



Международный опыт в сфере защиты прав трудовых мигрантов и его применение в Кыргызстане

Кэтрин Андерсон

Лука Барбоне

Мнения и заключения, содержащиеся в данной работе, отражают точку зрения авторов и не обязательно совпадают с мнением Тянь-Шаньского аналитического центра и Фонда открытого общества.

СОДЕРЖАНИЕ

Аннотация.....	3
Введение и общие положения.....	13
Источники и опыт стран, включенный в сравнительный анализ.....	13
Дорожная карта.....	15
Часть I. Модели и наилучшие практики отправляющих стран, предлагаемые для рассмотрения Кыргызской Республикой при разработке миграционной политики.....	16
Глава 1. Пути разработки различными странами миграционных политик/стратегий.....	16
Организационные стратегии в странах СНГ.....	16
Институциональные механизмы в странах, отправляющих наибольшее количество мигрантов.....	19
Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой.....	24
Глава 2. Институциональные подходы, используемые для поддержки трудовой миграции и регулирования трудоустройства.....	25
Филиппины.....	25
Шри-Ланка.....	29
Индонезия.....	30
Индия: штат Керала.....	32
Мексика.....	34
Сальвадор.....	38
Новая Зеландия и южная часть Тихого Океана.....	39
Полезный опыт по подбору вакансий для рассмотрения Кыргызской Республикой.....	40
Глава 3. Программы по трудоустройству, ориентированные на защиту прав мигрантов при наборе персонала и его трудоустройстве.....	41
Пред-выездные ориентационные программы.....	41
Подготовительные программы.....	45
Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой.....	46
Глава 4. Защита прав мигрантов за рубежом.....	47
Филиппины.....	47
Индонезия.....	50
Индия: штат Керала.....	52

Мексика.....	53
Сальвадор.....	54
Соединенные Штаты и Канада: политика в странах назначения.....	55
Международная политика противодействия торговле людьми.....	56
Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой.....	56
Глава 5. Социальная защита: пенсионное обеспечение, здравоохранение.....	57
Перевод пенсий.....	57
Перевод права на медицинское обеспечение.....	60
Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой.....	61
Глава 6. Диаспоры: выявление ресурсов для развития потенциала.....	62
Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой.....	64
Глава 7. Международное сотрудничество.....	65
Процесс Коломбо.....	65
Сотрудничество между Восточным партнерством и Европейским Союзом.....	66
Опыт МИРПАЛ.....	67
Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой.....	67
Часть II. Полезный опыт и рекомендации.....	68
Библиография.....	72
Приложение А. Сопоставительный анализ проекта Стратегии регулирования внешней трудовой миграции на период 2013-2018 годы с рекомендациями, предложенными К. Андерсон и Л. Барбоне.....	77
Приложение В. Список сокращений.....	81

Аннотация

В предлагаемом Вашему вниманию документе дан анализ международного опыта в сфере защиты прав трудовых мигрантов, а также описан тот полезный опыт, который из него может извлечь для себя Кыргызстан. Мы приводим примеры из опыта множества стран, за прошедшие десятилетия определившие миграцию как важное социально-экономическое явление в своей жизни и разработавшие стратегии, отличающиеся своими характерными общими чертами и различиями. Мы проанализировали семь важных направлений, являющиеся определяющими для мигрантов:

- Какие организационные подходы были использованы другими отправляющими странами при формировании их миграционной политики.
- Институциональные подходы, разработанные странами, стремящимися активно поддерживать своих трудовых мигрантов, с уделением особого внимания подотчетности и использованием международного опыта, имеющегося в этой сфере.
- Что делается различными странами для защиты прав мигрантов от злоупотреблений, совершаемых вербовщиками и работодателями (включая торговлю людьми в отношении работников и эксплуатацию на рабочем месте).
- Каким образом в различных странах была усовершенствована система подотчетности правоохранительных органов или снижен уровень дискриминации и злоупотреблений в отношении трудовых мигрантов.
- Какие подходы были использованы для введения перевода пенсий и сбережений, обеспечения доступа мигрантов к медицинскому обслуживанию и получению других основных услуг.
- Примеры мобилизации различными странами потенциала своих диаспор в целях развития местной экономики, способствования притоку интеллектуальных ресурсов и для оказания содействия мигрантам в адаптации к новым условиям.
- Формы международного сотрудничества, применяемые в такой сложной сфере, как миграция и права человека.

Основываясь на опыте, имеющемся по каждому из вышеперечисленных направлений, хотели бы предложить в настоящей работе ряд рекомендаций для рассмотрения их в Кыргызской Республике.

1. Какие организационные подходы были использованы другими отправляющими странами при формировании их миграционной политики

В настоящей работе нами рассмотрен полезный опыт из имеющейся институциональной практики в странах СНГ, являющийся актуальным для Кыргызской Республики, с учетом ее геополитических и исторических предпосылок, а также опыт других отправляющих стран. Хотелось бы

подчеркнуть весьма неравномерный характер создания и развития в странах СНГ удовлетворяющих требованиям институциональных механизмов для управления трудовой миграцией и защиты прав мигрантов. Опыт Украины, например, показывает, что обсуждение миграционного законодательства может проходить на протяжении многих лет, но, в конечном итоге, принятое законодательство не удовлетворяет потребностям миллионов своих граждан, ищущих работу за границей. Необходимо иметь четкую ориентацию по вопросам охраны труда. Пример Молдовы показывает, что прогресс может происходить очень медленно, но наличие политической воли сверху может задать толчок в правильном направлении. Следует отметить, что в отношении Молдовы Европейским Союзом были предоставлены определенные ресурсы и стимулы для более рациональной организации государственных учреждений, занимающихся вопросами трудовой миграции.

Нами также рассмотрен опыт некоторых из самых успешных и интересных практик, имеющихся у таких стран исхода мигрантов, как Филиппины, Шри-Ланка, Индонезия, штате Керала в Индии, Мексика, Сальвадор и острова Тихого океана. Мы пришли к выводу, что этими странами пройден определенный организационный этап в решении проблем миграции и обеспечении защиты прав своих трудовых мигрантов на основе различных миграционных моделей, принятых в этих странах. В некоторых из них были сформированы независимые миграционные ведомства с большими регламентирующими полномочиями (Филиппины, Индонезия); в других (Шри-Ланка) была внедрена министерская модель, обеспечивая большинству заинтересованных сторон право участия при принятии важных политических решений. Некоторые страны особое внимание уделили вовлеченности мигрантов и их семей (Мексика, Эль Сальвадор).

2. Институциональные подходы, разработанные странами, стремящимися активно поддерживать своих трудовых мигрантов

В этой работе будет подробно обсужден вопрос о регулировании трудовой миграции в отправляющих странах. Как нам представляется, особый интерес для Кыргызской Республики представляют не только организационные модели, формируемые разными странами на протяжении длительного времени, но и процессы, приведшие к их формированию. Ни одна организация или организационная система не формируются в результате принятия лишь одного кардинального решения, это тот полезный опыт, который следует иметь в виду при планировании реформ в этой области.

Многие отправляющие страны внедрили у себя различные механизмы и институты для оказания содействия мигрантам в поиске имеющихся соответствующих рабочих мест за рубежом. Большинство официальных механизмов было разработано для защиты «регулируемых» мигрантов и совсем мало было сделано, чтобы помочь тем, кто не попадает в эту категорию. Некоторые из этих схем полагаются на существование регулируемых частных рекрутинговых компаний. Многие из этих механизмов действуют уже в течение относительно длительного периода времени, и имеется достаточно доказательств их эффективности. В результате длительного функционирования этих механизмов, был выявлен определенный полезный опыт, который может быть предложен для использования в Кыргызской Республике, так как она в настоящее время находится в процессе формулирования своей политики по

оказанию содействия мигрантам и их семьям, как до, так и после отъезда, а также по возвращению домой.

Мы приводим примеры конкретных стран, демонстрирующие процесс поиска соответствующих вакансий в пределах межрегиональной и международной миграции, а также примеры государственных программ, облегчающих такой поиск. В настоящей работе мы анализируем развитие стратегий, их содействие или препятствование в поиске работы по каждой приведенной в пример стране. Мы покажем, как эти страны разрешают проблемы, влияющие на упорядочение миграции.

3. Что делается различными странами для защиты прав мигрантов от злоупотреблений, совершаемых вербовщиками и работодателями

Существует несколько подходов к снижению уровня нарушений прав мигрантов вербовщиками и работодателями. Описание институциональных структур, предназначенных для регулирования таких подходов, было сделано выше. Наше исследование также фокусируется на конкретных программах для защиты трудящихся. К ним относятся пред-выездные ориентационные семинары (ПОС) и программы профессиональной подготовки.

Пред-выездные ориентационные семинары (ПОС) все чаще являются частью общего набора программ, используемого отправляющими странами. Филиппины, Индонезия и Шри-Ланка предъявляют ряд требований для программ предотъездной ориентации потенциальных мигрантов и сертифицирования потенциальных поставщиков ориентационных услуг. Индия планирует введение соответствующих ориентационных программ.

Программы разрабатываются, организовываются и реализуются широким кругом вовлеченных лиц, начиная от МОМ, имеющей обширный опыт в этой области, до государственных или частных (лицензированных) поставщиков услуг. Учебные планы этих программы охватывают такие сферы, как культура, базовое финансовое образование, языковые навыки и права трудящихся. Они также включают информацию о консульских услугах и контакты лиц, с кем можно связаться при возникновении чрезвычайной ситуации.

Ряд стран в наших примерах также применяет ориентированные на мигрантов учебные программы, направленные на привитие необходимых навыков мигрантам, участвующим в реализации определенных двусторонних соглашений. Такие программы часто могут включать в себя компонент государственно-частного партнерства и, в этом случае, зависеть от финансового участия потенциальных мигрантов. Общая озабоченность, которая также разделяется и Кыргызской Республикой, выражается в проблеме признания стандартов между странами в сфере качества образования и образца выдаваемых дипломов.

4. Каким образом в различных странах была усовершенствована система подотчетности правоохранительных органов или снижен уровень дискриминации и злоупотреблений в отношении трудовых мигрантов

Проделанный обзор имеющегося опыта показывает, что большинство стран приняло множество законов и правил для обеспечения прав мигрантов. Поскольку, совершаемые в отношении мигрантов злоупотребления по-прежнему являются проблемой, то, очевидно, что сосредоточение на работе с одним только законодательством (наказывать ли торговцев людьми или предотвращать саму торговлю людьми), не может быть основной стратегией для отправляющих стран, таких, как Кыргызская Республика. Сотрудничество с принимающими странами имеет важнейшее значение, и занятие противоречивой позиции, как это порой преобладает, к примеру, в Российской Федерации, не поможет в этой ситуации.

Имеется и другая практика, в рамках которой страны отправки могут вносить дополнения и изменения в свои законы в целях повышения эффективности их действия. Одним из наиболее значимых путей предотвращения злоупотреблений является информирование. Самые эффективные в применении стратегии включают в себя предвыездные ориентационные семинары и информационные кампании по предотвращению торговли людьми и правам человека. В некоторых случаях, страны не допускают трудоустройства мигрантов в странах с высоким уровнем совершения злоупотреблений в отношении мигрантов. Это способствует снижению уровня злоупотреблений в этих странах, но не устраняет злоупотребления в отношении работников - жертв торговли людьми. Торговля людьми в международном масштабе является серьезной проблемой, но она носит менее распространенный характер, чем дискриминация и нарушение трудового законодательства. Пока полиция и иммиграционные должностные лица, как в странах происхождения, так и в странах назначения, не будут нести ответственность за соблюдение законодательства, несмотря на то, что законодательство по защите мигрантов принимается, оно не станет эффективным инструментом в борьбе со злоупотреблениями.

5. Какие подходы были использованы для введения перевода пенсий и сбережений, обеспечения доступа мигрантов к медицинскому обслуживанию и получению других основных услуг

Нами сделан обзор некоторых практик, касающихся перевода пенсий и обеспечения доступа к медицинскому обслуживанию для мигрантов. Перевод пенсии означает предоставление возможности для трудового мигранта сохранять, пользоваться и передавать полученные права на социальное обеспечение независимо от страны проживания. Перевод может быть полным, частичным или же вообще, такая возможность может не предоставляться. Перевод применяется, как правило, в случае, когда мигранты имеют полный правовой статус, таким образом, довольно большая группа трудовых мигрантов не имеет права пользоваться такой возможностью. Полностью организованная система перевода гарантирует сохранение страховой стоимости накопленных пенсионных отчислений в ситуации, когда мигранты меняют работу. Частичный перевод означает, что только часть начисленных пенсионных отчислений может быть переведена при смене мигрантом работы. Из-за сложностей, сопутствующих созданию эффективного механизма перевода, для стран отправки особенно важно тщательно вести подготовку для заключения двусторонних соглашений по социальному обеспечению с основными странами назначения, в которых трудовые мигранты должны получить такие права.

Перевод медицинского обеспечения встречается гораздо реже, чем перевод пенсий. Исключение составляют двусторонние соглашения между Турцией и некоторыми странами ЕС, а также соглашения между Марокко и Германией. В большинстве других случаев, медицинское обслуживание вне страны происхождения регулируется национальным законодательством. Обычной практикой является то, что возвращающиеся мигранты имеют доступ к медико-санитарной помощи дома, и этот доступ не имеет ограничений по возрасту.

6. Примеры мобилизации различными странами потенциала своих диаспор

Роли диаспор (устоявшихся общин мигрантов в стране пребывания, сохраняющих связи со страной происхождения) в эффективности миграции, документально подтверждаются в литературе, и в одной из недавних публикаций был предоставлен всесторонний анализ действующих механизмов по всему миру. Диаспоры обеспечивают неоценимые общественные связи и предоставляют информацию для потенциальных мигрантов. Диаспоры также могут явиться активным инструментом для привлечения инвестиций и распространения знаний. Диаспора может играть активную роль в политической жизни страны происхождения.

Международный опыт, приводимый в настоящем обзоре, демонстрирует, что правительства, НПО и международные организации, – все могут сыграть эффективную роль в развитии сотрудничества между диаспорами и странами происхождения. Из стран СНГ Армения, а также не входящая в СНГ Грузия, создали министерства с мандатом по развитию и продвижению отношений с диаспорами. Опыт сотрудничества с этими институциональными механизмами является относительно новым, и, таким образом, ему трудно дать оценку, но, при правильной ориентированности такого сотрудничества, эти особые механизмы могут способствовать продвижению экономического, технологического и культурного обменов. Прочими странами, рассматриваемыми в настоящем исследовании, были предприняты другие, не министерские подходы, но применены они были с не меньшей эффективностью. Наиболее важным уроком, извлеченным из этого опыта, является то, что приверженство верховенству права и организация в целом дружественной бизнес - среды, возможно, является двумя наиболее важными предпосылками эффективной интеграции знаний и ресурсов, накопленных диаспорами, в местное развитие. Некоторые из стран смогли принять программы, стимулирующие диаспоры к инвестированию, без разграничения инвесторов по их категориям. Кыргызстан может извлечь пользу из этих обоих подходов.

7. Формы международного сотрудничества

Сотрудничество между странами отправления и принимающими странами имеет первостепенное значение для успеха программ управления трудовой миграцией и защиты прав трудовых мигрантов. В настоящее время имеется несколько площадок обсуждения по основным миграционным коридорам, интенсивность их работы различается по степени сотрудничества между их участниками, для достижения общих целей выбирается определенный формат. Мы осветим

особенности, преимущества и недостатки трех международных процессов, актуальных для их рассмотрения Кыргызской Республикой: (а) процесс Коломбо, объединяющий ряд азиатских стран отправки и их партнеров – стран назначения; (б) Программа помощи сотрудникам – это процесс, развивающийся в настоящее время между Европейским Союзом и шестью странами СНГ (Украиной, Беларусью, Молдовой, Арменией, Азербайджаном и Грузией); и (в) неформальный форум МИРПАЛ для обсуждения среди стран СНГ коридора Российская Федерация/Казахстан.

Три упомянутых примера международного сотрудничества по вопросам миграции предлагают некоторый опыт, который может быть полезен Кыргызской Республике. Во-первых, международный уровень сотрудничества является полезным для стран отправки мигрантов, особенно таких небольших, как Кыргызская Республика. Процесс Коломбо достиг ряда успехов, но он также характеризуется высокой степенью формализации, не являющейся оптимальной для всех аспектов международного обсуждения, особенно в регионе СНГ. С другой стороны, опыт ЕС по Программе помощи сотрудникам регулируется повесткой ЕС и нуждается в многостороннем подходе при принятии решений и достижении консенсуса, что может быть полезным для Кыргызской Республики. Углубление опыта МИРПАЛ, возможно, путем исключения его из спонсирования Всемирным Банком и принятия более эффективной повестки, могло бы принести пользу всем его нынешним членам, в особенности Кыргызской Республике. Сотрудничество могло бы иметь менее формальный характер, чем процесс Коломбо, но и в меньшей степени напоминать дискуссионную площадку, каковым оно является сегодня. Такое развитие событий потребует согласия и сотрудничества всех нынешних участников.

Полезный опыт и рекомендации

Обзор имеющихся практик и институциональных механизмов трудовой миграции предлагает некоторый полезный опыт, который мог бы иметь значение для Кыргызской Республики.

При выработке дифференцированного подхода, необходимо иметь видение

Не существует такой «единой» модели, которая бы работала в сфере миграционной политики. Сложный характер миграционных вопросов означает, что многие институциональные субъекты (как государственные, так и негосударственные) выражают свою заинтересованность и претендуют на определенное место в дискуссии по стратегическим вопросам миграции.

Обзор международного опыта также выявил, что многие страны лишь в недавнем прошлом предпринимали попытки по созданию более упорядоченных моделей управления миграцией, но, во многих случаях, вопрос так и остался открытым: какая модель будет работать лучше всего и при каких условиях. И наоборот, имеются убедительные свидетельства того, что отсутствие каких-либо действий также является не продуктивной стратегией. Подводные рифы, которых при этом следует опасаться, включают: для крупных отправляющих стран - сохраняющееся в силе рассмотрение миграционных вопросов, как проблем безопасности границ; возложение ответственности за разрешение вопросов миграции на уровень департаментов в рамках министерств, но без достаточного закрепленного

мандата; и, в качестве другой крайности, формирование комиссий высокого уровня, большей частью лишь формальных и всегда одинаково неэффективных.

Некоторые из наиболее интересных примеров, предложенных в нашем обзоре, указывают на преимущество одномандатных агентств в содействии координации политики правительства и показывают возможности консолидации действий по оказанию помощи мигрантам в странах их назначения. Кыргызская Республика, при поддержке Центрально-Азиатской региональной программы по миграции (CARMP) МОМ, в настоящее время создала пилотный Центр по трудоустройству за рубежом в структуре Министерства труда, миграции и молодежи. Тогда как практика «пилотирования» любого нового учреждения заслуживает похвалы, кыргызстанские мигранты могут извлечь для себя пользу из более смелых долгосрочных видений. Возможные нововведения включают создание агентства с высокой степенью самостоятельности и четко определенным мандатом по защите трудовых мигрантов на всех этапах миграции. Мы условно называем его Агентством по защите трудовой миграции (АЗТМ). Его мандат мог бы включать: надзор за деятельностью посредников по трудоустройству и контроль их выбора; координацию предвыездных образовательных программ, включающих семинары обязательного характера по приобретению языковых навыков, культуре, финансовой и правовой подготовке; поддержку диаспоральных организаций в оказании ими содействия в трудоустройстве, поиске безопасного жилья и транспорта, реинвестировании по возвращению; а также представленность в консульских отделах с привлечением профессионального персонала для оказания помощи по правовым, медицинским и иммиграционным проблемам.

Однако, как было обсуждено в Главе 2, для Кыргызской Республики будет целесообразно признать и нивелировать последствия слабости своих миграционных институтов и развитие злоупотреблений со стороны чиновничества. Очень важно обеспечить, в рамках управления Агентством по защите трудовой миграции (АЗТМ), надлежащее представительство и подотчетность для неправительственных заинтересованных сторон (как например, в Институте мексиканцев за рубежом (IME) или в Национальном Совете Эль-Сальвадора по защите и развитию мигрантов и их семей (CONMIGRANTES)) путем непосредственного представительства мигрантов и их семей в консультативно-политическом совете в структуре Агентства. Агентство и совет должны быть созданы по самым высоким стандартам прозрачности их деятельности, с предоставлением ими периодических докладов и обеспечением незатрудненного доступа к информации. Создаваемый механизм должен действовать наподобие института омбудсмена по принятию мер к возмещению ущерба потерпевшим сторонам. Эти меры должны будут препятствовать появлению произвола или коррупции в деятельности должностных лиц Агентства. Приемлемым будет являться создание АЗТМ в течение пяти лет, при активной поддержке международного сообщества.

