомендаций в законодательно-нормативной, организационно-экономической и информационной сфере, поэтапная реализация которых позволит активизировать интеграционные процессы в миграционной сфере и будет способствовать формированию общего рынка труда в ЕврАзЭС.

* * *

1. Международная трудовая миграция - это сложное социально-экономическое и политическое явление, связанное с одной стороны, с ростом экономического разрыва между развивающимися и развитыми странами, демографическим дисбалансом между ними, а с другой – с улучшением средств связи, транспортной системы, что позволяет людям свободно и быстро перемещаться между отдаленными друг от друга территориями. Общими закономерностями внешней трудовой миграции в условиях глобализации и интеграции экономических отношений стали свободное передвижение трудовых ресурсов, их возрастающая мобильность и право на свободный выбор профессии, места жительства и вида экономической деятельности.

Для эффективного регулирования международной трудовой миграции необходимо знать ее масштабы, ареалы формирования миграционных потоков, территории вселения, сферы занятости, конкурентоспособность на разных рынках труда, социально-демографический, квалификационный, этнический состав иностранной рабочей силы, мотивацию мигрантов, их взаимоотношения с принимающим населением, сетевые связи и коммуникации и т.п.

2. Государства-участники ЕврАзЭС представляют собой единую миграционную систему, в которой страны по-прежнему связаны общей инфраструктурой, коммуникациями, экономическими, финансовыми, социально-культурными и гуманитарными связями, активными перемещениями населения. Основной причиной трудовой миграции является дифференциация стран Сообщества по уровню социально-экономического развития.

Нормативно-правовая база в сфере миграционного регулирования нуждается в существенном обновлении и корректировке с учетом факторов современного развития экономик государств, тенденций в трудовой сфере. Отсутствие эффективного механизма регулирования миграционных потоков на постсоветском пространстве отрицательно влияет на социально-экономическую ситуацию и обуславливает рост нелегальной миграции и порой нецивилизованную эксплуатацию трудящихся-мигрантов. Необходим пакет новых документов, касающихся проблем трудовой миграции, который позволит на законодательной основе более рационально подойти к использованию трудовых ресурсов государств ЕврАзЭС, обеспечив при этом гарантии и права работодателей, мигрантов, других участников миграционных процессов.

3. Трудовая миграция экономически выгодна РФ и другим странам ЕврАзЭС. С ее помощью расширяется взаимодействие в трудовой сфере, уменьшается напряженность на национальных рынках труда, граждане выводятся на мировые рынки труда, повышается их квалификация и конкурентоспособность, развивается мобильность и предприимчивость кадров, обеспечивается приток твердой валюты на родину, повышается уровень благосостояния семей трудовых мигрантов.

Приоритетными задачами государств ЕврАзЭС в миграционной сфере являются: а) разработка принципов и модельной унифицированной законодательно-нормативной базы; б) формирование системы межгосударственного регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы; в) согласование и упрощение миграционных правил и процедур для граждан Сообщества; г) создание единой информационной базы данных трудящихся-мигрантов и организация обмена информацией об имеющихся вакансиях по профессиям, работодателях страны трудоустройства, условиях и оплате труда мигрантов; д) содействие постоянным гражданам стран в получении временной работы за рубежом; е) разработка мер социальной защиты мигрантов и членов их

семей; ж) осуществление жесткого контроля при регистрации и мониторинге пребывания иностранных граждан.

По мнению автора, помимо общих вопросов, должны быть согласованы принципы подтверждения налогового резидентства и обложения налогом на имущество, капитал и доходы физических лиц, работающих в других странах ЕврАзЭС. Следует разработать действенные меры поощрения работодателей, придерживающихся легальных форм приема на работу мигрантов, снижения ставок государственной пошлины за получение разрешения на работу и другие льготы при одновременном ужесточении мер административного и уголовного воздействия в отношении работодателей и посредников, использующих нелегальную рабочую силу.

4. Новые законодательные и нормативные акты РФ, вступившие в силу в 2007 г., создают реальные предпосылки для эффективного регулирования привлечения и использования трудовых мигрантов. При этом необходима координация деятельности государства, социально-ответственного бизнеса и общественных организаций, в том числе международных.

На взгляд автора, следует расширить частно-государственное партнерство в этой сфере, отработать правовой механизм взаимодействия государственных структур и негосударственных участников процесса регулирования трудовой миграции, работодателей, частных агентств занятости, организаций, оказывающих правовые, информационные, страховые, финансовые и иные услуги мигрантам и работодателям. В этой связи автором ещё в 2006 г. подготовлен и представлен в Секретариат ЕврАзЭС типовой проект законодательного акта «О государственных и частных службах (агентствах) занятости и трудоустройства (найма)», принятие которого, на взгляд автора, целесообразно ускорить.