Необходимость «миграционной призмы»

Предлагаемое для создания АЗТМ не должно быть обременено чрезмерным мандатом; риск потерять свою направленность и ослабить миссию может стать вполне реальным. Таким образом, встает вопрос о включении вопросов, связанных с миграцией, в другие важные области политики, что может повлиять на результаты развития миграционных процессов. Одним из возможных вариантов может стать создание Отдела миграционного представителя (ОМП) в

качестве небольшого структурного подразделения в администрации премьер-министра, с четким мандатом по рассмотрению основных политических инициатив в (а) области образования, (б) финансовых рыночных реформ, (iii) социальной защиты, оценивая их через призму миграции и вероятные последствия предполагаемых результатов миграционной политики. ОМП поможет секторальным организациям, напоминая им о необходимости оценки вероятных последствий воздействий новой политики на мигрантов и их семьи, на миграцию и денежные переводы. ОМП может внимательно изучить предлагаемые реформы в сфере образования и, при необходимости, указать на отсутствие или недостаточность положений по образованию для потенциальных мигрантов и их детей и предложить надлежащие изменения.

ОМП не должен строиться как внушительная бюрократическая структура. Небольшой секретариат мог бы использовать богатый международный опыт, предоставляемый международными партнерами, активно сотрудничающими с Кыргызской Республикой; его миссия не будет включать написание законов и подзаконных актов, она будет посвящена защите мигрантов. В то время как ОМП, как таковой, еще не создан в качестве независимого офиса в странах, рассматриваемых здесь, его функции имеются в той или иной степени у ряда учреждений. Было бы целесообразно для Кыргызстана попробовать ввести такое нововведение.

Руководство играет ключевую роль

Важнейшим элементом, выявленным в результате обзора международного опыта, является проблема руководства. Ни одно агентство не будет эффективным и не будет длительно функционировать без существенной поддержки сверху. Важно, чтобы высшие власти страны направили четкий сигнал о важности миграции и о том, что она является национальным приоритетом. Также важно, что, в случае, если Кыргызская Республика сформирует АЗТМ или ОМП, то руководство этими учреждениями должно основываться на критериях профессионализма, целостности и приверженности правам мигрантов.

Важность международного сотрудничества

Опыт процесса Коломбо показывает те выгоды, которые могут быть получены путем участия в совместных форумах с участием направляющих и принимающих стран. Большинство кыргызстанских мигрантов в ближайшем будущем будет продолжать выбирать Российскую Федерацию и, возможно, Казахстан как предпочтительные страны назначения. Следует укреплять существующее региональное сотрудничество, отвечающее интересам всех заинтересованных стран. Опыт, накопленный за последние несколько лет в результате деятельности сети МИРПАЛ, помог выработать план по ее усилению. Все технические дискуссии по важным вопросам могут дополняться более открытыми консультациями по формированию будущей политики¹.

Информация и оценка

¹ Приложение А представляет сравнительный анализ наших рекомендаций с рекомендациями приведенные в Стратегии регулирования внешней трудовой миграции КР, представленная Департаментом внешней миграции Министерства иностранных дел Кыргызской Республики, в тесном сотрудничестве с международными экспертами.

Ни одна из наших рекомендаций не может быть эффективной без сбора точной информации. Министерство, несущее ответственность за решение вопросов трудовой миграции, должно разработать базу данных по всем регулируемым и возвращающимся мигрантам, должно проводить регулярные исследования по потенциальным мигрантам, мигрантам в странах назначения, возвращающимся мигрантам и их семьям. Необходимо также проводить периодические обследования сообществ для оценки воздействия миграции на сообщества и политику. Без точной и постоянной информации о мигрантах, их семьях и сообществах, невозможно дать экономическую и социальную оценку последствиям трудовой миграции и эффективности применения любых новых законов и подзаконных актов, оказывающих влияние на перемещение рабочей силы и права человека. Но сбор надлежащих данных – это только первый шаг в оценке; правительству необходимо развивать свой потенциал для анализа собираемых им данных. Для этого необходимо развивать систему дополнительного образования государственных служащих, а также местных ученых и экспертов. Большое значение должно иметь развитие образования на местах и борьба с коррупцией в академических учреждениях. Инвестиции в информацию и человеческие ресурсы будут иметь долгосрочные последствия для эффективной разработки и осуществления политики в области миграции в Кыргызской Республике. Индия является примером страны, инвестировавшей в человеческие ресурсы и информационные технологии. Такие инвестиции - ключ к долгосрочному экономическому развитию.

Социальное обеспечение

Проблема, с которой сталкиваются трудовые мигранты, вернувшиеся в Кыргызскую Республику, это воздействие их миграции на социальное обеспечение в старости. Мигрант в России не производит отчислений в Социальный Фонд Кыргызской Республики; его заработки за границей не находят отражения в его трудовой книжке. Это означает, что при начислении его пенсии не будут учтены многие годы работы, и пенсия будет значительно ниже, чем, если бы мигрант никуда не уезжал. Существует два пути решения этой проблемы. Первый, это обеспечить возможность мигрантам вносить отчисления в Пенсионный Фонд во время работы за рубежом. Такая политика задействована в штате Керала, Индия. Закон 2008 года о социальном обеспечении нерезидентов штата Керала уполномочивает правительство штата предоставить мигрантам пенсионный план. Участник производит отчисления в фонд, по крайней мере, в течение пяти лет, отчисления могут также поступать из-за рубежа; после достижения 60-летнего возраста, участник пенсионной схемы получает пенсию. (МИД 2012) Второе решение заключается в введении более низкой стоимости сохранения сбережений мигрантов. Для мексиканских и сальвадорских мигрантов введена низкая стоимость накопления сбережений и переводов денег домой из США и Канады. У правительства Мексики не имеется программы для предоставления пенсий возвращающимся мигрантам, но оно предлагает субсидирование ипотечных кредитов для мигрантов, и призывает организации, занимающиеся переводом денег, вносить вклад в программы социального обеспечения сообществ (Mughal 2007; de Leon 2011).

Здоровье и социальная безопасность являются предметом особого внимания, и опыт некоторых стран, рассмотренный здесь, включает принятие программ для решения этих вопросов. Здесь лучше всего срабатывают двусторонние соглашения, вступившие в силу. Двустороннее соглашение между Кореей и

Филиппинами гарантирует предоставление Кореей социального обеспечения легальным мигрантам. Закон США требует от работодателей соблюдения правил техники безопасности и предоставления неотложной медицинской помощи мигрантам и членам их семей.

Рекомендуется, чтобы Кыргызская Республика применяла более активный подход к поддержке мигрантов и их семей. Ведущие прозрачную деятельность финансовые учреждения содействуют образованию сбережений. Онлайн-банковские операции делают денежные переводы проще и дешевле. Двусторонние соглашения по социальному обеспечению, здравоохранению и безопасности могут работать в случае, если созданы механизмы по мониторингу и обеспечению соблюдения соглашений. Без создания институционального потенциала для обеспечения соблюдения положений, будет трудно добиться прогресса в социальном обеспечении и благосостоянии возвращающихся мигрантов и их семей. Без защиты, мигранты будут иметь меньше стимулов для возвращения в Кыргызскую Республику.

Введение и общие положения

Во все более взаимозависимом мире все страны сталкиваются с различными формами трудовой миграции. По оценкам Фонда народонаселения ООН, в 2010 году, в мире имелось приблизительно 215 миллионов мигрантов, что составило относительно небольшую долю всемирного населения, но это количество мигрантов распределено по странам очень неравномерно, так что, для некоторых стран, количество мигрантов по отношению к общей численности населения и рабочей силе является весьма высоким.

Среди стран бывшего Советского Союза, многие из которых теперь являются членами Содружества Независимых Государств (СНГ), миграция прошла три больших этапа в своем развитии в период после распада СССР. Первый этап, вскоре после провозглашения независимости республик бывшего СССР, представлял собой большие перемещения через границы людей по этническому признаку, в некоторых случаях, это привело к этническим конфликтам. На втором этапе, начиная с середины 1990-х годов, торговцы стали пересекать границы, въезжая в Российскую Федерацию и Европейский Союз, а также в страны-кандидаты на вступление в Европейский Союз, это происходило в форме низкоуровневой циркулярной миграции. Со временем, создавались и воссоздавались как формальные, так и неформальные сети, как было отмечено во многих странах, третий этап характеризуется более организованной и устойчивой трудовой миграцией. В рамках СНГ, основными странами назначения для мигрантов (учитывая безвизовый режим, применимый к гражданам СНГ) остаются Российская Федерация, Казахстан и в последнее время Азербайджан, также дополняющий свои трудовые ресурсы значительным числом мигрантов.

Кыргызская Республика с момента обретения независимости ощутила глубокое влияние миграции на свои социальную и экономическую сферы, а сейчас она активно вовлечена в «третий этап» миграционных процессов СНГ. Общая (преимущественно сезонная) миграция оценивается в цифру почти 800 тысяч человек из населения 5,5 миллионов, из которого работоспособным является 2,4 млн. Абсолютное большинство трудовых мигрантов работают в Российской Федерации, хотя значительный их контингент (примерно 55 тысяч человек, по состоянию на 2011 год) работает в соседнем Казахстане.

В настоящее время, в стране продолжается дискуссия в отношении направленности реформы учреждений и тех путей, с помощью которых Кыргызская Республика может защитить и расширить возможности своих мигрантов и их семей, а также содействовать развитию потенциала миграции. В настоящем документе рассматривается ряд вопросов, касающихся защиты прав трудовых мигрантов и обсуждается, как Кыргызстан может наилучшим способом разрешить их, принимая во внимание существующие институциональные, правовые и экономические проблемы.

Источники и страны, опыт которых включен в настоящий обзор

Эта работа основана на обзоре опубликованных источников и сфокусирована на полезном опыте и извлеченных уроках из миграционных процессах целого ряда стран, для которых вопросы миграции имеют большое значение. К ним относятся страны из бывшего СССР (Молдова, Армения, Грузия, Украина, Азербайджан), страны Восточной Азии/Тихоокеанского бассейна (Филиппины, Шри-Ланка, Индонезия, Индия), страны Северной Америки (Мексика, Сальвадор), а также

соответствующий опыт стран южной части Тихого океана. В Таблице 1 приведены основные показатели по странам, отобранным для включения в это исследование.

Таблица 1. Страны, отправляющие мигрантов, основные данные.

	Население (млн.)	Сельск. население. %	ВНД на душу насел.	Индекс восприят. коррупц. ^а	Оцен. кол-ва мигр. (млн.)	Процент населен.	Денежные переводы /ВВП (%)
Армения	3.1	36	3,100	34	0.87	28.2	9.3
Эль-Сальвадор	6.2	35	3,370	38	1.2	20.5	17.1
Грузия	4.3	47	2,530	52	1.1	25.1	8.2
Индия	1,155	69	1,212	36	11.4	1.0	2.8
Индонезия	230	49	2,230	32	2.5	1.1	1.4
Кыргызская Республика	5.3	65	870	24	0.8	15.2	22.7
Мексика	107.4	22	8,900	34	11.9	10.7	2.6
Молдова	3.6	52	1,590	36	0.77	21.5	22.4
Филиппины	92	51	1,790	34	4.2	4.6	13.1
Шри-Ланка	20.3	85	1,990	40	1.8	9.1	8.8
Тонга	0.1	77	3,260	Н/И	0.047	45.4	33.0
Украина	46	31	2,800	25	6.5	14.4	4.7

Источник: База данных по показателям мирового развития; Международная Транспарентность; Справочник «Миграция и денежные переводы» 2011, 2012.

*100=наименее коррупционный, 0=наиболее коррупционный; данные 2012 года; Н/И=информации не имеется.

Кыргызская Республика является самой бедной страной в списке стран, включенных в Таблицу 1, и одной из самых маленьких по территории и численности населения. Подобно Армении, она не имеет выходов к морю. Это сельскохозяйственная страна, как Шри-Ланка, Молдова, Тонга, и большинство территории Индии. Как и у всех стран в этом списке, коррупция в Кыргызстане является серьезной проблемой: Кыргызская Республика и Украина имеют худший рейтинг в этом списке стран. Кыргызская Республика зависима от миграции. Мигранты составляют одиннадцать процентов его населения (легальная миграция), что значительно ниже, чем в Армении, Сальвадоре, Грузии, Молдове и Тонга. Кыргызская Республика является одной из стран мира, наиболее зависимых от денежных переводов. Тонга является единственной страной в Таблице 1 с еще большей зависимостью от денежных переводов мигрантов. Нищета и безработица служат основанием для миграции из Кыргызской Республики, начиная с середины 90-х годов. Денежные переводы имеют важное позитивное воздействие на благосостояние семей мигрантов, главным образом, в сельских районах, но цена такой миграции и зависимость от нее отнюдь не являются незначительными. Наш анализ сконцентрирован на различных стратегиях по всему миру, применение которых вело к попыткам смягчить личные и социальные издержки миграции.

Дорожная карта

Настоящий документ состоит из двух основных частей. **Часть I** представляет модель и наилучшие практики, имеющиеся в других странах отправки мигрантов, которые рекомендуются для рассмотрения Кыргызской Республикой при разработке своей миграционной политики. Мы разделили эту часть на семь глав. В **первой главе** мы предоставляем обзор того, какие подходы были выбраны другими отправляющими странами при разработке своих миграционных политик. Мы продемонстрируем, что в настоящее время существует множество механизмов, используемых государственными структурами, и эти механизмы различными способами координируют интересы заинтересованных сторон в процессе миграции. Во **второй главе** мы анализируем институциональные структуры и подходы, используемые странами на местах, в их активном стремлении поддержать своих трудовых мигрантов. Мы делаем акцент на ответственности и институциональных уроках, которые можно извлечь из международного опыта, и которые могут принести пользу в ходе обсуждения реформы в Кыргызской Республике. В **третьей главе** мы обсудим усилия стран по организации защиты прав мигрантов вербовщиками и работодателями; эта защита включает в себя противодействие торговле людьми и эксплуатации на рабочем месте. Мы утверждаем, что, с учетом неэффективности действующих законов в международном контексте, отправляющие страны должны работать над добавлением других средств к их миграционному инструментарию, начиная от международного сотрудничества, до продвижения информирования и образования, расширения возможностей сообществ мигрантов. В **четвертой главе** мы обсуждаем различные пути, которыми страны улучшали подотчетность правоохранительных органов и снижали дискриминацию и злоупотребления в отношении трудовых мигрантов. В **пятой главе** мы описываем стратегии, содействующие организации перевода пенсий и сбережений, доступа мигрантов к медицинскому обслуживанию и другим основным услугам. Мы включили в этот анализ обсуждение механизмов пересылки денежных переводов по низкой стоимости, поскольку денежные переводы могут быть хорошей заменой в случае невозможности перевода пенсий и способом накопления финансов для заботы об оставшихся и поддержки возвращающихся мигрантов. В **шестой главе** мы кратко обсудим способы мобилизации ресурсов диаспор для развития местной экономики, для фасилитации притока профессиональных кадров и оказания поддержки недавним мигрантам в приспособлении к новой среде. Наконец, в **седьмой главе** мы приводим обзор моделей международного сотрудничества, применяемых в такой сложной области, как миграция и права человека, и размышляем о том, какие из них будут наилучшим образом отвечать потребностям и целям Кыргызстана.

Часть II обобщает основные выводы по наилучшим практикам. Мы описываем распределение ответственности между национальными учреждениями и останавливаемся на свежем опыте в области международного сотрудничества по вопросам миграции. Наши рекомендации для Кыргызской Республики представлены в заключение предложенного Вашему вниманию обзора.

Часть I. Модели и наилучшие практики отправляющих стран, предлагаемые для рассмотрения Кыргызской Республикой при разработке миграционной политики

Глава 1. Пути разработки различными странами миграционных политик/стратегий

В проекте Миграционной Стратегии Кыргызстана подчеркивается значение рационализации институциональных обязанностей в области миграции в целом и трудовой миграции в частности. В настоящее время имеется некоторое дублирование функций между министерствами и учреждениями и общее отсутствие руководства в вопросах защиты трудовых мигрантов.

К сожалению, эта ситуация не единственная в мире. Наш обзор международного и регионального опыта показывает, что отправляющие страны, даже те, в которых значительная часть их граждан мигрирует, не приняли в целом эффективной модели управления в этой сфере. Существует два основных препятствия, которые необходимо преодолеть. Наиболее важное из них - недостаточность потенциала правительства по оказанию влияния на формирование политики и предоставления услуг в области миграции. Еще одним препятствием являются следствия межсекторального и межтематического характера миграции. Множество различных министерств и ведомств заинтересованы в принятии решений, оказывающих влияние на политику в области миграции, но, в отсутствие четкого руководства, имеется риск возникновения недостаточной координации между этими ведомствами. Наличие коррупции в ключевых ведомствах и отсутствие прозрачности в деятельности правительства способствуют возникновению координационных проблем при осуществлении новой политики.

С этими проблемами непосредственно связан вопрос отсутствия координации между учреждениями государственного сектора и организациями гражданского общества; в то время как вовлеченные гражданские организации ведут активную деятельность в нескольких областях защиты прав трудящихся-мигрантов. Это пример сотрудничества между странами отправления и назначения, где диаспоры часто играют важную роль в вопросах занятости, защиты мигрантов и оказания содействия в развитии своей страны.

В настоящей работе нами сделан обзор ряда соответствующих договоренностей в регионе СНГ и в других соответствующих странах и регионах мира - Филиппинах, Шри-Ланке, Индии, Мексике, Центральной Америке и южной части Тихого океана.

Организационные стратегии в странах СНГ

Опыт стран СНГ в сфере управления миграцией является актуальным для Кыргызской Республики, учитывая общие истоки при создании многих учреждений, существующих сегодня. Таблица 2 показывает современные организационные механизмы в странах СНГ и других странах с наивысшим соотношением мигрантов и трудоспособного населения или же с высокими количественными показателями миграции: Украине, Молдове, Армении, Грузии. Мы также включили в этот список Азербайджан, который в настоящее время полностью переходит в категорию страны назначения для мигрантов. В таблице отображается соответствующее текущее состояние правовой базы комплексной миграционной стратегии, а также организационные модели, составляющей

частью которых является ответственность за разработку политики и координационная деятельность.

Таблица 2 – Правовые и институциональные миграционные механизмы в некоторых постсоветских странах			
Страна	Официальная стратегия в сфере трудовой миграции	Межправительственные координационные механизмы	Организации и стратегии в отношении диаспор
<i>Армения</i>	<i>Закон «Об организации занятости за рубежом» (2010); «2012-2016 План действий по осуществлению государственной политики в сфере регулирования миграции в РА» (2011)</i>	<i>Отсутствие специализированного учреждения; Государственному Агентству по миграции (департамент Министерства территориального управления) поручено выполнение проектов, связанных с миграцией</i>	<i>Министерство по делам диаспор</i>
<i>Азербайджан</i>	<i>Государственная миграционная программа (оконч. 2008)</i>	<i>Государственная миграционная служба в структуре Министерства внутренних дел (не политический и не координационный орган)</i>	<i>Государственный Комитет по работе с диаспорами</i>
<i>Грузия</i>	<i>Миграционная стратегия разработана под руководством Государственной Комиссии по миграции</i>	<i>Государственная Комиссия по миграции основана в 2011 году. Главная цель: усиление координации среди агентств, работающих в сфере миграции</i>	<i>Государственное Министерство по делам диаспор (учр., 2008)</i>
<i>Молдова</i>	<i>Национальная Стратегия по миграции и предоставлению убежища (2011-2020)</i>	<i>Национальная Комиссия по народонаселению и развитию</i>	<i>Отсутствие специализированного государственного учреждения</i>
<i>Украина</i>	<i>Концепция Государственной миграционной политики (2011)</i>	<i>Государственная Миграционная Служба (учр. 2010, декабрь)</i>	<i>Диаспоры, играющие очень активную роль; отсутствие специализированного государственного учреждения</i>

Источник: Обзор, проведенный автором

Все включенные в обзор страны приняли миграционное законодательство, однако, его имплементация протекает различным образом. Не все страны полностью усвоили необходимость комплексного подхода к трудовой миграции. В Украине и Азербайджане, внимание лиц, определяющих политику, как представляется, в основном сосредоточено на иммиграции и беженцах, а не на трудовой миграции их собственных граждан. Только Молдова и Армения имели некоторый успех в разработке целостного подхода к управлению трудовой миграцией, направленного на обеспечение максимальных выгод для мигрантов и страны в целом.

В **Молдове**, десять министерств и ведомств занимаются решением различных вопросов миграции. Политически ориентированный консультативный комитет, тесно связанный в своей деятельности с премьер-министром Молдовы, Национальной комиссией по народонаселению и развитию (NCPD), обеспечивает

координацию политики между ними и имеет мандат по выявлению механизмов сбора и обмена детализированными данными по основным демографическим показателям, включая миграцию. Основными задачами NCPD являются: координация разработки политики в области народонаселения, включая сферы, непосредственно связанные с международной миграцией. План действий (2011-2015) по имплементации Национальной стратегии по вопросам миграции и предоставления убежища (2011-2020) обеспечивает правовую и институциональную основы для деятельности NCPD.

Армения является страной, направляющей высокую пропорциональную долю мигрантов в Российскую Федерацию, и выделяющейся своими попытками использовать диаспору в качестве мощного инструмента развития. С 2008 года в Армении функционирует Министерство по делам диаспоры, а также, с целью развития диаспоры, активно действует и ряд других общественных и частных организаций. Однако, в других областях управления миграцией, Армения не разработала четкие институциональные рамки с распределением обязанностей по разрешению соответствующих вопросов. Такая ситуация является следствием отсутствия восприятия стратегии миграции как одного из национальных приоритетов, влияющего на принятие политических решений в сфере миграции.

Украина, учитывая ее огромный размер и географическое положение между Россией и Европейским Союзом, дает наибольшее количество трудовых мигрантов в регионе. Тем не менее, *Концепция государственной миграционной политики*, основной стратегический документ по вопросам миграции, был принят лишь в середине 2011 года, после более, чем пятнадцати лет обсуждения его в парламенте и в других государственных органах. Украина никогда не считала миграционную политику своим приоритетом. Вместо этого, она пыталась контролировать иммиграцию, при этом оказывая лишь небольшое содействие украинцам, работающим за рубежом. Например, Государственная миграционная служба имеет «План интеграции (им)мигрантов в украинское общество на период 2011-2015 годы», но, в отношении эмигрантов, подобных документов принято не было. Более того, Государственная миграционная служба является органом, которому необходим контроль над его деятельностью, а также придание ему функции предоставления консультаций в отношении решений, принимаемых другими государственными органами, и способных оказать влияние на миграционную ситуацию. Страна, имеющая самое большое количество граждан, работающих за рубежом в регионе, а так же в разных регионах мира, и имеющих различные запросы и проблемы, не в состоянии на сегодняшний день сформировать консолидированную стратегию для поддержки своих трудовых мигрантов.

В **Грузии** иммиграционная политика была до недавнего времени довольно либеральной. И все же, прогресс в развитии эмиграционной политики, ее приоритетов и целей, наступил относительно недавно. До 2011 года, механизм координации между государственными учреждениями и министерствами, занимающимися вопросами миграции, был очень слабым. В 2011 году была создана Государственная комиссия по вопросам миграции с основной целью усиления координации между организациями, работающими по вопросам миграции². Комиссия также намерена совершенствовать правовую базу по

² В Комиссии по миграции представлен ряд министерств и других правительственных учреждений: Министерство иностранных дел, Министерство по делам внутренне перемещенных лиц из оккупированных территорий, обустройства и беженцев, Министерство финансов, Регистр населения,

миграции. Основные положения, нашедшие свое отражение в миграционной стратегии, это содействие развитию легальной эмиграции, предотвращение и борьба с незаконной миграцией, развитие системы предоставления убежища и содействие достойному возвращению и реинтеграции. Проект миграционной стратегии также определяет обязанности различных субъектов, вовлеченных в эту сферу деятельности.

Наконец, в **Азербайджане**, организационные и правовые механизмы во все большей степени отражают статус страны как просто импортера трудовых ресурсов, а также нарастающую озабоченность проблемой урегулирования притока иностранных рабочих. В марте 2007 года, в целях реализации государственной миграционной политики, разработки системы управления миграцией и координации деятельности соответствующих правительственных органов в области миграции, была создана Государственная миграционная служба Министерства внутренних дел. Республика Азербайджан является участником Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членом их семей, она присоединилась к протоколам Палермской конвенции, касающимся противодействию торговле людьми и незаконному ввозу мигрантов. Азербайджан подписал двусторонние соглашения о социальном обеспечении мигрантов с Кыргызстаном, Казахстаном, Грузией, Украиной, Италией, Россией, Молдовой и Беларусью, охватывающие аспекты социальной защиты маятниковой миграции между странами, а также ряд двусторонних соглашений о сотрудничестве по вопросам миграции с Российской Федерацией и Молдовой. В стране, однако, не имеется государственной политики, ориентированной на поддержку временной миграции, включая перемещение квалифицированной рабочей силы. Государственная политика, главным образом, направлена на регулирование иммиграции и борьбу с нелегальной миграцией.

Институциональные механизмы в странах, отправляющих наибольшее количество мигрантов

Некоторые другие страны, также отправляющие большое количество мигрантов, предоставляют примеры еще более эффективных и дифференцированных подходов к институциональной организации управления трудовой миграцией и защиты мигрантов, чем те, которые были рассмотрены нами на примерах стран бывшего Советского Союза. Ниже приводится обзор характерных черт трех важных примеров (Филиппин, Мексики и Шри-Ланки), с рассмотрением: (а) непосредственной структуры учреждений, имеющих отношение к вопросам миграции; (б) степени независимости/влияния таких учреждений, которую они имеют на основании своего мандата, в отношении разработки общей политики, связанной с миграцией; (в) системы управления с участием заинтересованных сторон. Эти механизмы суммированы в Таблице 3, а в последующих разделах дано подробное описание соответствующих программ.

Департамент миграции при Министерстве юстиции, Министерство образования и науки (активно участвует в решении проблем профессионального развития возвращающихся мигрантов, способствует их интеграции), Министерство экономики и устойчивого развития, Национальное бюро статистики, Парламент Грузии, Министерство Европейской интеграции и Министерство по делам диаспоры (все активные участники). Заседания проводятся, по крайней мере, один раз в месяц.

Филиппины

Правительство Филиппин до 1970-х годов не играло активной роли в сфере трудоустройства своих граждан на работу за границей. В начале 1900-х годов, частные агентства играли важнейшую роль в поиске вакансий за рубежом для филиппинских рабочих. До 1960 года, основной страной назначения для этих работников были Соединенные Штаты. В 1970-е годы экономический бум на Ближнем Востоке дал толчок росту спроса на временную рабочую силу из Филиппин для работы на нефтяных месторождениях. Это привело к созданию в 1974 году первого важного эмиграционного политического документа, Трудового Кодекса Филиппин; он институционализировал трудовую миграцию из Филиппин и содержал в себе стратегию занятости эмигрантов. Частные агентства в то время обвинялись в увеличении числа злоупотреблений в отношении филиппинских работников за границей и отсутствии контроля над этим, и одной из целей Трудового Кодекса стало снижение влияния этих учреждений и повышение их функциональности в процессе нахождения работы (Agunias 2008).

	Филиппины	Мексика	Шри-Ланка
Национальные институты	Филиппинское Управление по трудоустройству за рубежом (POEA)	Национальный институт миграции, Мексика (INM)	Модель министерства: Министерство по трудоустройству филиппинских работников за рубежом и продвижению их благосостояния (MFEPW)
Зарубежные институты	Филиппинское Управление по работе за рубежом (POLO) в консульских учреждениях	Институт по делам мексиканцев за рубежом (IME)	MFEPW
Задача: регулирование трудоустройства / ведомства	POEA	INM: миграционные силовые структуры, разработка политики	MFEPW; подготовлен проект стратегии трудовой миграции
Задача: Мониторинг	POLO	INM: занятость и пограничный контроль	MFEPW
Задача: Оказание содействия мигрантам	POEA и POLO	IME: стандарты проживания эмигрантов	MFEPW
Задача: Социальная защищенность и благосостояние мигранта	Администрацию по обеспечению поддержки филиппинцев за рубежом (OWWA); страхование и поддержка	IME	MFEPW

<i>Контроль, осуществляемый министерством</i>	<i>Департамент трудовых ресурсов</i>	<i>Министерство внутренних дел за INM; Министерство иностранных дел за IME</i>	<i>Отсутствует, но имеется сотрудничество с другими агентствами</i>
<i>Вовлеченность заинтересованных сторон</i>	<i>РОЕА, а также мигранты</i>	<i>Совет мексиканских сообществ за рубежом; с участием 11 министерств</i>	<i>Другие ведомства работают по этому направлению</i>

Сосредоточение усилий на защите прав филиппинских работников за рубежом привело к созданию трех дополнительных надзорных советов: Совета по продвижению занятости за рубежом (OEDB), Национального Совета по делам моряков (NSB) и Бюро по трудоустройству (BES). Деятельность OEDB и NSB была направлена на продвижение новых рынков труда для трудовых мигрантов и оказания содействия в найме квалифицированных специалистов на эти рабочие места, обеспечение хороших рабочих мест. В 1982 году эти три организации были объединены в одно учреждение - Филиппинскую администрацию по трудоустройству за рубежом (РОЕА). Объединенная организация оказалась более эффективной в регулировании занятости за границей, а также деятельности частных агентств занятости. Она предназначена для оказания помощи временным или маятниковым мигрантам, за исключением мигрантов, желающих навсегда покинуть Филиппины. РОЕА имеет офисы только в Филиппинах. Проведение мониторинга за рубежом делегировано Филиппинскому Управлению по работе за границей (POLO) и филиппинским консулатам. В 1980 году правительство создало Фонд по обеспечению поддержки филиппинцев (WFA), являющийся независимой организацией, мандат которой распространялся на сферу социальной поддержки и благосостояния трудовых мигрантов. Фонд также занимался страхованием и кредитованием мигрантов. Позже он был переименован в Администрацию по обеспечению поддержки филиппинцев за рубежом (OWWA) (Agunias 2008).

Правление РОЕА определяет политику и осуществляет надзор за функционированием агентства, имеет структуру, позволяющую заинтересованным сторонам высказывать мнение и активно участвовать. Правление возглавляет Министр труда и занятости, а глава РОЕА выступает в качестве его вице-председателя совместно с тремя представителями частного сектора, женщинами, представителями морских и наземных категорий занятости в качестве его членов. Глава РОЕА наблюдает за повседневной деятельностью агентства и имеет трех заместителей.

В целом, за более чем 25 лет, Филиппины разработали дифференцированную систему поддержки трудовой миграции, основанную на функциональном разделении задач. Различные учреждения получили де-факто автономный статус, но остались подотчетны Министерству труда. РОЕА имеет статус первого среди равных благодаря длительной истории своей деятельности и широким полномочиям, доступности организации и влиятельным назначениям на самые высокие должности.

Мексика

Мексика является в одно и то же время как крупной отправляющей страной (в Соединенные Штаты Америки), так и страной транзита мигрантов из Центральной Америки. В результате, ее политика и институциональные механизмы подверглись влиянию прямо противоположных приоритетов, с течением времени получивших свое развитие в свете необходимости защиты мексиканцев за рубежом, одновременно с попытками сдерживания незаконной транзитной миграции. Все это усугублялось подтвержденными документальными доказательствами проблемами, связанными с организованной преступностью и коррупцией в силах безопасности, что зачастую выливалось в вымогательства и совершения других преступлений против мигрантов.

До недавнего времени, на законодательном фронте, профильным законом Мексики по регулированию иммиграции был шаблонный Общий закон о населении 1974 года, регулирующий вопросы воссоединения семьи и разработанный в качестве ответа на вызовы того времени, в особенности, последствия быстрого роста населения и крупномасштабной эмиграции из Мексики. Однако, еще в 1980-х годах, стали раздаваться призывы, в особенности от мексиканского гражданского общества, о необходимости для Мексики реформировать свое миграционное законодательство с целью улучшения согласованности политики и ее имплементации, а также для совершенствования защиты крайне уязвимых для злоупотреблений мигрантов в самой Мексике.

Все это способствовало наступлению реформ, в результате которых, в апреле 2011 года вступил в силу новый закон по миграции (*Ley de Migracion*). Закон направлен на разработку миграционной политики, соблюдающей права мигрантов, он является всеобъемлющим по своему охвату, содействует международной миграции людей, отвечает потребностям страны в рабочей силе, обеспечивает равенство возможностей для коренных мексиканцев и иммигрантов, признает права, полученные иммигрантами, проживающими длительный период в стране, способствует сохранению единства семьи и социокультурной интеграции, а также способствует возвращению и реинтеграции мексиканских эмигрантов (ILO 2013a).

Внедряя схожую с Филиппинами организацию миграционных процессов, Мексика ввела межведомственную систему с большой степенью оперативной и политической независимости от правительства. Важнейшей государственной организацией, занимающейся вопросами иммиграции, является Национальный институт миграции (INM), который за свою долгую историю совместил в себе мандат силовых миграционных структур и органов, формирующих миграционную политику. В последние годы, уже будучи номинально агентством в структуре Министерства внутренних дел, INM приобрел известность особенно после того, как озабоченность вопросами национальной безопасности усилилась после событий 11 сентября 2001 года. Национальный институт миграции имеет свои собственные силовые структуры, активно осуществляет пограничный контроль и проводит депортации. В прошлом институт подвергался критике за его участие (активное или пассивное) в ряде случаев грубых нарушений прав человека, в особенности, прав транзитных мигрантов. Структура управления/руководства INM не включает внешнего надзора за этим ведомством или участия заинтересованных сторон в его деятельности.

В то время как INM, в соответствии со своим мандатом, занимается главным образом вопросами иммиграции, основным учреждением, которому поручена защита прав мексиканцев за рубежом, стал Институт по делам мексиканцев за рубежом (IME) со статусом независимого агентства при Министерстве иностранных дел. Целью деятельности Института по делам мексиканцев за рубежом (IME)³ является содействие реализации стратегий, интеграция программ, сбор предложений и рекомендаций общин, их членов, их организаций и консультативных органов, направленных на повышение уровня жизни мексиканских общин за рубежом и реализацию руководящих принципов, разработанных Национальным советом по делам мексиканских общин за рубежом.

Система руководства Институтом по делам мексиканцев за рубежом (IME) отличается от системы руководства Национальным институтом миграции (INM). Институт фактически управляется Национальным советом по делам мексиканских общин за рубежом (Consejo Nacional), состоящим из 11 министерств, занимающихся вопросами миграции, и Консультативного Совета (Consejo Consultivo), в который входят 156 представителей мексиканских общин за рубежом. Консультативный совет состоит из шести комиссий (по образованию, здравоохранению, политическим вопросам, правовым вопросам, пограничным вопросам, вопросам экономики и бизнеса, коммуникации и информации), которые обращаются с запросами в различные органы мексиканского правительства. Институт собирается дважды в год, чтобы достичь консенсуса по рекомендациям.

Одним из наиболее характерных черт работы Института по делам мексиканцев за рубежом является создание специализированной сети представителей в консульских учреждениях в США и в Канаде. Создание этого Института было отмечено МОТ в качестве хорошей практики благодаря его эффективному налаживанию связей с вовлеченными общинами, предоставлению большого спектра услуг и сотрудничеству, налаженному с принимающими странами, по крайней мере, по целому ряду вопросов, имеющих значение для мигрантов.

МОТ дал высокую оценку консультативному процессу, приведшему к сегодняшнему развитию институциональной структуры: «В результате проведения консультаций между МОТ и Министерством содействия занятости за рубежом и социального обеспечения (MFEPPW), была разработана дорожная карта по выработке политики. Дорожная карта была сфокусирована на трех основных направлениях: эффективном управлении трудовой миграцией, защите и продвижении прав и возможностей трудовых мигрантов и членов их семей, а также на взаимосвязи миграции и процессов развития. В результате были утверждены четыре направления работы: создание трех тематических рабочих групп, основанных на ключевых направлениях и с учетом трехсторонней заинтересованности; создание Национального трехстороннего комитета под председательством Министра MFEPPW и состоящего из соответствующих министерств и ведомств; разработка проекта Национальной политики в области трудовой миграции под руководством Рабочих групп, Наблюдательного комитета и Национальных Советников (выбираются из национальных научных учреждений), а также представление проекта политики заинтересованным сторонам в стране на утверждение. Эта политика стала официально применяться

³ См. http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=353&lang=es

MFEPW с 24 февраля 2009 года, и была одобрена Шри-Ланкийским кабинетом министров 30 апреля 2009 года» (ILO 2013b).

Опыт создания MFEPW относительно новый и, следовательно, его трудно сравнить с другими проанализированными нами моделями. Возможные преимущества включают в себя большее бюрократическое влияние министерства на бюджетные ассигнования и принятие других решений на уровне кабинета министров, значение информации для миграции в контексте стратегического или оперативного обсуждения политики, которое может повлиять на миграционную ситуацию. Возможные недостатки включают распространение бюрократических процедур, использование министерских должностей министров в качестве источника покровительства, особенно в такой стране, как Шри-Ланка, с наличием глубоких разногласий у самого населения и, самое главное, неэффективный контроль деятельности учреждений в пределах их компетенции, которая может привести к проведению ими своей собственной неподконтрольной деятельности.

Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой

Предложенный здесь обзор положительного институционального опыта, имеющегося в странах постсоветского пространства, а также в других странах отправки мигрантов, высвечивает некоторые важные моменты. Хотелось бы подчеркнуть весьма неравномерный характер создания и развития в странах СНГ удовлетворяющих требованиям институциональных механизмов для управления трудовой миграцией и защиты прав мигрантов. Опыт Украины, например, показывает, что обсуждение миграционного законодательства может проходить на протяжении многих лет, но, в конечном итоге, принятое законодательство не удовлетворяет потребностям миллионов своих граждан, ищущих работу за границей. Необходимо иметь четкую ориентацию по вопросам охраны труда. Пример Молдовы показывает, что прогресс может происходить очень медленно, но наличие политической воли сверху может задать толчок в правильном направлении. Следует отметить, что в отношении Молдовы Европейским Союзом были предоставлены определенные ресурсы и стимулы для более рациональной организации государственных учреждений, занимающихся вопросами трудовой миграции.

Некоторые из самых успешных и самых интересных примеров среди отправляющих мигрантов стран, таких как Филиппины, Шри-Ланка, Индонезия, штат Керала в Индии, Мексика, Сальвадор и острова Тихого океана, предоставляют более обнадеживающий опыт для его возможного рассмотрения. Мы пришли к выводу, что этими странами пройден определенный организационный этап в решении проблем миграции и обеспечении защиты прав своих трудовых мигрантов на основе различных миграционных моделей, принятых в этих странах. В некоторых из них были сформированы независимые миграционные ведомства с большими регламентирующими полномочиями (Филиппины, Индонезия); в других (Шри-Ланка) была внедрена министерская модель, обеспечивая большинству заинтересованных сторон право участия при принятии важных политических решений. Некоторые страны особое внимание уделили вовлеченности мигрантов и их семей (Мексика, Эль Сальвадор). Рекомендуются, чтобы Кыргызская Республика тщательно сопоставила желательные функции миграционных ведомств с собственным имеющимся институциональным потенциалом.

Глава 2. Институциональные подходы, используемые для поддержки трудовой миграции и регулирования трудоустройства

В этой Главе мы переходим к рассмотрению вопроса о регулировании трудовой миграции отправляющими странами. Особый интерес для Кыргызской Республики представляют не только сами типы механизмов, разработанные странами с течением времени, но также и процессы, приведшие к этому. Как будет ясно в результате обсуждения, ни одна организация или организационная система не формируются в результате принятия лишь одного кардинального решения, это тот полезный опыт, который следует иметь в виду при планировании реформ в этой области.

Многие отправляющие страны внедрили у себя различные механизмы и институты для оказания содействия мигрантам в поиске имеющихся соответствующих рабочих мест за рубежом и снижения связанных с ними рисков. Большинство официальных механизмов было разработано для защиты «регулируемых» мигрантов и совсем мало было сделано, чтобы помочь тем, кто не попадает в эту категорию. Некоторые из этих схем полагаются на существование регулируемых частных рекрутинговых компаний. Многие из этих механизмов действуют уже в течение относительно длительного периода времени, и имеется достаточно доказательств их эффективности. В результате длительного функционирования этих механизмов, был выявлен определенный полезный опыт, который может быть предложен для использования в Кыргызской Республике, так как она в настоящее время находится в процессе формулирования своей политики по оказанию содействия мигрантам и их семьям, как до, так и после отъезда, а также по возвращению домой.

Мы приводим примеры конкретных стран, демонстрирующие процесс поиска соответствующих вакансий в пределах межрегиональной и международной миграции, а также примеры государственных программ, облегчающих такой поиск. В настоящей работе мы анализируем развитие стратегий, их содействие или препятствование в поиске работы. Мы описываем для каждой страны эволюцию их политики и способов их политики способствовать или препятствовать работе матч процесса. Мы покажем, как эти страны разрешают проблемы, влияющие на упорядочение миграции. В Таблице 4, предлагаемой ниже, суммируются подходы, использованные пятью странами отправки мигрантов. Обсуждение того, как эти примеры могут быть использованы Кыргызской Республикой для построения своих моделей, приведено в конце раздела.

Филиппины

Филиппины часто рассматриваются как золотой стандарт в эмиграционной политике. Миграционная политика этой страны развивалась на протяжении более, чем 30 лет, ее эффективная роль в трудоустройстве и защите прав мигрантов широко изучена⁴. Среди всех стран отправки мигрантов, Филиппинами была разработана, возможно, наиболее эффективно регулируемая система трудовой миграции.

Филиппинская администрация по трудоустройству за рубежом (РОЕА, описанная в Главе 1) является центральным элементом системы регулирования трудовой

⁴ К примеру, на сайте РОЕА было зарегистрировано свыше 59 миллионов посещений, начиная с 2005 г.

миграции. Агентство тщательно отбирает работников для работы за рубежом и местных рабочих, которым оно оказывает поддержку. Его целью является найти надежных, хороших работодателей, которых можно состыковать с мотивированными, квалифицированными местными трудовыми ресурсами. Фирмы, которые оно рекомендует, должны соответствовать минимальным стандартам занятости, также имеются определенные правила, касающиеся трудоустройства работников. Со стороны фирм, агентство помогает иностранным работодателям с выбором и регистрацией филиппинских рабочих, а это облегчает перевоз рабочей силы в другую страну. Оно накладывает жесткие условия на частные агентства занятости (Aquinas 2008), получающие лицензии с условием их периодического обновления, предоставления доказательств наличия собственности и определенного финансового положения, а также доказательств эффективности их зарубежных партнеров.