5. Автором высказана идея о необходимости изменения механизма квотирования выдачи гражданам ЕврАзЭС приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности на более эффективный, обеспечивающий в полном объеме необходимую миграцию и соблюдение государственных интересов. При этом следует или вообще отменить

процедуру квотирования или не включать трудовых мигрантов из государств с безвизовым порядком въезда в Россию в квоту в силу его неэффективности.

6. В диссертации обоснована эффективность функционирования созданной и руководимой автором РМТБ (имеющей единую логику, методологию и технологию), призванной разработать и внедрить более эффективный механизм привлечения и использования иностранной и иногородней рабочей силы в приоритетных для России отраслях экономики и регионах в тесном взаимодействии с государственными органами и общественными организациями, с участием частного капитала и привлечением внебюджетных средств.

Внедрение технологий РМТБ в странах, испытывающих трудности с созданием новых рабочих мест позволит существенно упростить задачу трудоустройства их граждан на сезонную или постоянную работу в России. Система работы, созданная биржей, позволит ускорить решение проблемы легализации уже работающих в России мигрантов, а также ввести новые потоки трудовой миграции в цивилизованное русло.

Структурные подразделения и квалифицированное кадровое обеспечение РМТБ позволяют тиражировать позитивный опыт эффективного взаимодействия в области миграции и создавать совместные миграционные структуры, прежде всего, в соседних странах, обладающих большим миграционным потенциалом.

Совместная работа по управлению и регулированию миграционных процессов между Россией и другими странами ЕврАзЭС позволит придать им конструктивное начало, создать рациональный и сбалансированный по интересам и ресурсам механизм взаимовыгодного миграционного взаимодействия, обеспечит соблюдение выполнения условий и гарантий в социально-трудовой сфере для всех участников процесса.

7. Автором разработан, получивший одобрение в Секретариате ЕврАзЭС и представленный в ФМС для официального внесения в Госдуму РФ проект Федерального закона «О миграционных трудовых биржах», призванный ввести их обязательное лицензирование, порядок

взаимодействия государственных и частных компаний, которые занимаются привлечением иностранной рабочей силы. Он позволит развернуть по всей стране сеть трудовых миграционных бирж, с помощью которых можно абсолютно легально привлекать для работы в России тех, кто действительно востребован и нужен отечественным предпринимателям.

Принципиальная позиция автора исходит из необходимости разработки согласованных подходов к формированию общего рынка труда в ЕврАзЭС и регулирования миграции рабочей силы как составной и неотъемлемой части общего экономического пространства, являющимся важнейшим фактором стабильного и устойчивого социально-экономического развития государств и способствующим гармонизации интеграционных процессов.

Основное содержание диссертации опубликовано в следующих работах:

1. Моденов В.А., Носов А.Г. **Россия и миграция: история, реальность, перспективы** - М., *Прометей*, 2004 (монография 20,5 п.л.)
2. Моденов В.А. **Миграционная биржа - эффективный инструмент управления трудовой миграцией** // *Человек и труд*, 2006, № 10. (журнал ВАК)
3. Моденов В.А., Лобанова Е.В. **Приоритетные направления развития ЕврАзЭС и вопросы миграционной политики** // *Проблемы современной экономики*, М., 2006, № ¾. (журнал ВАК)
4. Моденов В.А., Васецкий Н.А., Добровольская М.К. **Законодательное обеспечение миграционной политики Российской Федерации** - М., *Информационно-аналитический бюллетень Госдумы РФ*, 2004
5. Зиядуллаев Н.С., Моденов В.А. **Миграционная биржа - инструмент привлечения и использования иностранной рабочей силы в России** // доклад на *Всероссийской научно-практической конференции «Практика*

привлечения и использования иностранной рабочей силы в России» М., ИСПИ РАН, 2006.

6. Моденов В.А. **Миграционная биржа – главный инструмент стран ЕврАзЭС в управлении трудовой миграцией** // *Экономика мегаполисов и регионов*, 2006, № 11.

7. Моденов В.А. **Трудовая миграция: сотрудничество постсоветских государств** // *Мир перемен*, 2007, №2.

8. Моденов В.А. **Сотрудничество России и стран ЕврАзЭС в сфере трудовой миграции** // *Корпоративная социальная ответственность*, 2007, № 3.

На сайте ИСПИ РАН публикуется в авторской редакции