Филиппинская администрация по трудоустройству за рубежом (РОЕА) также имеет право ставить особые условия иностранным работодателям. Это утверждение документов работодателя, в том числе, утверждение трудовых договоров Филиппинским Управлением по работе за границей (ПОЛО) непосредственно в стране или напрямую Администрацией по трудоустройству за рубежом (РОЕА), требование иметь представительский офис на Филиппинах, что, в свою очередь, требует веских доказательств легальности бизнеса или предоставление проектных документов и рабочих виз. Специальные требования вводятся для работодателей, желающих нанять домашнюю прислугу только из низкоквалифицированных филиппинцев. Администрацией по трудоустройству за рубежом (РОЕА) также установлены высокие и жесткие стандарты для заключения трудовых договоров⁵.

Наконец, РОЕА имеет право также предъявлять особые условия филиппинским работникам, подающих заявление для работы за границей, включая проверку соответствия навыков, необходимых для выполнения определенной работы за границей, и возможности делать обеспечительные вклады в целевые фонды

⁵ Только лицензированные агентства могут осуществлять деятельность по трудоустройству работников. Только лицензированные агентства, а не работодатель, могут напрямую осуществлять рекламу вакансий за рубежом. Работодатель должен оплатить услуги агентства за их издержки по набору персонала, ведению документации и размещению работников в соответствии с вакансиями, на которые они нанимаются. Работодатель должен оплатить авиабилет для работника, визовый сбор, внести оплату за обработку документации в Филиппинской администрации по трудоустройству за рубежом (РОЕА) и внести членский взнос в Администрацию по обеспечению поддержки за рубежом (OWWA). Агентство может также взыскать с работника оплату, равную величине одной ежемесячной зарплаты. Моряки, работники домашнего труда и работники, направляющиеся в страны, где плата за их размещение не взимается, не облагаются подобными платежами агентству. Трудовой контракт для работы за рубежом должен, как минимум, включать следующие условия: гарантированную заработную почасовую оплату, бесплатный проезд до и от рабочего места или предоставление других льгот, компенсирующих эти дополнительные затраты работника, бесплатное питание и проживание или предоставление компенсационных льгот, четкие легитимные основания увольнения с работы. Заработная плата филиппинского работника не может быть меньше, чем минимальный размер заработной платы за подобную работу с применением подобных навыков у местных работников, или чем средняя заработная плата на Филиппинах, если иное не установлено двусторонними или международными соглашениями. В случае смерти работника за границей, работодатель должен оплатить расходы по транспортировке тела работника и его имущества на Филиппины. Для всех работников за рубежом должно быть обеспечено оказание бесплатных экстренных медицинских и стоматологических услуг, в том числе, обеспечение лекарствами. Рабочим за границей гарантировано предоставление одного дня отдыха в неделю. Наконец, в стране назначения должен иметься механизм для урегулирования любых споров между работником и работодателем.

(учрежденные правительствами зарубежных государств), удовлетворяющие законные денежные требования работников.

Этот комплекс политических мероприятий и действующих организационных структур влияет на устранение информационной асимметрии между потенциальными мигрантами и работодателями за рубежом. Такая стратегия предоставляет работодателям больше информации о фактической квалификации потенциальных сотрудников. В Филиппинском законодательстве закреплено, что филиппинские мигранты должны иметь необходимое здоровье и техническую квалификацию для выполнения работы, на которую они претендуют. Роль РОЕА заключается в обеспечении соответствия уровня технической квалификации, а также физического и психического здоровья требованиям, предъявляемым для выполнения определенной работы. Специальные требования предъявляются также к работникам морской профессии. Потенциальные мигранты получают достаточную информацию об имеющихся в наличии вакансиях, требуемых квалификации и навыках. Это позволяет сократить время на поиски работы, не затрачивая его на поиски тех вакансий, для которых претенденты не имеют соответствующих квалификационных требований.

Таблица 4. Организационные структуры, поддерживающие трудовых мигрантов в пяти странах.					
	Филиппины	Шри-Ланка	Индонезия	Индия: штат Керала	Мексика
Агентства	<i>Администрация по трудоустр. за рубежом (РОЕА)</i>	<i>Министерство содействия занятости за рубежом и социального обеспечения (MFERW); Шри-Ланкийское Бюро по трудоустр. за рубежом (SLBFE)</i>	<i>Национальное Агентство по размещению и защите прав индонезийских работников за границей (АСРОИВ)</i>	<i>Министерство по делам диаспор Индии (МОИА); Департамент по делам нерезидентов штата Керала (NORKA); полевые офисы программы NORKA (Norka-Roots)</i>	<i>Национальный институт миграции, Мексика (INM), Институт мексиканцев за рубежом (IME), Программа Брасеро (1942-1964)</i>
Регламентация работодателей	<i>Стандарты; контракты; доказательства надежности бизнеса</i>	<i>SLBFE устанавливает стандарты, утверждает контракты</i>	<i>АСРОИВ-агентство одного окна</i>	<i>Гос. агентству требуется кардинальная реформа</i>	<i>INM: пограничный контроль; свободная конкуренция работодателей</i>
Регламентация работников	<i>Отбор работников; Минимальные требования по квалификации/здоровью</i>	<i>База данных по вакансиям и информации для мигрантов</i>	<i>Национальное Агентство по размещению и защите прав индонезийских работников за границей: сертификация состояния здоровья,</i>	<i>NORKA-Roots проводит сертификацию навыков; вебсайт, содержащий объявления о вакансиях; Программа для работников домашнего труда</i>	<i>IME: ID карты, без сертификации; навыков, отсутствие регулятивной функции</i>

			<i>навыков</i>		
Регламентация агентств	<i>Строгие условия, лицензирование</i>	<i>SLBFE проводит лицензирование и мониторинг агентств; Шри-Ланкийское Агентство по занятости за рубежом; имеют место нарушения</i>	<i>АСРОИВ регламентирует агентства</i>	<i>МОИА лицензирует агентства NORCA: обжалование решений NORCA-Roots: рекомендует агентства</i>	<i>Совместные американо-мексиканские агентства не регламентированы должным образом; IМЕ не может контролировать работодателей</i>

При помощи заключения двусторонних и многосторонних соглашений с некоторыми странами, был усовершенствован процесс поиска работниками соответствующих работодателей, что также оказало влияние на продвижение прав человека. Первое двустороннее соглашение было заключено с Соединенными Штатами в 1968 году. Общественное мнение на Филиппинах оказало влияние на правительство с тем, чтобы были разработаны соглашения по защите работников за рубежом. Считалось, что такие соглашения обяжут страны назначения уделять больше внимания защите филиппинских рабочих (Aguinas and Ruiz 2007).

Самое лучшее и всесторонне охватывающее двустороннее соглашение было заключено с Южной Кореей. Этим соглашением был определен мандат рекрутинговых агентств в Корее и на Филиппинах, стандартизированы трудовые договоры, гарантирована защита работающим за рубежом, закреплено предоставление социальных услуг мигрантам на одном уровне с социальными услугами, получаемыми корейскими гражданами (Blank 2011). Двусторонним соглашением с Тайванем установлены специальные процедуры по найму, позволяющие Тайваньским работодателям напрямую нанимать филиппинских рабочих без использования рекрутинговых агентств. Помимо использования такого механизма, работодатели могут выбрать рекрутинговое агентство. В рамках договора с Японией предусматривается, что информирование кандидатов о вакансиях, имеющихся в Японии, может проводиться в трех населенных пунктах на Филиппинах: Минданао, Себу и Маниле. В договоре также оговорены исключения в отношении использования агентств по найму для получения от них информации (Go 2007). Что касается Саудовской Аравии, то, несмотря на то, что эта страна является самой популярной страной назначения для трудовых мигрантов, с ней не заключено никаких соглашений.

В целом, двусторонними соглашениями гарантируется правовой статус трудовым мигрантам во время их пребывания в странах назначения, а также, после их возвращения на Филиппины. Ни одним из этих соглашений не предоставлено гарантий для недокументированных мигрантов. Изучение этих соглашений показывает, что мониторинг и обеспечение соблюдения условий соглашений вызывают озабоченность и считаются слабым звеном. Все эти соглашения не имеют механизмов регулирования (Go 2007).

Шри-Ланка

Миграция очень важна для Демократической Социалистической Республики Шри-Ланка, особенностью этой миграции является значительное преобладание женщин-мигрантов, направляющихся для выполнения обязанностей домашней прислуги в страны Персидского залива и, все чаще, в страны Европы. Практика управления миграцией в Шри-Ланке была оценена МОТ в качестве лучшей практики. Ее организационная структура (подробно описанная в Главе 1 настоящего доклада) развивалась на протяжении множества лет с целью улучшения координации и повышения концентрации на управлении миграцией. В настоящее время, главным органом, ведающим вопросами миграции, является Министерство содействия занятости за рубежом и социального обеспечения (MFEPW), имеющее в своей структуре два учреждения, регулирующих, в основном, посредничество в вопросах труда. Шри-Ланкийское Бюро по трудоустройству за рубежом (SLBFE), первоначально созданное в 1985 году, имеет мандат по продвижению и защите прав мигрантов и их семей путем установления стандартов и утверждения или отклонения контрактов, предоставляемых иностранными работодателями Шри-Ланкийских мигрантов, лицензирования агентов по найму рабочей силы и выполнения программ. Кроме того, Бюро ведет базу данных по возможностям трудоустройства, а также мигрантам, подписавшим контракты.

Иностранные агентства занятости, желающие работать в Шри-Ланке, должны получить лицензию, для чего необходимо выполнить ряд финансовых и материально-технических требований, а также иметь репутацию, соответствующую требованиям⁶. Бюро внешней занятости имеет полномочия надзора за этими агентствами, агентства обязаны ежегодно продлять свою лицензию. Бюро оказывает ряд услуг по защите мигрантов (рассматривается в следующей главе), а также проводит различные целевые предотъездные ориентационные курсы. Несмотря на разнообразные механизмы, устанавливаемые SLBFE на местах, невозможность организовать механизм подотчетности нелицензированных субагентов привела к дальнейшим злоупотреблениям и эксплуатации. Отсутствие надлежащего механизма контроля лицензированных учреждений является серьезной проблемой в уменьшении числа злоупотреблений (MFPEW 2009).

В структуре MFEPW действует еще одно важное агентство, а именно, Шри-Ланкийское Агентство по трудоустройству за рубежом. Основанное в 1996 году, в отличие от подобных агентств в большинстве стран, чьи примеры рассмотрены здесь, SLFEA функционирует как государственное кадровое агентство, тем самым, непосредственно конкурирует с частными фирмами, регулируемые Бюро по трудоустройству за рубежом, что может быть воспринято, по крайней мере, как явный конфликт интересов.

Хотя регулирование трудовой миграции в Шри-Ланке имеет некоторые сходства с Филиппинской моделью, практическая роль SLFEA является несколько необычной и скорее всего не той, которую будет просто смоделировать Кыргызской Республике, имеющей долгую историю государственного регулирования труда, от которой примерно за последние двадцать лет она стремится отойти.

⁶ См. <http://www.slbfe.lk/article.php?article=44> по детальному описанию требований.

Индонезия

Индонезия является островным государством, менее зависимым от денежных переводов мигрантов, чем Кыргызская Республика или Филиппины. Эмиграционная политика имеет не такую приоритетность в Индонезии, как на Филиппинах, но Индонезия добилась определенного прогресса в подготовке работников для трудоустройства за рубежом (Ratha, Mahapatra, and Silwal 2011).

Индонезийские рабочие впервые были трудоустроены за рубежом в 1890 году. Колониальное правительство в Нидерландах направило индонезийских рабочих (TKI) в Суринам для работы на плантациях. В 1947 году, Индонезийское правительство приняло Постановление № 3/1947, на основании которого было создано Министерство трудовых ресурсов (MTR). До 1960 года, трудовые мигранты, главным образом, находили работу в Малайзии и Саудовской Аравии, поиск ее осуществлялся при помощи членов семьи или родственников. Это исламское направление было выбрано потому, что семьи чувствовали себя более комфортно, зная, что их родственники работают в странах с той же религиозной направленностью. Принятие Постановления правительства № 4/1970 ознаменовало начало того, что государство стало играть свою роль в найме и размещении трудовых мигрантов. После 1970 года, почти все легальное размещение было инициировано правительством и не членами семьи или родственниками.

В 1999 году был издан Президентский Указ № 29/1999. Основной целью было повышение качества услуг по размещению и защите индонезийских рабочих за рубежом. Было создано Агентство по размещению и защите прав индонезийских работников за границей (АСРОIW) и, начиная с 2001 года, оно стало агентством одного окна для трудовых мигрантов. В результате этого, была снижена стоимость размещения работников за рубежом и сокращена продолжительность поиска работы.

Индонезийское правительство выражало все большую обеспокоенность по поводу некоторых злоупотреблений в отношении мигрантов и, в результате, в 2004 году, был принят Закон № 39/2009, заменивший Указ Президента. Было создано Национальное Агентство по размещению и защите прав индонезийских работников за границей (NAPPOIW). Легальная эмиграция была разрешена только в страны, с которыми правительство заключило двусторонние соглашения или в страны, принявшие законодательство о защите иностранных рабочих. Наиболее важное двустороннее соглашение было заключено с Малайзией. Многосторонние соглашения включали в себя соглашения с ASEAN (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии), Глобальным форумом по вопросам миграции и развития, процессом Коломбо и Диалогом с Абу-Даби (IOM 2010b).

Инструкция Президента № 06/2006 обусловила начало некоторых реформ политики по размещению индонезийских мигрантов. В эти реформы входило: (а) отмена стоимости выдачи виз и удостоверений личности потенциальным трудовым мигрантам; (б) повышение профессионализма работников путем принятия повышенных стандартов профессиональной, языковой и психологической подготовки; (в) требование о получении потенциальными работниками сертификатов Агентства по профессиональной сертификации в качестве подтверждения определенного уровня подготовки в конкретных областях; и (г) предоставление правовой помощи индонезийским мигрантам. Указ Президента № 64/2011 предоставил работникам дополнительную защиту

путем установления требования для потенциальных эмигрантов по прохождению психического и медицинского осмотров перед подачей, в рамках законодательства, заявления на работу за рубежом⁷.

Эти эмиграционные законодательства развивались, и, со временем уменьшилось число совершаемых злоупотреблений в отношении работников и улучшилась стыковка работодателей и работников при поиске соответствующих вакансий. Законодательство затронуло агентства по трудоустройству, иностранных работодателей и индонезийских мигрантов. Введены дополнительные правила, введенные в отношении трудовых договоров.

Как и в других странах, рассматриваемых в этой главе, учреждения по размещению регулируются различными положениями, такими, как о лицензировании, о требовании предоставления авансов на предотъездные расходы за счет займов, об оказании содействия мигрантам в открытии банковских счетов и проведении предотъездного ориентационного обучения, предоставления информации о том, как отправлять денежные переводы в Индонезию.

Политика в отношении работодателей является менее выверенной, чем политика в отношении агентств. Для иностранного работодателя, желающего нанять трудового мигранта, не существует стандартных требований. В большинстве случаев, требования устанавливаются на основе межправительственных соглашений. В 2011 году, в политике занятости в отношении Саудовской Аравии произошло изменение из-за ряда сообщений о смертных казнях индонезийских мигрантов и злоупотреблениях в отношении них. Индонезийское правительство приняло новые правила о найме домашней прислуги из Индонезии работодателями в Саудовской Аравии. Эти правила, однако, подвергаются критике из-за отсутствия в них прозрачности (BNP2TKI 2011).

Политика в отношении потенциальных легальных мигрантов теперь включает сертификацию профессиональных навыков. Потенциальные мигранты обязаны пройти сертификацию профессиональных навыков в лицензированном агентстве и пройти психический и медицинский осмотры в аккредитованных агентствах. Мигранты получают сертификаты как подтверждение профессионализма и хорошего состояния здоровья. Кроме того, все мигранты получают удостоверения личности в качестве официального подтверждения их правового статуса. Наконец, мигранты должны соответствовать возрастным требованиям и быть в возрасте от 18 до 39 лет. Кандидаты, желающие работать в качестве домашней прислуги, должны быть, по крайней мере, не моложе 21 года (OIM 2011). Агентства по размещению проводят экзамены по интересам и навыкам потенциальных индонезийских трудовых мигрантов, прежде, чем они разместятся в странах назначения в соответствии с теми вакансиями, на которых они смогут использовать свои навыки.

Кандидаты на работу в Японии и Южной Корее не должны проходить через процедуры в этих лицензированных агентствах. Они могут найти подробную информацию о вакансиях в Интернете и сообщать о своей заинтересованности в Национальное Агентство по размещению и защите прав индонезийских работников за границей (OIM 2011).

⁷ Полное описание этих правил дано в Suparno (2008).

Политика в отношении учреждений, работодателей и работников, приносит пользу работодателям при найме ими сотрудников на соответствующие вакансии. Работники предоставляют сертификаты о профессиональных навыках и состоянии здоровья, агентства тестируют работников для облегчения нахождения ими потенциального работодателя. Трудовым мигрантам не гарантирована работа, которую они ожидают найти, и условия их труда также не регулируются. От работодателей в целом не требуется предоставление информации о безопасности и качественном содержании тех вакансий, которые они пытаются заполнить. Работодатели знают больше об эффективности своих работников, чем работники знают о потенциальных работодателях. Этот информационный разрыв является причиной того, что злоупотребления в отношении индонезийских трудовых мигрантов по-прежнему являются проблемой.

Индия: штат Керала

Мы сконцентрируемся на одном штате – Керала, извлекшем для себя пользу от миграции на Ближний Восток (Ratha, Mahapatra, and Silwal 2011). Около 18% домашних хозяйств штата Керала имеют, по крайней мере, одного мигранта, и денежные переводы составили 31% ВВП в 2011 году. Денежные переводы в Керала составили 15% всех денежных переводов в Индию (Zachariah and Rajan 2012).

Дефицит работы в сельском хозяйстве, отсутствие производственных предприятий и относительно высокая образовательная успеваемость в Керале, в сочетании с высоким спросом на работников в странах Персидского залива, вызвали массовую эмиграцию из штата Керала в 1970-х годах. Около 90% эмигрантов Керала направились в страны Персидского залива; Объединенные Арабские Эмираты и Саудовская Аравия стали самыми популярными странами назначения (Harikrishnan 2012).

Эмиграция всех индийских граждан регулируется Законом об эмиграции от 1983 года. Основной причиной для принятия этого закона стал высокий спрос на иностранных рабочих, особенно в странах Персидского залива, в странах-производителях нефти в середине 70-х годов. Закон от 1983 года заменил собой Закон об эмиграции от 1922 года. Закон регулирует эмиграцию индийских граждан, работающих на договорной основе, и делает все возможное для защиты их интересов и обеспечения их благополучия (Namasthenri 2013).

В 1977 году, правительством Кералы был создан Консультативный офис по содействию международному развитию и занятости (ODEPC), который выступил в качестве государственного кадрового агентства (как SLFEA в Шри-Ланке). Первоначальная цель его создания заключалась в отмене института посредников-вербовщиков и облегчении размещения рабочих за рубежом. Но ODEPC не удалось найти хорошие вакансии для своих рабочих в странах Персидского залива. Качество размещения работников упало в целом после того, как ODEPC начал контролировать этот вопрос; провал объясняется плохим маркетингом и неэффективностью программ размещения. После 1977 года удалось трудоустроить только 6112 работников на рабочие места за рубежом (Aryad 2011). Министерство труда штата Керала планирует провести реформу этого агентства. До сих пор не известна конкретная дата введения изменений в агентстве (Saseendran 2012).

В 1996 г. правительство штата Керала образовало Департамент по делам нерезидентов штата Керала (NORKA) для оказания услуг трудовым мигрантам и помощи им в решении проблем, возникающих за рубежом. NORKA работает с жалобами, поступающими в связи с деятельностью нелегальных кадровых агентств, оказывает помощь нерезидентам штата Керала, попавшим в бедственное положение, способствует возвращению мигрантов на родину, а также реализует программу страхования для безработных - вернувшихся домой трудовых мигрантов, черноработных, и домашней прислуги (Aguinas and Newland 2012, 83). В 2002 году были созданы полевые филиалы NORKA - NORKA-Roots. В 2006 году, они получили лицензию в качестве кадрового агентства, а в 2011 году начали найм трудовых мигрантов на работу за границей. (MFA 2012) NORKA-Roots публикует объявления о вакансиях в печати, в распоряжениях правительства и в Интернете. В 2010 был создан сайт (www.jobsnorka.gov.in), чтобы работодатели вели поиск соответствующих работников, а также, чтобы рабочие и потенциальные мигранты находили хорошую работу (Rajan 2012). Этот портал по поиску рабочих мест мог стать идеальным местом для нахождения информации о потенциальных направлениях трудоустройства.

NORKA-Roots проводит сертификацию профессиональных навыков для работников в штате Керала. Проводится проверка школьных аттестатов, и мигранты могут получить сертификаты об изучении ими программ NORKA-Roots по совершенствованию их профессиональных навыков. Существуют специальные программы для домашней прислуги, сконцентрированные на рисках и вызовах, связанных с домашней работой за рубежом (MFA 2012).

Министерство по делам диаспор Индии планирует запустить предотъездную ориентационную программу для потенциальных индийских трудовых мигрантов. Эта ориентация будет включать языковые классы, классы по культуре и праву принимающей страны, что должно помочь мигрантам адаптироваться к новой рабочей среде. Министерство планирует создать «горячую линию» в Индии для предоставления информации о возможностях трудоустройства за рубежом, с тем, чтобы потенциальные мигранты, при наличии информации о трудоустройстве, могли принять соответствующие решения. Эти программы еще не запущены и, таким образом, на сегодняшний день, они не могут оказать содействия в поиске соответствующей работы (MOIA 2013).

Чтобы найти работу за рубежом, в Индии, как правило, пользуются услугами частных кадровых агентств. В настоящее время, эти учреждения должны получать лицензию на право осуществления этого вида деятельности от Министерства по делам диаспор Индии. Компании, желающие зарегистрироваться в качестве действующих кадровых агентств, должны оплатить \$464 (по курсу в рупиях). Агентство-заявитель также должно внести банковский гарантийный депозит в размере как минимум \$371000. В дополнение к пакету документов, прилагающемуся к заявлению, агентство должно представить Представителю по вопросам эмигрантов отчет о проверке своих офисов и полицейский отчет о соискателях работы. Офис Представителя по вопросам эмигрантов является подразделением Министерства по делам диаспор Индии и несет ответственность за предоставление разрешения на эмиграцию (MOIA 2013).

Национальная и государственная политика оказала влияние на снижение информационной асимметрии между потенциальными трудящимися и

работодателями за рубежом. NORKA-Roots проводит сертификацию профессиональных навыков, и потенциальные работодатели получают больше информации о квалификации потенциальных эмигрантов по сравнению с тем временем, когда не существовало полевых агентств NORKA-Roots. Работники из штата Керала также имеют более широкий доступ к информации о наличии работы за рубежом благодаря новым веб-сайтам и маркетингу, проводимому NORKA-Roots. Однако, правительственные учреждения, осуществляющие надзор за внешней миграцией, не участвуют в мониторинге условий труда или соблюдения трудовых стандартов. В то время, как информация о занятости сейчас более доступна по сравнению с ситуацией 2002 года, однако, до сих пор сложно получить информацию о качестве рабочих мест. Министерство по делам диаспор планирует проведение предотъездных информационных сессий и запуск «горячей линии», если это будет осуществлено, потенциальные мигранты будут получать полезную информацию, и сократится информационный разрыв между работодателями и работниками. Эти программы все еще находятся в стадии планирования и, на сегодняшний день, не могут оказать влияния на поиск соответствующей работы.

Мексика

Мексика является страной, отправляющей самое большое количество мигрантов, из тех стран, примеры которых мы здесь рассматриваем, но, здесь уместно проведение аналогий с Кыргызской Республикой. В 2010 году, около 11% населения находилось в миграции, однако, денежные переводы составили лишь 3% ВВП (Ratha, Mahapatra, and Silwal 2011; Всемирная база данных по показателям развития 2013). Большинство мексиканских эмигрантов работают в Соединенных Штатах или Канаде. Недавно Мексика стала принимающей страной для многих мигрантов из стран Центральной Америки.

Политика внешней трудовой миграции Мексики сфокусирована на отношениях с США и, в какой-то мере, это напоминает сфокусированность кыргызской миграции в основном на Российской Федерации. С годами, развитие миграционной политики по обе стороны границы отражало меняющиеся и иногда противоречивые приоритеты. Вторая мировая война изменила отношения США к мексиканской миграции. Особенности системы военной обязанности в США привели к большому снижению сельскохозяйственной рабочей силы в стране. США требовались рабочие, а мексиканская заработная плата была значительно ниже, чем заработная плата на севере. В 1942 году, Мексика и США подписали официальное двустороннее соглашение по иммиграции, ставшее известным как программа Брасеро. Мексиканским рабочим, занятым в сельском хозяйстве, была гарантирована минимальная заработная плата, гарантировать которую не представлялось возможным даже для местных работников сельского хозяйства⁸. Программа успешно применялась в отношении квалифицированных работников, обладающих необходимыми навыками для работы в сельском хозяйстве США, программа сводила к минимуму эксплуатацию труда мигрантов

⁸ Мексиканские работники брасеро также получили и другие преимущества: транспорт, проживание и здравоохранение. Их контракты подписывались должностными лицами правительств США и Мексики, а консульство Мексики в США контролировало выполнение условий этих контрактов. Мексиканским рабочим было запрещено работать в Техасе из-за существующей там сильной враждебности по отношению к мексиканцам, но легальным мексиканским рабочим был обеспечен доступ к другим сельскохозяйственным рынкам, где имелся дефицит рабочей силы.

путем обязательного введения заключения трудовых контрактов (Rosenblum 2012).

Программа брасеро завершилась в 1964 году. В 1965 году, Закон об иммиграции и натурализации США изменил требования к получению рабочих виз, ограничивая тем самым легальный въезд мексиканцев. Однако, сельскохозяйственные производители в США по-прежнему нуждались в труде мексиканских мигрантов, поэтому, из-за новых правил, возрос нелегальный приток мексиканских работников. Возрастающее число незарегистрированных мигрантов послужило причиной длительных дебатов в Конгрессе, в свою очередь приведших к принятию в 1986 году Закона США о реформе и контроле над иммиграцией. Закон амнистировал 2,6 млн. незарегистрированных рабочих в США, но, было признано, что эту амнистию необходимо завершить и соответственно увеличить бюджет для контроля границ и незарегистрированной занятости. Закон об иммиграции 1990 года расширил функции силовых структур в проведении пограничного контроля и санкционировал выдачу большего количества трудовых виз специально для притока высококвалифицированной рабочей силы. Введение более жесткого пограничного контроля не воспрепятствовало незаконному въезду в США, но увеличило риски и стоимость такого въезда (Rosenblum 2012; Rodriguez and Hagan 2004).

Политика Мексики по отношению к своим собственным мигрантам в США и мигрантам из Центральной Америки в Мексике был описана как «политика отсутствия какой-либо политики». Проведение успешных переговоров в рамках Североамериканского Соглашения о свободной торговле (NAFTA) побудило власти по обе стороны границы к проведению двусторонних переговоров по вопросам иммиграции с целью защиты прав трудящихся и работодателей, но, после террористических атак 11 сентября 2001 года, фокус дискуссии в Конгрессе США переместился почти исключительно в область безопасности. Мексика и США имеют опыт сотрудничества в отслеживании контрабандистов и торговцев наркотиками, но так и не заключили между собой двусторонних соглашений о занятости или защите прав мигрантов (Rosenblum 2012).

В 2006 году, Мексиканским Конгрессом была принята резолюция, определяющая его стратегию в области миграции. В резолюции признается, что существующие различия в заработной плате между двумя странами приведут к еще большей эмиграции, и политика должна быть более сконцентрирована на защите прав как легальных, так и незарегистрированных мигрантов.

Мексиканский Конгресс, со своей стороны, также признал существование такой же проблемы на южной границе Мексики. Права мигрантов должны защищаться как на севере, так и на юге. В 2008 году, Мексиканским Конгрессом был принят важный закон в сфере иммиграции, декриминализующий незарегистрированных иммигрантов в Мексике, определяющий процедуры получения правового статуса незарегистрированными иммигрантами, а также улучшение условий содержания под стражей не получивших разрешения рабочих и членов их семей. Принятый в 2011 году, Закон о народонаселении систематизировал многие положения закона от 2008 года. «Новым законом упрощена системы выдачи виз, одобрены положения по широкой легализации иммигрантов, не получивших разрешения на работу в Мексике, мексиканское законодательство приведено в соответствие с международными стандартами защиты прав иммигрантов и уязвимых иммигрантских групп, а также был разъяснен действующий запрет

несанкционированного перехода через мексикано-американскую границу» (Rosenblum 2012). Приоритетом политики в области развития законодательства являются права человека, облегчение процедур въезда и выезда, воссоединение семей, поиск вакансий, соответствующих квалификации, а также культурная ассимиляция (Alba and Castillo 2012, 14-15).

Новым законом к потенциальным работникам предъявляются требования по получению разрешений для работы в Мексике. Цель этого требования - сокращение количества незарегистрированных иммигрантов и злоупотреблений в отношении трудовых мигрантов. Национальный институт миграции (INM), осуществляющий контроль границ, был подвергнут резкой критике за злоупотребления, совершенные его агентами, отсутствие профессионализма в их деятельности и неспособность применять санкции в отношении нарушителей. «INM имеет низкий общественный рейтинг и авторитет» (Alba and Castillo 2012, 7).

Многие другие изменения в мексиканской иммиграционной политике происходят на государственном, а не на национальном уровне. Государственные министерства создали местную инфраструктуру по управлению денежными переводами и предоставлению услуг семьям мигрантов. Государственная политика не является согласованной на национальном уровне, она направлена на решение местных проблем. В основном, развитие этой миграционной политики не носит партийной окраски, в отличие от разработки государственной политики в Соединенных Штатах (Rosenblum 2012).

В настоящее время, разрешением проблем выявления соответствия легальных работников требованиям вакансий в США, занимаются агентства по трудоустройству США и Мексики. Эти агентства не достаточно регулируются, как например, подобные агентства на Филиппинах. В распространении информации о найме временных рабочих, американские работодатели полагаются на других временных мексиканских рабочих. Не существует организованного, контролируемого правительством, процесса найма между США и Мексикой. Но эту ситуацию можно изменить при помощи реформы. Правительством Мексики не подтверждается уровень квалификации потенциальных рабочих, оно также не имеет политики по нахождению новых перспективных стран назначения для мексиканских рабочих (Alba and Castillo 2012). Состояние экономики США определяет величину миграционного потока. В ее чистом виде, иммиграция из Мексики в США сегодня держится около нулевой отметки (Passel, Cohn, and Gonzalez-Barrera 2012).

Как обсуждалось в Главе 1.1 этого отчета, осуществление миграционной политики Мексики осуществляется двумя важными агентствами (IME и INM), выполняющими различные функции. INM, главным образом, занимается вопросами пограничной безопасности, и лишь недавно в ней начались реформы, направленные на смещение приоритетов в сторону потребностей и прав трудовых мигрантов. В то время, как миссией IME является защита мексиканцев за рубежом, это агентство не наделено полномочиями по регулированию или контролю деятельности посредников или посреднических организаций. Это не означает, что IME не неэффективно в своей деятельности, направленной на расширение возможностей мигрантов и общин, проживающих за рубежом. Особый интерес представляет программа, направленная на обеспечение мексиканцев, проживающих в Соединенных Штатах, независимо от их статуса,

идентификационной картой или удостоверением личности (*Matricula consular*), которая может быть использована для открытия банковских счетов, тем самым, обеспечивая доступ мигрантов к официальной финансовой стороне рынка труда. (Вставка 1)⁹. Но, очевидно, что подход, используемый правительством Мексики, направлен на обеспечение сравнительно более легкой доступности въезда и выезда, по сравнению с практиками азиатских стран, рассмотренных нами выше.

Вставка 1 - Расширение доступа к финансовым услугам для мигрантов

Институт мексиканцев за рубежом, в соответствии с концепцией того, что финансовое образование и доступ к банковским услугам для мексиканцев, являются продвижением занятости и консульской защитой, разработал Программу финансового образования для мексиканских мигрантов. Этот подход помогает мигрантам находить программы и услуги, предоставляющие средства для совершенствования процесса принятия решений по вопросам будущего планирования и управления их ресурсами.

Реализация Программы продвигается через консульскую сеть, в сотрудничестве с различными некоммерческими организациями, банками, кредитными союзами и компаниями по переводу денег, которые уже предлагают финансовые образовательные программы, направленные на развитие латиноамериканского сообщества. Они развиваются в трех основных направлениях:

Проведение информационных сессий, предлагающих определенное финансовое образование для двусторонних механизмов сотрудничества с банками, кредитными союзами, федеральными и общинными организациями в целях осуществления стратегии по привлечению большего числа мексиканцев в программы финансового образования.

Содействие заключению соглашений между консульством и банками для содействия представителями банков, принимающих *Matricular Consular*, и мексиканскими компаниями в получении мексиканскими мигрантами финансового образования через курсы, семинары и распространение информации на испанском языке.

Поощрение программ и возможностей финансового образования, предлагаемых другими организациями в Соединенных Штатах и Мексике; это полезно для мексиканцев за рубежом, так как они получают своевременную информацию, что дает им возможность открыть банковский счет, безопасно отправить деньги и иметь доступ к кредитам.

Сальвадор и Южно-Тихоокеанский регион проводят новую, не полностью разработанную политику. Законом Сальвадора от 2011 года, проведена кардинальная реформа его иммиграционного законодательства, но реформа еще проведена не полностью. Программа проведения Новой Зеландией иммиграционных лотерей для Южно-Тихоокеанского региона изменила имеющиеся в ней требования по приему иммигрантов и предписывает развитие

⁹ *Matricula consular* - это удостоверение личности с фотографией и другими, обеспечивающими безопасность документа, характеристиками, свидетельствующими о том, что владелец идентификационной карты является гражданином Мексики, проживающим за рубежом. Стоимость карты около 29 дол. США, она действительна в течение пяти лет. В мае 2003 года, Министерство финансов установило правила, признающие карту удостоверением личности при открытии банковского счета. Эти карты также применялись для обеспечения доступа к другим социальным услугам. Введение карты было особенно полезно для незарегистрированных мексиканских мигрантов, так как карта обеспечивала их документами, удостоверяющими личность. В 2005 году, в Соединенных Штатах, 118 банков принимали карточку *Matricula consular* в качестве альтернативной формы удостоверения личности для открытия счета в банке. Расширение доступа к банковским услугам важно для снижения затрат на отправку денежных переводов в Мексику.

сотрудничества между принимающими и направляющими странами. Краткое описание этих институциональных изменений приведено ниже.

Сальвадор

Сальвадор является страной, в высокой степени в своем развитии зависящей от эмиграции и денежных переводов. После окончания в 1992 году в Сальвадоре гражданской войны, США признали юридический статус многих сальвадорских иммигрантов, находящихся в США, как постоянных жителей США, с последующей возможностью принятия ими гражданства США (Wiltberger 2009). Закон 1996 года о реформе иммиграции в США изменил эту политику, и сальвадорские граждане с тех пор должны соблюдать те же правила въезда, как и мексиканские рабочие. Это сократило круговой поток мигрантов и увеличило количество сальвадорцев, оставшихся в США подпольно. Политики были озабочены соблюдением права человека. Депортированные из США мигранты предубеждены о возвращении домой и о трудностях в поиске работы (Rodriguez and Hagan 2004).

Генеральный директорат по вопросам сообществ за рубежом (1999-2004) предоставлял консульские услуги и помощь мигрантам, находящимся в США. Это агентство находилось при Министерстве иностранных дел. Веб-сайт агентства содержал полезную информацию для сальвадорских граждан, находящихся за границей. Агентство также предоставляло юридическую помощь и информацию о НПО и других группах, которые могли бы оказать содействие иммигрантам; оно лоббировало увеличение числа сальвадорцев, допущенных в США с защищенным статусом временных (TPS) работников (период действия правового статуса 6-18 месяцев) (Gammage 2007).

В 2011 году, правительство Сальвадора своим декретом № 655, приняло новый Закон по защите прав и развитию мигрантов и членов их семей, а также инструкцию к нему. Закон содействует не дискриминации и защите сальвадорских граждан во всем мире и гарантирует соблюдение прав человека для наиболее уязвимых групп - пожилых людей, детей, инвалидов. Законом, при Министерстве иностранных дел, был создан CONMIGRANTES - Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (Национальный Совет по защите и развитию мигрантов и их семей). Целью Совета является разработка государственной политики по предоставлению гуманитарной помощи и защиты мигрантам. Специальная комиссия будет задействована в работе с другими организациями по облегчению трудоустройства и бизнес инвестиций, разработке политики содействия миграции и защиты мигрантов. Она также будет работать по вопросам облегчения возвращения депортированных лиц.

Закон (и новая структура Национального Совета) долго достаточно не вступал в силу, для определения того, как он будет формировать политику и оценивать ее эффективность (ILO 2013). Однако, эта модель может быть интересна для Кыргызской Республики, ввиду ее широкого охвата структуры управления. Действительно, в сентябре 2012 года, были проведены выборы в общинах сальвадорских мигрантов на должности их представителей в Национальный Совет. Это, пожалуй, один из самых смелых примеров обеспечения официального доступа для общин мигрантов - вовлеченности их в решение своих же вопросов и защиту себя же на рынке труда с соблюдением прав человека.

Новая Зеландия и Южно-Тихоокеанский регион

Малые острова в южной части Тихого океана известны своим высоким уровнем бедности и отсутствием экономических возможностей для своих граждан. Природа их островов определяет наиболее благоприятные направления миграции (Австралия и Новая Зеландия), во многом зависящие от сотрудничества со странами назначения, причем, незарегистрированная миграция здесь является практически невозможной. Небольшой остров Тонга является одним из примеров, который может предоставить полезную информацию для Кыргызской Республики. Новой Зеландией разработана система отбора иммигрантов. Были сформированы две новые категории иммигрантов: категория доступа для лиц, прибывающих из региона Тихого океана (РАС), и категория квалифицированных мигрантов. Во второй категории, очки, начисленные благодаря обладанию профессиональными навыками, присваиваются заявителям на иммиграцию, и их заявки принимаются, в случае, если они соответствуют квалификационным требованиям имеющихся в наличии вакансий.

Иммигранты, прибывшие из островов южной части Тихого океана, включая Тонга, попадают в первую категорию. Тонга является малой островной страной, расположенной на полпути между Новой Зеландией и Гавайями. Население Тонга 100 000 человек; 30 000 граждан Тонга живут за границей, 39% из них в США и 39% - в Новой Зеландии. В 1960-х и 1970-х годах предоставлялись временные разрешения на работу для иммигрантов из Тонга. По прибытии в Новую Зеландию, многие оставались там незаконно. В 1976 году эти лица были амнистированы и получили статус постоянных жителей.

В 1991 году была введена система начисления баллов. Баллы начислялись за наличие образования, профессиональных навыков и капитала для ведения бизнеса; наличие предложения о работе в приоритетных сферах увеличивало количество начисляемых баллов. Лишь некоторые граждане Тонга могли пройти отбор и были приняты в этой категории. В 2002 году, РАС была расширена для иммигрантов в возрасте 18-45 лет. От них требовалось иметь минимальный разговорный уровень владения английским языком, крепкое здоровье и положительные личные качества, а также иметь предложение работы от фирмы, обеспечивающей «постоянную и стабильную занятость» на полный рабочий день с выплатой оклада или заработной платы и соблюдением трудового законодательства (Gibson and McKenzie 2007, 218). По программе РАС заявления подавало большое количество кандидатов, и решено было использовать метод розыгрыша (лотереи) для выбора тех, кто был принят с их семьями. Те, кто был выбран, получили статус постоянных жителей.

Эта программа, действующая в Новой Зеландии, сконцентрирована на состыковке работодателей и работников. Нахождение в категории квалифицированных мигрантов способствовало нахождению квалифицированными рабочими рабочих мест с соответствующими требованиями. РАС с ее условиями по приему гарантирует, что новые иммигранты имеют, по крайней мере, минимальный культурный опыт для того, чтобы влиться в жизнь Новой Зеландии и достаточные навыки для получения хорошей, стабильной работы. Работники из Тонга выбрали лотерею для получения доступа. Выбор участия в профессиональной части программы рассматривается положительно. В стране развито государственное и частное партнерство по нахождению соответствующих вакансий для иммигрантов, выигравших в лотерею вакансий,

но семейные связи продолжают играть доминирующую роль в поиске соответствующих вакансий, они помогают найти более реальные рабочие места в Новой Зеландии (Gibson and McKenzie 2007).

Полезный опыт по подбору вакансий для рассмотрения Кыргызской Республикой

Предложенный обзор международного опыта показывает, что существует множество различных программ, как в направляющих, так и принимающих странах, для облегчения мигрантам процесса нахождения соответствующих вакансий. Кыргызская Республика может извлечь полезный опыт из примеров, приведенных здесь.

Страны назначения, организовавшие работу в соответствии со своими процедурами, были в состоянии более легко интегрировать трудовых мигрантов в свою жизнь и содействовали временному характеру миграции. В пример можно привести программу брасеро для обеспечения занятости в сельском хозяйстве США в 1940-х годах и систему начисления баллов в Новой Зеландии. Лучшие программы предусматривали совместное проживание семей и амнистировали рабочих, долгое время пребывающих в незарегистрированном положении.

Важным опытом для Кыргызской Республики, однако, являются наиболее успешные программы, рассматриваемые в этой главе, нахождению и компиляции которых было посвящено много времени, с многочисленными предпринятыми фальстартами и попытками. Важным компонентом для осуществления успешной программы является потенциал и подотчетность национальных институтов, занимающихся вопросами миграции. Схемы нахождения соответствующих рабочих мест, предотъездные программы и механизмы защиты в странах назначения рискуют стать сферами охвата особой заинтересованности и коррумпированности. Таким образом, развитие в Кыргызской Республике соответствующих стратегий в этой области должно проходить одновременно с укреплением национальных институтов и механизмов по обеспечению подотчетности. Эти темы обсуждаются в Главе 3.

В целом, международный опыт выявляет несколько характерных особенностей, которые желательны для применения в Кыргызской Республике с течением времени, а также демонстрирует некоторые предупреждения. Рисунок 1 содержит графическую иллюстрацию проблем, стоящих сегодня перед Кыргызской Республикой. При имеющейся институциональной слабости и низкой степени государственного регулирования, Кыргызская Республика находится в варианте D приведенного графика. Переход от варианта D к варианту А (идеальная система с надлежащим балансом регулирования и защиты прав трудовых мигрантов) должен включать детальную стратегию, уделяющую внимание необходимости развития потенциала и подотчетности соответствующих учреждений, что должно произойти ранее развития формальных механизмов контроля трудовой практики. Таким образом, было бы полезно сделать первый шаг в направлении варианта С, закрепляющего подотчетность должностных лиц и вовлеченность мигрантов и их общин в принятие решений, что должно произойти до развития формальных аспектов регулирования трудовой миграции, двигаясь по направлению к варианту А. Выбор альтернативного пути, от варианта D к В, может также привести к реальной возможности поглощения чьими-то интересами и проникновением коррупции, и может не позволить стране когда-либо перейти к варианту А («идеальная» система).



Глава 3. Программы по трудоустройству, ориентированные на защиту прав мигрантов при наборе персонала и его трудоустройстве

Существует несколько подходов по сокращению числа нарушений прав мигрантов агентами по найму и работодателями. Институциональные структуры, призванные регулировать эти практики, были описаны в Главе 1. В этой главе мы представляем конкретные программы по защите работников. Эти программы включают в себя пред-выездные ориентировочные семинары (PDOS) и программы профессиональной подготовки.

Пред-выездные ориентационные программы

В Таблице 5 представлены характеристики четырех пред-выездных программ. Информация о программах в Индонезии, Непале и на Филиппинах была получена из Asis и Agunias (2012). Информация о программах в Индии и Шри-Ланке была получена из Agunias, Aghazarm и Battisfella (2011) и из веб-страницы Министерства по делам индийской диаспоры за рубежом. Дополнительная информация о программах в Шри-Ланке была получена из Siddiqui, Rashid и Seitlyn (2008).

Пред-выездные ориентировочные программы (PDOP) все чаще становятся частью инструментария во многих отправляющих странах. Филиппины, Индонезия и Шри-Ланка ввели ряд требований к пред-выездной подготовке потенциальных мигрантов и к системам сертификации потенциальных поставщиков услуг подготовки. Индия планирует введение системы обязательной пред-выездной подготовки.

Программы разработаны, организованы и осуществляются с помощью широкого круга субъектов, начиная с МОМ, имеющей очень большой опыт в этой области, кончая государственными или частными (лицензионными) провайдерами¹⁰. Учебная программа охватывает вопросы культурологии, базового финансового образования, языка и прав трудящихся. Информация о консульских услугах и контактные данные для случаев возникновения чрезвычайных ситуаций также включены.

Таблица 5. Пред-выездные ориентировочные семинары (PDOS) в четырех странах				
	Филиппины	Индонезия	Шри-Ланка	Индия
<i>Программа, дата запуска, организация</i>	<i>PDOS, 1983; PEOS, 1997 OWWA</i>	<i>Пред-выездной брифинг, 2003; BNPЗTKI</i>	<i>PDOS, 1985; SLBFE</i>	<i>PDOS, повышение квалификации, 2006;</i>
<i>Взнос</i>	<i>PDOS: \$2.50, оплачивается работодателем или агентством; PEOS: бесплатно</i>	<i>Бесплатно</i>	<i>Бесплатно, за исключением питания</i>	<i>400 рупий</i>
<i>Обязательные аспекты</i>	<i>PDOS - обязательно</i>	<i>Да</i>	<i>Только для женщин; для семьи только один день</i>	<i>Запланированные требования; дети 13-19 лет для получения консультативной помощи по переезду; в зависимости от страны</i>
<i>Период</i>	<i>Общий: 6 часов (обычно 4.30ч.)</i>	<i>8 часов</i>	<i>12 дней для Ближнего Востока; 21 дней для других</i>	

¹⁰ По информации МОМ, «За период 2001-2010г.г., примерно 352 тыс. мигрантов прошли подготовку на курсах МОМ. За этот период, примерно 86% слушателей прошли подготовительные курсы по переселению. Учебные мероприятия для беженцев и лиц, въезжающих на территорию страны в силу остроты гуманитарной ситуации, в большей степени ориентированы на пред-выездную подготовку, которая может включать в себя языковые курсы, образовательные курсы, подготовку в области культурологии, пре-дотправную подготовку, или комбинацию этих видов мероприятий. Пред-отправные или пред-выездные брифинги, в основном, предоставляются для тех, кто впервые путешествует воздушными транспортом, их консультируют о том, чего ожидать в аэропорту, во время транзита, во время полета и по прибытии в страну назначения, в том числе, по таможенным и иммиграционным процедурам. Остальные 14% участников тренинга - это квалифицированные и неквалифицированные трудовые мигранты, лица, ищущие убежище, мигранты, вступающие в брак, заявители на иммиграционную визу и члены семей жертв торговли людьми. Многие прослушали курсы либо по пред-выездной подготовке, либо прошли обучение перед приемом на работу, либо курсы по финансовой грамотности или брифинг по стране назначения, разработанный для подготовки к переселению для целей трудоустройства, учебы или продолжительного пребывания. Учебные программы МОМ для мигрантов были реализованы в более, чем 50 странах, со значительной эффективностью в Африке, Азии и Ближнем Востоке/Северной Африке. Вследствие увеличения квот на переселение и повышение приоритетности интеграционной политики во многих странах, особенно в Европейском Союзе, ожидается усиление учебных мероприятий МОМ для мигрантов» (IOM, 2013b).

			стран; плюс 1 день для семьи	
Содержание	В зависимости от региона; информация по выезду, трудовые контракты, культура/законы/ценности, здоровье, денежные переводы, ре-интеграция, информация по кризисным ситуациям	Трудовые контракты; права трудящегося; культура/законы / правила; процесс прибытия /отбытия; здоровье; финансы (банки, денежные переводы); дипломатические миссии; как вернуться домой	Язык, культура, финансовые вопросы, здоровье; юридические вопросы; вопросы по трудоустройству	В зависимости от страны: культура, традиции, законы; безопасность труда; социальная защита; правила передвижения; процедуры
Информация	PEOS; ср-ва массовой инф. (радио, ТВ, печать); персонально; постеры; вебсайт	Вебсайт по вакансиям; средства массовой информации	Средства массовой информации: почта, радио, ТВ, программы с нулевого уровня; вебсайт	Вебсайт MOIA; программы в зависимости от страны; средства массовой информации
Квалификация тренера	Агентства по найму, НПО	Государственные чиновники или пенсионеры	Нулевой уровень, бегло владеющий языком, с опытом работы в стране	
Учебная программа	PDOT модули специального совета (многие стороны); специальные категории работников получают другую информацию	BNP2TKI разработал программу	Стандарт: национальные образовательные учреждения	Различные руководства для 8 стран (6 из них – для стран Персидского залива)
Профессиональная подготовка; ориентировочная программа по прибытию	Сертификат специализации POEA; Корейская программа, специализация и язык Ориентировочный семинар по прибытию	Тренинг BNP2TKI (государственный контракт); MOM (другие)	SLBFE: по специальности, профессии; требования к женщинам – домашним работникам; Управление профессионально-технической подготовки (VTA) для мужчин	MOIA NORKA-Корни (Керала)

На Филиппинах обязательно прохождение семинаров PDOS до отъезда. Организатором семинаров выступает OWWA, обучение предоставляется тренерами OWWA, POEA, различных неправительственных организаций,

кадровых агентств и отраслевых ассоциаций. Участие на семинарах требует небольшого взноса, обычно оплачиваемого агентством или работодателем. Продолжительность семинара составляет шесть часов и обучает «реалиям миграции» и «правилам проезда и полезным советам» (Asis and Agunias, 2012). На семинарах также рассматриваются вопросы трудоустройства, финансовой грамотности, денежных переводов, здоровья (ВИЧ/СПИД и ЗППП) и безопасности, а также обсуждаются возможные трудности и жизненные/семейные вопросы. Уникальной особенностью ориентировочной программы, однако, является семинар перед приемом на работу. Участвовать в этом семинаре может бесплатно любой гражданин, планирующий трудовую миграцию за рубеж. Целью семинара является оказание помощи потенциальным мигрантам в принятии более обоснованного решения. Семинар разъясняет, каким образом можно получить работу за рубежом. Подготовительный курс также обсуждает риски и пользу миграции для мигрантов и их семей и помогает мигрантам избежать рисков незаконного найма и торговли людьми. Результатом такой подготовки является меньшее количество неверных решений мигрантов, меньшее количество шансов быть подвергнутым насилию или эксплуатации. Наконец, существуют ориентировочные семинары для мигрантов по прибытию в места назначения. Целью такого семинара является предоставление помощи в адаптации и информирование о том, как они смогут получить помощь в стране.

Вставка 2 – Южно-Корейско – Кыргызстанская языковая программа

В Кыргызской Республике программа по изучению корейского языка нацелена на потенциальных мигрантов и проводится при финансовой поддержке Посольства Южной Кореи. Программа работает с 2007 г. При успешном завершении программы и прохождении медицинского осмотра, заявителя вводят в базу данных вакансий в Южной Корее. Если находится подходящая работа, заявителю выдается трудовая виза на 1 год с возможностью последующего ее продления до 3 лет. В то время, как запуск программы был затяжным, к 2011 г. было выдано уже 1500 трудовых разрешений, из них, 1050 мигрантов уже отбыли в Южную Корею.

Источник: Создание институциональной и инфраструктурной среды для управления миграционными потоками на основе частно-государственного партнерства, Глава 2: Кыргызская Республика, Автор: Н. Тынаев

Шри-Ланкийская программа PDOS является уникальной по нескольким направлениям. Во-первых, она обязательна для женщин и разработана для защиты домашних работников от насилия, в первую очередь, на Ближнем Востоке. Период обучения продолжительный и включает в себя интенсивный курс языка, а также культуры, прав человека и законов. Большое значение придается вопросам безопасности и процедурам ухода с плохой работы или выхода из какой-либо угрожающей социальной ситуации. Во-вторых, семинар завершается днем, посвященным семье. Поскольку большинство мигрантов из Шри-Ланки составляют женщины, возникают опасения по поводу ухода за детьми, остающимися дома. Этот семинар помогает семьям адаптироваться в ситуации, когда один из членов покидает семью и объясняет, куда они могут пойти за помощью при возникновении каких-либо проблем (MFEPW 2008).

Однодневный семинар в Индонезии проводится бесплатно как обязательный. Обучение предоставляется BNP2TKI или BNP3TKI. Учебный план является стандартным, но включает в себя обсуждение психологических вопросов, включая тему «быть уверенным в себе». Приводится разъяснение банковской системы и того, как безопасно отправлять денежные переводы домой (Morgan and Nolan, 2011).

Наконец, Индия планирует введение системы обязательного PDOS; сейчас тоже проводятся семинары, но они не являются обязательными по всей стране. Семинар организуется MOIA и включает в себя отдельное консультирование подростков с целью предоставления помощи в адаптации к новому месту жительства. Существуют отдельные программы для разных стран назначения. На сегодняшний день, разработано восемь учебных пособий. (MOIA, 2013)

Хотя, казалось бы, PDOS является хорошим инструментом в комплексном пакете защиты мигрантов, на удивление, имеется мало формальной оценки их эффективности; в настоящее время ведутся ряд исследований, результаты которых должны быть представлены в ближайшее время. Некоторые правительства-спонсоры провели обзор программ, профинансированных ими¹¹. Последний обзор PDOS на Филиппинах, в Непале и Индонезии указывает на ряд общих вызовов для программ (например, анализ соответствия учебных программ, отсутствие доступа к потенциальным мигрантам за пределами городских центров, отсутствие координации между уровнями государственного управления и ведомствами), которые могут быть актуальными для Кыргызской Республики, при условии, если она будет участником таких программ (помимо существующей инициативы с Южной Кореей, см. Вставку 2) (Asis and Agunias, 2012). Предлагаемые решения включают в себя рекомендации по более тесной координации с принимающими странами в разработке программ, больше внимания к нуждам потенциальных сельских бенефициаров и некоторые первоначальные инвестиции в изучение опыта других стран. Знание языка имеет большое значение для эффективной реализации любой из этих программ.

Программа пред-выездной подготовки в принципе может быть построена таким образом, чтобы позволить проведение оценки ее эффективности, например, следуя опыту различных групп мигрантов, для которых был или не был полезен PDOS, и выявление аспектов программы, способствующих достижению лучшего результата. Такие аспекты должны быть рассмотрены Кыргызской Республикой, а также агентствами и странами, заинтересованными в организации таких программ.

Подготовительные программы

Все страны, приведенные в Таблице 5, имеют программы профессиональной подготовки для мигрантов. Большинство из этих программ не обязательного характера, но доступны, благодаря своей низкой цене.

Программа профессионально-технической подготовки регулируется РОЕА на Филиппинах. Существуют специальные сертификационные программы для

¹¹ Напр., правительство Австралии (2009): Культурная ориентировочная программа Австралии для лиц, въезжающих на территорию страны в силу остроты гуманитарной ситуации – Оценка AUSCO 2009, доступно здесь: <http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/ausco-evaluation-2009.pdf>

трудоустройства по медицинским или техническим специальностям. Была разработана специальная программа для мигрантов в Южную Корею, где требуется сертификат специализации. Рабочие заводов, мигрирующие в Корею, должны иметь среднее образование и пройти тест на знание корейского языка, заверенный РОЕА (MOU 2009; Aguinas 2008).

Аналогичная программа существует для Шри-Ланкийских мигрантов, выезжающих в Корею. Эта программа варьируется в зависимости от квалификации работника. Неквалифицированные рабочие тратят 12 дней обучения основам корейского языка, праву и культуре; семинары информируют о доступе к банковским и медицинским услугам в Корее. Неквалифицированные женщины-мигранты в странах Ближнего Востока должны пройти 15-дневный семинар, который включает в себя обучение основам арабского или английского языка. Перед PDOS и языковой подготовкой, специальная 18-дневная образовательная программа предусматривается для тех мигрантов, которые не могут писать на сингальском или тамильском языках. Управление профессионально-технической подготовкой обучает мужчин какой-либо специальности, включая обучение столярному делу и кирпичной кладке, курс доступен и для не-мигрантов (MFEPW 2008).

Индонезийские мигранты могут получить сертификат BNP2TKI, если они работали по государственному контракту или перешли на государственный контракт. Другие агентства предоставляют профессиональную подготовку другим категориям мигрантов. Обучение соответственно отличается по профессии и стране назначения. Все мигранты могут получить подготовку по языку и культуре страны назначения (Morgan and Nolan 2011).

В Индии, MOIA предлагает специальную техническую подготовку, являющейся не обязательной и бесплатной. Имеются и государственные учебные программы. NORKA-Roots в Керале производит подтверждение школьных аттестатов и предлагает повышение профессиональной квалификации. Продолжительность одного курса составляет 60 дней, 300 часов отводится на обучение технической специальности или английскому языку, проводится тестирование. Стоимость составляет 5000 рупий, но государственная стипендия покрывает большую часть оплаты. Для неквалифицированных граждан предоставляется небольшое обучение (Rajan 2012).

Учебные программы помогают мигрантам освоить языки и получить лучшие рабочие места. Освоение обоих навыков приводит к сокращению масштабов насилия против трудящихся мигрантов, но эти программы не доступны большинству мигрантов.

Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой

Отправляющие страны, организовавшие слаженную процедуру по поиску подходящего места работы, сконцентрированы на нескольких требованиях к трудящимся: повышение квалификации, в том числе, знание культуры, включая знание языка, а также наличие хорошей репутации надежного работника и резидента. Программы обучения на Филиппинах и в Керала, например, помогают трудящимся развивать навыки, необходимые для соответствия требованиям вакансии в стране назначения. В таких странах, как Филиппины, правительство помогает производить отбор потенциальных работодателей. Другие страны не могут хорошо производить такой отбор работодателей. Механизмы отбора

работодателей включают двусторонние соглашения (Южная Корея, например) и развитие ответственного агентства занятости со знанием международных рынков труда. Эти соглашения и агентства, при поддержке правительства, отсеивают худших работодателей и помогают трудящимся найти наиболее подходящую работу. Работодателям предъявляются требования по обеспечению адекватной оплаты и хороших условий труда, что в значительной степени предотвращает эксплуатацию работников, по крайней мере, при легальной и временном характере работы.

Такие программы могут быть внедрены или улучшены Кыргызской Республикой, они могли бы помочь мигрантам развить свои навыки, необходимые на рынках труда других стран, а также могли бы содействовать в поиске более надежных работодателей.

Глава 4. Защита прав мигрантов за рубежом

Внутренняя и внешняя политика государства может быть направлена на смягчение нарушений прав человека, с которыми сталкиваются мигранты. В этом разделе нашего отчета, мы приводим анализ некоторых стратегий, которые внедряются в мире с успехом и смешанными результатами. Стратегии, направленные на снижение насилия, обобщены в Таблице 6.

Филиппины

Беспокойство по поводу нарушения прав филиппинских эмигрантов было вызвано казнью филиппинского мигранта Флоры Контемпласьон в Сингапуре в 1995 году. «Флору Контемпласьон, домашнюю горничную из Филиппин, работающую в Сингапуре, обвинили в убийстве другого домашнего работника Делии Мага и ее ребенка. После пыток наркотическими веществами и электрошоком, Контемпласьон, которая говорила немного на английском, как сообщается, была принуждена к признанию обвинения в отсутствии адвоката. Позже она была казнена, несмотря на прямое обращение президента Филиппин к правительству Сингапура» (Aguinas and Ruiz 2007, 7). Эта казнь стала прецедентом для принятия ряда законов по мониторингу занятости и нарушениям прав филиппинских эмигрантов на национальном и международном уровнях.

Самым первым законом, принятым в 1995 году, стал Акт о трудящихся мигрантах и филиппинцах за рубежом; этот документ формирует правовую основу защиты прав мигрантов. В рамках этого Акта было создано Управление правовой помощи по делам трудящихся мигрантов (OLAMWA), предоставляющее юридические услуги филиппинским мигрантам за рубежом, находящимся в бедственном положении (Aguinas and Ruiz 2007). В странах с высокой концентрацией иностранной рабочей силы, Филиппинское правительство открывает Ресурсные центры для мигрантов. Такие центры предлагают профессиональное обучение, проводят встречи по различным вопросам, представляющим интерес для филиппинских мигрантов, и имеют в своей структуре приюты для мигрантов (Центр по защите интересов мигрантов, 2009).

Филиппинское Управление по трудоустройству за рубежом (РОЕА) выдвигает некоторые условия для работодателей; эти условия позволяют свести к минимуму нарушения прав мигрантов.

- Работодатели с уголовным прошлым не могут нанимать филиппинских мигрантов.
- Только лицензированные агентства в Сингапуре могут нанимать домашних работников из-за случаев злоупотреблений в отношении мигрантов в прошлом. Это положение позже было распространено на все учреждения, вовлеченные в процесс найма домашних работников.
- Работодатели должны пройти процедуры регистрации или аккредитации для того, чтобы нанять филиппинских мигрантов.
- Работодатели должны составить трудовой договор, отвечающий минимальным стандартам РОЕА по количеству нанимаемых работников, специфике работы и заработной плате. Они также должны предоставить убедительные доказательства действенности своего бизнеса.
- Все трудовые договоры должны быть одобрены Филиппинским агентством занятости за рубежом (POLO) и отвечать требованиям работы, указанным в предыдущей главе.
- Из-за значительного нарушения прав домашних работников, необходимо проведение специальных процедур. Это интервью с работодателем и предварительная подготовка при поступлении на работу в местном офисе POLO. Работодатели должны доказать, что они имеют достаточный доход для оплаты услуг работника.

Таблица 6. Меры по смягчению последствий нарушений прав человека, с которыми сталкиваются мигранты пяти стран

	Филиппины	Индонезия	Индия-Керала	Мексика	Сальвадор
Агентства	OLAMWA; Консульство	NAPPOIW	MOIA NORKA Ресурсный Центр Мигрантов за рубежом	Институт мексиканцев за рубежом при Министерстве иностраннх дел	Комитет по защите и развитию мигрантов и членов их семей
В стране	Ресурсный Центр для филиппинск. мигрантов	Посольство	Миссии в Индийских пос-вах	Консульства; сообщества мигрантов	Консульства
Условия для работодателей	да: РОЕА	да	да: MOIA	да	да
Законы по защите прав ребенка	да	да	да	да	да
Положения по занятости женщин	да	да	да		да
Наказания за торговлю людьми	да	да, неэффективное	да	да; использов-е средств массовой информации	да
Мониторинг нарушений прав	Комиссия	Неэффективно	Комиссия		Министерство иностраннх

мигрантов					дел
Международн. соглашения, НПА	Сингапур; Саудовская Аравия	MoB с Малайзией; Саудовская Аравия	MoB	MoB: США и Канада	MoB: США, Гватемала

Правительство Филиппин приняло два закона в 2004 году, разработанные для защиты женщин и детей от насилия, включая домашнее насилие и торговлю людьми. Национальный Закон № 9231 регулирует вопрос жестокого обращения с детьми. Этот Закон запрещает работу детей в возрасте до 15 лет, кроме случаев, когда дети находятся под полным присмотром своих родителей и заняты в семейном бизнесе. В таких случаях, занятость детей должна быть безопасной, дети должны находиться в хорошем состоянии здоровья и нравственности («нормальное развитие») и должны посещать школу. Законом также прописана максимальная продолжительность рабочего времени и часов дня, в течение которых дети могут работать. Ни один ребенок не может работать в компаниях, производящих или продающих алкоголь или табак, а также в индустрии порнографии, азартных игр и в местах с суровыми условиями труда. Наказание работодателей, нарушивших данный закон, включает тюремное заключение и штрафы. Национальный Закон № 9262 предоставляет надежную защиту женщинам, ставшим жертвами насилия при выполнении домашней работы, и их детям. Закон дает определение насилию в отношении женщин и устанавливает наказание за совершение преступлений (IOM_MLD, 2013).

Постановление Правительства № 404 в 2005г. установило процедуры мониторинга нарушений прав человека и международных стандартов прав человека. Была создана комиссия по мониторингу. Созданная комиссия работала с Комиссией ООН по правам человека по мониторингу соблюдения международных договоров и по расследованию нарушений этих договоров. Комиссия координировала свою деятельность с другими правозащитными группами и создавала группы наблюдателей из местного населения. Отчеты о нарушениях прав человека, разработанные Комиссией, предоставлялись в высшие эшелоны власти (MOM MLD-2013).

Насилие происходит дома. Имеются случаи, когда филиппинские женщины-мигранты были незаконно вывезены в Ливан сотрудниками филиппинской иммиграционной службы. Ливан не входит в список стран, в которых могут работать филиппинские мигранты, так как в Ливане нет законов, защищающих трудовых мигрантов. РОЕА пресекает деятельность работников и агентства, участвующих в контрабанде. Если какое-либо агентство признается виновным в содействии контрабанде, его лицензия отзывается. Однако, не ясно, что на самом деле происходит с государственными чиновниками, уличенными в контрабанде (Wander 2008; Jaymalin 2011). Если должностных лиц, участвующих в контрабанде, не наказывают, то политика РОЕА не имеет никакого эффекта.

Филиппинские трудовые мигранты менее подвержены нарушениям их прав со стороны иммиграционных служб и полиции, чем другие иностранные рабочие, так как они проходят тщательную языковую и культурологическую подготовку до иммиграции в страну назначения (см. предыдущую главу по программам занятости). Однако, если нарушение все же имело место, OWWA должно решать такие проблемы и предоставлять помощь жертвам (Aguinas and Ruiz 2007). Тренинг по финансовой грамотности проходит при проведении PDOS. Обучение

на таких тренингах снижает риск финансовой эксплуатации иностранных рабочих (Asis and Aguinas 2012).

Вставка 3 – Дискриминация по отношению к мигрантам из Кыргызстана

Мигранты покидают Кыргызстан, в основном, по экономическим причинам. Большинство из них беспрепятственно въезжают на территорию страны назначения, но пребывают там дольше, чем позволяет закон, и работают без разрешения. Их недокументированный статус делает их пребывание на территории России и Казахстана уязвимым, по сравнению с тем, если бы у них было разрешение на работу. Опрос, проведенный в 2008г. среди мигрантов, возвратившихся в Кыргызстан, выявил, что большинство из них возвратились из-за недостатка рабочих мест, но сами мигранты сообщили другие причины: плохое здоровье (24%), плохие отношения с работодателем (14%) и ксенофобия со стороны местных жителей (11%). Мигранты оказывались обманутыми и имели место существенные задолженности по заработной плате. Происходила вопиющая дискриминация на рабочем месте со стороны руководителей и других работников (El-Pakir 2009).

Данный отчет за 2008 г. соответствует результатам другого опроса, проведенного АКТЕД (АСТЕД, Агентство по техническому сотрудничеству и развитию) среди возвратившихся мигрантов в Бишкеке в 2009 году. Возвратившихся мигрантов можно разделить на три категории: те, которые успешно завершили свою работу за границей и вернулись здоровыми; те, которые работали на недобросовестных работодателей, получили низкую или нулевую заработную плату и вернулись с потерей здоровья; и тех, кто стали жертвами торговли людьми. В докладе не рассматривается последняя группа. Мигранты второй категории сообщили о многих нарушениях их прав, пока они жили за границей. Им часто отказывали в доступе к медицинскому обслуживанию; ксенофобия было обычным явлением; нападения и убийства скинхедами становились международными новостями. В Федеральной миграционной службе и полиции имеется коррупция, они брали взятки с трудовых мигрантов на месте их работы. Работодатели не выплачивали зарплату: трудящиеся мигранты могли привлечь внимание местных властей только, если они работали по трудовому контракту. Консульские сборы повышались, но качество услуг оставалось на низком уровне; незначительная помощь оказывалась сотрудниками Консульства мигрантам при возникновении у них проблем с работодателями или полицией (Лукашова и соавт. 2009).

Наиболее жестокое обращение с мигрантами было зафиксировано в книге «Две кыргызские женщины» (Franulović 2007), которая документирует похищение одной молодой женщины с целью сексуальной эксплуатации на Ближнем Востоке и продажу в рабство другой для принудительного, рабского труда на табачной плантации в Республике Казахстан. Обе женщины были в отчаянном экономическом положении и были проданы тем, кому они доверяли. Обе женщины сбежали и их рассказы иллюстрируют крайне суровые нарушения прав человека, с которыми сталкиваются многие мигранты.

Индонезия

Индонезия является печальным примером того, что большинство законов и стратегий, направленных на снижение числа нарушений прав мигрантов, работающих за рубежом, не эффективны. Национальное агентство по трудоустройству и защите индонезийских мигрантов за рубежом (NAPPOIW) было создано в рамках Закона № 39/2004. Этот закон является правовой основой защиты эмигрантов. Эмигранты в обязательном порядке проходят обучение языку и другим навыкам, необходимым для работы в стране назначения. Когда мигранты понимают, что хотят от них работодатели, словесное и физическое насилие над ними снижается. Знание языка также помогает мигрантам получить медицинскую помощь, когда они в ней нуждаются, что повышает их безопасность на рабочем месте. Правительство Индонезии запрещает легально направляться в

страны со значительным количеством случаев нарушения прав индонезийцев, работающих за рубежом (ТКИ). Мораторий на выезд ТКИ был применен к Саудовской Аравии в 2011 году после серии насилия в отношении индонезийских работниц (Djumena 2011).

Недокументированные эмигранты являются наиболее уязвимыми к совершению в отношении них злоупотреблений и насилия. Им не предоставлено право разрыва трудовых отношений с работодателем. Их зачастую заставляют работать сверхурочно без оплаты. Они подвержены словесному или психологическому насилию (74%). Их документы отбираются (64%). Их доступ к медицинским услугам ограничен, и они чаще подвергаются сексуальному домогательству и изнасилованию, чем документированные эмигранты (ИОМ, 2010). Многие недокументированные эмигранты нанимаются нелегальными агентствами занятости, так как эти рабочие не знают нормативно-правовые процедуры найма индонезийских мигрантов. Более половины этих недокументированных мигрантов были проданы в качестве домашней прислуги, а многие женщины были проданы в сексуальное рабство. Правительство предпринимает попытки проведения мониторинга с целью предотвращения торговли частными агентствами занятости недокументированными индонезийскими мигрантами (см. Государственный департамент США, 2011, случаи торговли людьми). Агентства занятости лишаются своих лицензий, если их уличают в отправке недокументированных мигрантов за рубеж (Закон № 21/2007). Но эта политика не эффективна, и нелегальные агентства по-прежнему продолжают свою деятельность, продолжают вербовать индонезийских рабочих; недокументированная миграция не сократилась с принятием ряда требований, предъявляемых к агентствам занятости (ИОМ, 2010).

Дискриминация на рабочем месте, в том числе, сексуальное домогательство, обсуждаются на предвыездных семинарах. Эмигранты также могут сообщать о случаях дискриминации в Посольство Индонезии для получения помощи от сотрудников посольства (Morgan and Nolan 2011).

Известны случаи дискриминации со стороны индонезийских госчиновников и администраторов. Эмигранты часто вынуждены обменивать деньги по низкому курсу в аэропорту, а представители иммиграционных служб присваивают разницу на валютном рынке. Женщины-мигранты часто являются целью домогательств сотрудников аэропорта, подозревающих, что они скрывают деньги в нижнем белье. Не предпринимается никаких мер с целью сокращения таких проблем (ИОМ 2010).

Закон 2008 г. также предусматривает искоренение расовой и этнической дискриминации внутри страны. Эти положения применяются и в отношении обращения местных чиновников и администраторов к эмигрантам. Закон гласит, что все индонезийцы равны перед Богом, независимо от их расы или этнической принадлежности. Дискриминация по признаку расы или этнической принадлежности нарушает Конституцию Индонезии и Всеобщую декларацию прав человека. Закон предоставляет защиту, помощь и компенсацию за любые убытки, возникающие как следствие дискриминации. Наказание за дискриминацию, доказанную в суде, включает тюремное заключение и штраф. «Умышленная ненависть» ужесточает наказание.

Индия - штат Керала

Профилактические мероприятия по защите женщин и девочек от торговли людьми были предприняты с принятием Закона № 104 в 1956 г. Конституция и Уголовный кодекс Индии укрепили Закон более чем 20 положениями, определяющими торговлю людьми как преступное деяние. Индийское правительство также ратифицировало соглашение Южно-Азиатской ассоциации регионального сотрудничества (SAARC), защищающее права женщин и детей в Южной Азии. SAARC, однако, не рассматривает вопрос торговли мужчин (Hameed et al. 2010).

Закон распространяется на женщин в возрасте до 21 года. Содержание публичных домов или использование помещений для проституции является незаконным. Зарабатывание на жизнь проституцией и подстрекание к проституции также является незаконным. Похищение женщин без их согласия для целей проституции является незаконным. В случаях похищения девочек и принуждения их к проституции, полиция может вмешаться и поместить девочек под охрану. Все, кто нарушил этот закон, арестовываются и / или выплачивают штраф (IOM-MLD 2013).

В рамках Закона № 10 от 1993 года, была создана Национальная Комиссия по правам человека. Комиссия рассматривает жалобы на нарушения прав человека, дает оценку эффективности гарантий, предусмотренных в законах, оказывает помощь в эффективном осуществлении условий соглашений по правам человека, подписанных Индийским правительством, а также, осуществляет работу с НПО, помогающими смягчить нарушения прав человека. Комиссия также предлагает образовательные курсы (семинары, СМИ, публикации) по правам человека и стандартам прав человека. Этот закон распространяется на нарушения прав человека на национальном уровне и права трудящихся мигрантов за рубежом и членов их семей (IOM-MLD 2013).

Недавно принятое законодательство предусматривает защиту женщин и детей от насилия. Женщинам предоставляется защита от домашнего насилия, в том числе, физического, сексуального, словесного и экономического. В соответствии с настоящим Законом, было создано Управление по предоставлению защиты. Услуги Управления включают денежное возмещение, опеку, медицинскую и психологическую помощь жертвам. Бесплатная юридическая помощь оказывается при условии, что дело соответствует мандату Управления (IOM-MLD 2013).

Министерство по делам диаспоры Индии (MOIA) предприняло ряд мер по защите индийских граждан, работающих за рубежом, особенно, защите женщин-мигрантов от насилия (MOIA 2013):

- Ни одна женщина в возрасте до 30 не может эмигрировать без специального разрешения.
- Трудовой договор должен быть заверен Правительством Индии (Правило 15(2) Правил Эмиграции 1983 года) для обеспечения гарантии защиты эмигранта от эксплуатации в стране назначения.
- Отдельные офисы MOIA представлены в Посольствах Индии за рубежом. Эти офисы предоставляют юридическую помощь и убежища для

пострадавших от насилия женщин-мигрантов. Офисы также имеет горячую линию и бесплатный доступ к своим услугам. Офисы открыты для жалоб и претензий, поступающих от женщин-мигрантов. Эти представительства нанимают местных юристов, если индийский мигрант должен явиться в суд в стране назначения.

- MOIA открыло в Индии Ресурсный центр для мигрантов за рубежом (OWRC) для реагирования и мониторинга жалоб и претензий, поступающих от трудящихся мигрантов или потенциальных мигрантов.
- Пред-выездные семинары в области права, финансов и культуры, а также профессиональная и языковая подготовка проводится для мигрантов в соответствии со странами их назначения, что снижает риск совершения злоупотреблений по отношению к мигрантам.
- MOIA подписало меморандумы о взаимопонимании со многими странами назначения; эти меморандумы направлены на защиту индийских трудящихся мигрантов, особенно тех, кто занят в неформальном секторе и в качестве домашней прислуги.

В штате Керала имеется свое законодательство по обеспечению защиты трудящихся мигрантов. Закон по обеспечению защиты нерезидентов-керальцев от 2008 года является правовой основой для защиты мигрантов за рубежом. Norka-Roots предоставляет страхование для керальцев, имеющих удостоверения личности, выданные Правительством штата Керала. Страхование выделяется на случай смерти, постоянной или частичной утраты трудоспособности (MFA 2012).

В штате Керала не имеется отдельного законодательства по предотвращению торговли людьми. Однако, большое количество случаев торговли людьми было обнаружены в аэропортах штата. В прошлом году, около 10 000 человек выехали за границу без полного и соответствующего пакета документов. Большинство жертв были женщины и неквалифицированные рабочие. В это преступление, как сообщалось, были вовлечены должностные лица аэропорта. Полиция Керала планирует открыть полицейские участки в аэропортах Керала для сокращения числа таких преступлений (Thiruvananthapuram 2012).

В Индии, в том числе и в штате Керала, не имеется конкретной политики по решению проблем дискриминации за рубежом. NORKA обеспечивает поддержку пострадавшим керальцам, работающим за рубежом.

Norka-Roots в Керала предоставляет мигрантам информацию о законодательстве стран назначения для повышения их осведомленности о трудностях, ожидающих их в этих странах. Эта информация включена в их пред-выездную программу подготовки (MFA 2012).

Мексика

В 2007 году правительство Мексики приняло федеральное законодательство, запрещающее все формы торговли людьми с минимальным наказанием шесть лет тюремного заключения, в случае признания обвинения. Должностное лицо наказывается штрафом в полтора раза превышающим штраф для рядового гражданина. Правительство также проводит информационные мероприятия посредством размещения плакатов, оповещения по телевидению и радио. Правительство Мексики провело кампанию «Голубое сердце» против торговли

людьми в рамках проекта Управления ООН по борьбе с наркотиками и преступностью. Мексиканская иммиграционная служба внедрила систему распознавания потенциальных жертв торговли людьми, особенно, несовершеннолетних на въезде и выезде из страны. Правительство обучило сотрудников иммиграционной службы и некоторых НПО выявлению жертв и технике их интервьюирования (US Department of State 2010).

Институт мексиканцев за рубежом (IME) был создан в 2003 году как независимый отдел Министерства иностранных дел Мексики. Главной целью IME является поддержка диаспоры на территории США и установление связей с государственными учреждениями и бизнес структурами на родине. IME предоставляет мигрантам образовательные курсы, медицинские услуги, защиту от произвола работодателя или в случаях злоупотребления служебным положением, поддерживает сообщества мигрантов за рубежом и содействует продвижению предпринимательства. Тесные связи Института со многими консульскими офисами в США означают, что у пострадавших мигрантов в США есть существенная поддержка и защита. В Консультативный Совет IME входят мексиканские мигранты. Информация от мигрантов используется с целью формирования политики и проведения международных переговоров (Laglagaron 2010).

Недокументированные мексиканские мигранты подвергаются дискриминации со стороны работодателей в США. Правительство Мексики включило этот вопрос в двустороннее соглашение с правительством США, но оно оказалось неэффективным. Правительство Мексики недавно изменило свою стратегию защиты на общественную дипломатию и повышение потенциала общественных организаций. Кроме того, новый закон по миграции требует, чтобы потенциальные мигранты получили разрешение на работу в стране назначения до выезда. Это позволит сократить нелегальную миграцию и масштабы дискриминации в США и других странах (Alba and Castillo 2012). Правительства Мексики и Канады подписали меморандум о взаимопонимании, направленный на соблюдение равных прав мексиканских трудящихся мигрантов с местным населением (ILO 2009).

Трудовые договоры составляются иностранными работодателями. Правительством Мексики не были разработаны стандартные трудовые контракты для своих мигрантов (CDM 2013).

Сальвадор

Сальвадор подписал меморандумы о взаимопонимании в 2005 году с США и Гватемалой в области защиты женщин и детей от торговли людьми. Правительство Сальвадора проводит работу с правительствами обеих стран по выявлению проблем во всех трех странах. Кампании, проводимые в Сальвадоре, США и Гватемале, обеспечивают сальвадорских мигрантов и граждан информацией о торговле людьми, о том, где, скорее всего, может произойти торговля людьми и как не стать ее жертвой. Жертвы в США или Гватемале получают защиту Консульств и могут возвратиться на родину за счет правительства Сальвадора. Пострадавшим также предоставляется медицинская и психологическая помощь (IOM-MLD 2013).

Указ № 655 (2012) обеспечивает защиту сальвадорских мигрантов и членов их семей. Им гарантируется защита основных прав человека, а дискриминация по

признаку возраста, пола, этнической принадлежности, религии и по другим признакам является нарушением закона. Защита прав мигрантов обеспечивается и в Сальвадоре и за рубежом. Наиболее уязвимые группы (женщины, дети, пожилые люди, инвалиды) защищены от жестокого обращения в соответствии с настоящим Указом (IOM-MLD 2013).

Указ также содействует возвращению и реинтеграции мигрантов в Сальвадорское общество. Как уже говорилось в предыдущем разделе, Комитет по защите и развитию мигрантов и членов их семей (CPDMF) был создан при Министерстве иностранных дел Сальвадора. Комитет имеет множество функций. Он разрабатывает политику для облегчения миграции и минимизации рисков дискриминации мигрантов, контролирует соблюдение сальвадорских законов о правах человека. Комитет работает с неправительственным сектором, фондами и международными организациями для разработки и координации программ для возвращающихся мигрантов. Комитет также предоставляет медицинские услуги, оказывает гуманитарную и юридическую помощь и выделяет компенсации семьям в случаях смерти члена семьи мигранта. Гуманитарная помощь включает возмещение ущерба, поиск лиц, безвестно пропавших за рубежом, и другие формы помощи жертвам и репатриантам (IOM-MLD 2013). Главной программой Комитета является проведение его информационной кампании, в рамках которой проводятся информационные семинары для потенциальных мигрантов о рисках миграции без документов. (IOM-MLD 2013)

Соединенные Штаты и Канада: политика в странах назначения

Не только отправляющая страна несет ответственность за нарушения прав мигрантов и торговлю людьми, обладая ограниченными полномочиями с момента отбытия мигранта из страны. Принимающие страны принимают конкретные меры и присоединяются к международным договорам. Главный вопрос, конечно, в степени применения таких обязательств на практике.

Закон по Иммиграции в Канаду и защите беженцев от 2001 года и Положение от 2002 года содержат множество условий для легального временного проживания в Канаде, как для студентов, так и для трудящихся. Перечислены категории людей, которые, согласно закону, не могут быть приняты (IOM-MLD 2013).

Закон по защите мигрантов и сезонных работников в США от 1983 года регулирует использование труда мигрантов. Согласно Закону, компании, нанимающие мигрантов, должны вести учет их занятости и заработной платы. Закон требует, чтобы эти компании платили обещанную заработную плату. Мигранты не могут производить покупку товаров и услуг компаний, как для семьи работодателя, так и для его друзей. Компании должны придерживаться стандартов медицинского обслуживания и безопасности труда (контролируется Управлением по технике безопасности и охране труда), обеспечивать мигрантов безопасным транспортным средством, если это необходимо для работы, и не допускать дискриминацию по признаку расы, пола, этнической принадлежности, религии или возраста. Должны соблюдаться условия трудового договора. Компании несут ответственность за нарушение этих правил занятости мигрантов (IOM-MLD 2013).

И в Соединенных Штатах, и в Канаде должны соблюдаться антидискриминационные законы, применяемые к мигрантам и иностранцам. В Соединенных Штатах, детям нелегальных мигрантов не может быть отказано в

доступе к образованию. Мигрантам не может быть отказано в неотложной медицинской помощи. Однако, в соответствии с реформой системы социального обеспечения 1990-х годов, легальные мигранты лишились права на социальные пособия в течение первых пяти лет их проживания в стране; нелегальные мигранты никогда не претендовали на какие-либо социальные выплаты или получение каких-либо социальных услуг.

Международная политика противодействия торговле людьми

Статья 3 Протокола ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказания за нее, дополняет Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. В мире более чем 800000 человек подвержены трансграничной торговле людьми, и более 800000 человек становятся жертвами торговли людьми внутри своих стран. Жертв заставляют работать за низкую оплату, подвергают сексуальной эксплуатации и вовлекают в преступную деятельность. Статья 3 разработана для противодействия росту масштабов международной торговли людьми. Подписанты данной Конвенции обязуются соблюдать права человека, поддерживать физическое/умственное/социальное благосостояние всех людей и предоставлять поддержку учреждениям в ходе соблюдения этих обязательств. Конвенция не имеет мандата настаивать на применении любого национального законодательства в других странах (IOM-MLD 2013).

Международная организация по миграции проводит профилактические мероприятия путем проведения информационных кампаний и оказания технического содействия правительствам в развитии их потенциала по предотвращению торговли людьми. Помощь включает в себя обучение представителей правоохранительных органов и неправительственных организаций, поддержку институционального развития, а также предоставление прямой помощи, как, например, предоставление безопасного убежища и медицинской / психологической помощи, профессионального обучения и повышения квалификации, помощи в «реинтеграции» и переселения в безопасные страны. Руководство МОМ по оказанию прямой помощи жертвам торговли людьми описывает способы обеспечения эффективного предоставления услуг и борьбы с торговлей людьми (IOM 2011).

Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой

Предложенный краткий обзор опыта показывает, что в большинстве стран многие законы и положения гарантируют соблюдение прав мигрантов. Поскольку дискриминация мигрантов по-прежнему воспринимается как проблема, то очевидно, что концентрация внимания на законодательстве не может быть основной стратегией для отправляющих стран, таких, как Кыргызская Республика. Сотрудничество с принимающими странами имеет первостепенное значение (см. ниже Главу 5), и неоднозначность подходов к этому вопросу, например, порой преобладающая в России, не является здесь конструктивной.

Имеются и другие практические способы, которыми отправляющие страны могут дополнять свое законодательство в целях повышения его эффективности. Одним из наиболее важных способов предотвращения дискриминации является информирование. Наиболее эффективные практики включают пред-выездные ознакомительные семинары и информационные кампании по вопросам торговли людьми и прав человека. Некоторые страны не позволяют своим гражданам

работать в странах, где массово происходят случаи дискриминации. Такая практика способствует снижению дискриминации, но не исключает торговли людьми в этих странах. Трансграничная торговля людьми является серьезной проблемой, но она менее распространена, чем дискриминация и нарушение трудового законодательства. Пока правоохранительные органы и иммиграционные службы не будут привлечены к ответственности в отправляющих и принимающих странах за несоблюдение законов, законы по защите мигрантов могут быть неэффективны, даже, если они приняты.

Глава 5. Социальная защита: пенсионное обеспечение, здравоохранение

В этом разделе мы рассмотрим вопросы и практики относительно перевода пенсий и доступа мигрантов к медицинским услугам.

Перевод пенсий

Перевод пенсий предполагает возможность для трудящегося мигранта сохранять, пополнять и переводить приобретенные права на получение социального обеспечения, независимо от страны проживания. Перевод может быть полным, частичным или недоступным. Полный перезачет гарантирует страховую ценность приобретенного права на пенсионное обеспечение, в случае, если трудовой мигрант меняет место работы. Частичный перезачет означает, что сохраняется только часть начисленного пенсионного капитала, когда мигрант меняет место работы. В дополнение к возможности перевода, в эффективной трансграничной пенсионной системе должны быть введены правила справедливого суммирования и пропорциональности. Суммирование означает, что пенсионное пособие определяется по общей сумме взносов во всех странах, в которых работал мигрант. Пропорциональность означает, что каждая страна, в которой работал мигрант, выплачивает только часть общего накопленного капитала, при этом, доля выплаты зависит от количества времени работы мигранта в стране и суммы дохода, полученного в этой стране.

Положения о переводе прав на льготы также важны для определения суммы пособия, а период наделения правом может различаться в каждой стране, где работал трудовой мигрант. Если период наделения правом продолжительный, то мигрант может не получить никакого начисления в этой стране. Наконец, когда уставной пенсионный план определяет схему для получения пенсии, сумма выплаты рассчитывается согласно сумме заработной платы в течение последних лет работы в каждой стране. Если сумма заработной платы не учитывает инфляцию, то это негативно влияет на сумму пособий при переездах мигрантов из страны в страну. Таким образом, для соблюдения этих правил, страны происхождения должны вести двусторонние переговоры по социальному обеспечению с принимающими странами, где трудящиеся мигранты могут приобрести определенные права. Однако, такими условиями могут пользоваться только квалифицированные временные трудовые мигранты из Азии и Тихоокеанского региона (Forteza 2008).

Политика, влияющая на перевод и перезачет пенсий, в целом, применяется только по отношению к документированным мигрантам. Единственным выходом для недокументированных мигрантов является производство накоплений в частном

пенсионном фонде, инвестирование в недвижимость и другие активы на родине, или экономия с помощью финансовой системы, облегчающей перевод денежных средств через границы. Так как значительная часть мигрантов из Кыргызстана является незарегистрированными мигрантами, то отсутствие доступа к перечислению пенсий имеет критическое значение. Ниже приводится анализ системы перевода, доступной для легальных мигрантов.

Европейский Союз предлагает лучший пенсионный пакет для внутренних мигрантов ЕС и мигрантов из третьих стран, перемещающихся внутри ЕС. Правила для мигрантов из третьих стран немного отличаются от правил для внутренних мигрантов ЕС в том, что они должны выбрать пенсионный план только одного государства ЕС, где они работают и живут. Для мигрантов ЕС, пенсии полностью переводимы в рамках стран ЕС, и пенсионные права основаны на общем стаже работы в ЕС. Пенсионное обеспечение не должно быть ниже, чем, если бы мигрант осуществил полную трудовую деятельность только в одной стране ЕС. Такое правило отвечает условию суммирования. Сумма пенсии должна быть пропорциональной в каждом государстве, и начисляться в зависимости от времени, в течение которого мигрант осуществлял свою трудовую деятельность. Из-за различных механизмов начисления, потери пенсий не происходит, однако, для мигранта могут быть потери, потому что сумма начисления основывается на номинальной заработной плате, а не на реальной. Европейский суд присуждает обязательную пенсионную выплату. Выплаты от профсоюзных систем менее переводимы и не регулируются приведенными правилами (Forteza 2008).

Существуют двусторонние соглашения между некоторыми странами ЕС и отправляющими странами. Эти соглашения определяют правила, которые страны ЕС могут применить к пенсионным выплатам, заработанным мигрантами третьих стран, в случаях, если они получают эту пенсию в другой стране. Есть и преимущества таких двусторонних соглашений. Два примера таких соглашений, это заключенные соглашения между Германией и Марокко, Германией и Турцией. Соглашение между США и Мексикой было разработано и должно было быть принято в 2005 году при условии одобрения Конгресса, но Конгресс не одобрил его.

Двустороннее соглашение между Германией и Марокко снижает штрафные санкции за получение пенсионных выплат Евросоюза за пределами ЕС. Пенсионер, гражданин Германии, может получить свою пенсию в любой стране мира без штрафных санкций, однако, это преимущество не относится к иностранным работникам в Германии. Двустороннее соглашение с Марокко позволяет мигрантам в Германии, платившим взносы в уставной немецкий пенсионный план, получать полный размер пенсии, если они выедут из Германии и выйдут на пенсию в Марокко. В сравнении, Алжир (в 2005г.) не имел двустороннего соглашения с Германией, и любой алжирский мигрант в Германии, плативший взнос в уставной немецкий пенсионный фонд, имел право получать пенсию на 30% ниже, если он решил выйти на пенсию и получать ее в Алжире. Если алжирский пенсионер решил выйти на пенсию и получать пособие в Марокко, то это пособие регулируется двусторонним соглашением между Германией и Марокко, и пенсионер получает полную пенсию, а не сокращенную на 30%. Турецкий или тунисский мигрант, получивший право на пенсионное обеспечение в Германии, может получить свою пенсию в полном размере, выехав только в одну из стран ЕС или любую другую страну, с которой у Германии есть

двустороннее соглашение, а если мигрант выходит на пенсию в третьей стране, то он получает пенсию на 30% меньше (Holzmann, Koettl, and Chernetsky 2005).

Страны Персидского залива не предоставляют никаких пенсионных прав мигрантам и не требуют от легальных мигрантов отчисления взносов в пенсионную систему. Мигранты должны платить взносы в частные пенсионные фонды или, в некоторых случаях, они могут отправлять пенсионные взносы в свои страны. Филиппины являются одной из стран, где мигранты могут делать вклады в пенсионный фонд своей страны и получать государственные пособия при выходе на пенсию (Holzmann, Koettl, and Chernetsky 2005).

Два других примера многосторонних соглашений о перезачете пенсий показывают преимущества и условия этих договоренностей. Договор CARICOM о социальном обеспечении (CASS) является официальным соглашением по пенсионному обеспечению для большинства стран Карибского бассейна. CASS был подписан в 1996 году и был разработан для пенсионного обеспечения мигрантов, перемещающихся в целях трудовой деятельности по странам Карибского бассейна. Пособия выплачиваются по программе социального обеспечения в странах, где мигранты платили взносы в пенсионный фонд. В ЕС такие преимущества не имеются, и мигранты не могут получить больший размер пенсий за счет мигрирования, чем они могли бы, работая только в одной стране.

В рамках CASS, преимущества могут умножаться потому, что коэффициент накопления пенсионных выплат зависит от стажа и является высоким в первые годы трудовой деятельности. Мигранты, осуществляющие трудовую деятельность в течение коротких периодов времени в разных странах, получают более высокую пенсию, чем мигранты, работающие то же количество времени, но только в одной стране. Сама пенсия зависит от общей суммы накопления, как и в ЕС, но правило справедливой пропорциональности не применяется. Мигранты могут выйти на пенсию и вывезти всю сумму накопленного капитала в страну с более выгодным пенсионным планом и получать пособие по правилам этой страны. Обычно, получение пенсионного пособия редко происходит среди мигрантов. Одной из причин является незнание мигрантами механизма действия этой системы и того, какие она предоставляет преимущества. Вторая причина заключается в том, что система доступна только для мигрантов, получивших частичное право на пенсионное обеспечение в какой-либо стране, таким образом, мигранты с длительным стажем в одной стране не могут претендовать на полное пенсионное обеспечение в соответствии со своими заработками. Инфляция не учитывается в отношении суммированной заработной платы, также существуют различные требования к возрасту и длительности отчисления взносов. Такая система является не подходящей моделью для Кыргызской Республики (Forteza 2008).

Система стран МЕРКОСУР (Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай) была учреждена совсем недавно. Система SAICI (Система Международных Соглашений) управляет ею на условиях многостороннего соглашения. Она включает в себя ведение базы данных всех транзакций между четырьмя странами. Международная ассоциация социального обеспечения (ISSA) в 2009 году признала МЕРКОСУР в качестве передового опыта в функционировании системы управления SAICI (ISSA 2009). Система аналогична системе КАРИКОМ, где суммируется общий стаж и общий вклад в уставной пенсионный план внутри стран МЕРКОСУР, а пособия начисляются по правилу пропорциональности, в

зависимости от количества проработанных лет в стране. Использование этого пенсионного плана происходит на низком уровне в 27% (Holzmann and Koettl 2011).

Новая Зеландия и страны Тихоокеанского региона предлагают другой подход к переводу пенсий. Если гражданин одной из стран Тихоокеанского региона проживает в Новой Зеландии не менее 20 лет, то, после достижения этого стажа проживания в 20 лет, он получает пенсию Новой Зеландии, выплачивающуюся в полном объеме. Пенсионное обеспечение является обязательным, оно равно 66% средней заработной платы в Новой Зеландии. Граждане островов Тихого океана, по условиям двустороннего соглашения с Новой Зеландией, могут получить эту пенсию в своей стране (22 страны подписали договор с Новой Зеландией). По условиям этого договора, они могут получить частичную оплату, если они жили в Новой Зеландии менее 20 лет. Они должны сохранить свое первоначальное гражданство для того, чтобы иметь право на получение пособия за пределами Новой Зеландии (Woolford 2009).

Перевод права на медицинское обеспечение

Перевод права на медицинское обеспечение встречается реже, чем перевод права на пенсионное обеспечение. Одним из исключений является двустороннее соглашение между Турцией и некоторыми странами ЕС, а также соглашение между Марокко и Германией. В большинстве других случаев, медицинское обслуживание за пределами страны регулируется национальным законодательством. Обычной практикой является то, что возвращающиеся мигранты имеют доступ к медицинскому обслуживанию на родине, и доступ к этим льготам не зависит от их возраста (Medicare в США является исключением). Обычно не ставится условий по минимальному периоду производства взносов до того, как возвратившиеся мигранты начинают получать медицинское обслуживание. Другим исключением является медицинское обеспечение для пенсионеров.

Обычно пенсионеры имеют доступ к медицинскому обслуживанию, если они имеют доступ к государственной пенсии. Неотложная помощь доступна для всех. Мигранты некоторых стран ЕС имеют доступ к частичной оплате расходов на лечение, которое, как правило, определяется стоимостью затрат на лечение в стране исхода, а не в ЕС. Например, Австрия. Лечение марокканского мигранта, проработавшего в Австрии в течение многих лет, оплачивается австрийской системой здравоохранения, которая в значительной степени субсидируется. Если мигрант выходит на пенсию в Марокко и должен оплатить счет стоимостью 1000 евро за медицинское обслуживание в стране, он может запросить возмещение этой оплаты из австрийской системы здравоохранения, но только, если он имеет право на австрийскую систему здравоохранения. Если стоимость его лечения в Австрии составляет 500 евро, он имеет право на возмещение 80% от суммы, или 400 евро (Holzmann, Koettl, and Chernetsky 2005).

Администрация США по Социальному обеспечению (SSA) не возмещает никаких медицинских расходов, понесенных за пределами США. SSA опасается, что она не сможет регулировать обслуживание и определить его объем при необходимости. Однако, легальные мигранты могут вернуться в США за медицинским обслуживанием. Это является обычной практикой во всем мире для легальных резидентов. Например, мексиканский пенсионер, легально пребывавший на территории США, может вернуться в Штаты из Мексики для получения

медицинской услуги. Для тех, кто не может вернуться в США, правительство Мексики создало альтернативу. Институт социального обеспечения Мексики предлагает медицинское страхование для мигрантов и их семей (в Мексике или за рубежом). Стоимость страхования составляет до 97 долларов США в год для детей в возрасте до 19 лет, и до 256 долларов США в год для лиц в возрасте 60 лет и старше по состоянию на 2005 год. Услуга предлагается и для не мигрантов. В США, страховку можно приобрести в консульствах в Чикаго, Хьюстоне и Лос-Анджелесе (Holzmann, Koettl, and Chrnetsky 2005).

Во многих странах Персидского залива, трудящийся мигрант может приобрести медицинское страхование за счет работодателя, но только на тот период времени, пока мигрант находится в принимающей стране. Если мигрант возвращается на родину, медицинское обслуживание оплачивается его страной. (Holzmann, Koettl and Chernetsky 2005)

Двусторонние соглашения носят общий характер. Соглашение между Турцией и Австрией является одним из примеров. Легальный турецкий мигрант в Австрии имеет право на пенсионное обеспечение Австрии, а также имеет доступ к австрийскому здравоохранению. В Турции, его лечение оплачивается турецкой системой здравоохранения и имеет такой же уровень получения услуг, как и у турецкого пенсионера, никогда не покидавшего страну. Дополнительные затраты, понесенные турецкой системой, могут быть возмещены австрийской системой здравоохранения. Этот план охватывает предоставление неотложной помощи (при авариях, сильных болях). Если лечение может быть отложено, мигрант может получить лечение по возвращению в Австрию.

Лучшим примером является многостороннее соглашение Европейского Союза. Мигранты имеют преимущество перевода льгот внутри ЕС. Медицинское обслуживание предоставляется работникам и пенсионерам в стране проживания. Если мигрант выходит на пенсию в другой стране, а не в той, где он осуществлял трудовую деятельность, то страна, предоставляющая медицинскую услугу, может возместить расходы от страны, выплачивающей пенсионное пособие (Avato, Koettl, and Sabates-Wheeler 2009).

Индонезийское правительство имеет соглашения со странами назначения, по условиям которых, индонезийские мигранты за рубежом (TKI) могут получить страхование, пока они работают за рубежом (Friedrich-Ebert-Stiftung 2011). Правительство обеспечивает социальную защиту для индонезийских мигрантов, но, для того, чтобы получить эту страховку, они должны внести страховую премию (47 дол. США) до выезда из страны. Norka-Roots сама предоставляет страховой взнос для керальцев-мигрантов, у которых имеются удостоверения личности, выданные правительством штата Керала. Страховое пособие выплачивается на случай смерти, постоянной или частичной утраты трудоспособности (MFA 2012).

Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой

Этот краткий обзор систем перевода пенсий и практик в области медицинского обслуживания определяет три основных направления для Кыргызской Республики:

- Перевод пенсий является важным вопросом для зарегистрированных мигрантов. Социальное обеспечение и выбор большинства нынешних

мигрантов из Кыргызстана вряд ли может измениться, по крайней мере, в краткосрочной перспективе.

- С учетом перспективы на будущее, проведение переговоров по пенсионному перезачету является вопросом двусторонних отношений. Важно, чтобы приоритет был отдан соглашениям с наиболее вероятными странами назначения (Россия, Казахстан) и, чтобы диалог о применении подходов ЕС был открытым, хотя бы для их изучения, если не для практического применения, учитывая малое количество мигрантов из Кыргызстана в странах ЕС.
- Соглашения о медицинском обеспечении менее распространены и очень сильно зависят от особенностей систем медицинского и социального страхования в странах назначения. Для Кыргызской Республики, ведение переговоров о минимальном доступе к медицинскому обслуживанию, независимо от статуса мигранта, может быть наиболее перспективным направлением в области защиты здоровья мигрантов и прав человека.

Глава 6. Диаспоры: выявление ресурсов для развития потенциала

Роль диаспоры (организованного сообщества мигрантов в принимающей стране с перспективой развития в стране происхождения) в развитии была подробно описана в литературе, и недавняя публикация представляет собой всесторонний анализ механизмов развития диаспоры во всем мире (Agunias and Newland 2012). С точки зрения потоков трудовой миграции, диаспоры предоставляют неоценимую социальную поддержку и информацию для потенциальных мигрантов. Диаспоры также могут выступать активным двигателем привлечения инвестиций и передачи знаний. Диаспоры могут стать субъектом политической жизни на родине, как, например, недавние споры о роли украинской диаспоры в США и России, занявшей оппозиционное положение на многих национальных дебатах, или армянской диаспоры, играющей важную роль на президентских выборах в течение последних нескольких лет.

Диаспоры имеют естественную тенденцию устанавливать экономические, социальные и политические отношения со странами происхождения. Международный опыт показывает, что наиболее важным компонентом для установления экономически плодотворных отношений с диаспорой является наличие благоприятной бизнес среды, - члены диаспоры, желающие инвестировать на родине, ничем не отличаются от граждан, живущих в стране происхождения, так как их требования касаются защиты в соответствии с законом и не дискриминации. «Специальные программы» относительно привлечения ресурсов диаспоры не могут быть заменой эффективной политики развития бизнеса¹². Тем не менее, международный опыт показывает, что правительства, НПО, международные организации и все другие учреждения могут построить наиболее эффективные отношения между диаспорами и странами их происхождения.

¹² Аналогично, бесполезно создавать специальные экономические зоны в странах, где враждебно относятся к государственному сектору.

Во-первых, с точки зрения организации, среди постсоветских стран, Грузия и Армения создали учреждения на уровне министерств с мандатом по развитию и поддержке диаспор. Опыт работы этих институциональных механизмов относительно новый и, следовательно, его трудно оценить, но, если дать этим механизмам хорошую направленность, они смогут способствовать экономическому, технологическому и культурному обмену. Другие страны, приведенные в этом исследовании, используют подходы не на уровне министерств, но и они могут быть одинаково эффективны.

В Мексике, членство диаспоры в коллегиальном органе управления IME и участие в его деятельности обеспечивает значительный вклад в процесс принятия решений по вопросам миграции. Председателем Правления является мигрант, другие члены избираются из мексиканских сообществ.

Мексика также реализует программы, нацеленные на улучшение потенциала диаспоры. Программа 3X1, разработанная в 2002 году, приравнивает каждый доллар, инвестированный мигрантами в Ассоциацию родных городов (НТА), к трем долларам, выделенным правительством (федеральным, государственным, местным). НТА предлагает проект по развитию инфраструктуры (как например, проведение канализации, водопровода, строительство школы) в мексиканском обществе. Это предложение находится на рассмотрении государственными учреждениями и, в случае одобрения, грант перечисляется в НТА на реализацию проекта. В настоящее время, программа работает в 27 из 32 штатов, но, большинство программ реализуются только в четырех штатах. Общая сумма инвестиций очень мала по сравнению с общей суммой денежных переводов в Мексику (Migration News 2009).

Программа 1X1 направлена на поддержку индивидуальных эмигрантов, а не на НТА. За каждый 1 доллар США, инвестируемый эмигрантом в местный бизнес-проект, правительство жертвует другой 1 доллар США. Индивидуальный инвестор должен представить бизнес-план, который рассматривается мексиканским Агентством по развитию Sedesol. В случае одобрения, инвестор может получить до 300000 песо на построение своего бизнеса в мексиканском обществе (Migration News 2009).

Paisano Invierte en tu Tierra - программа по развитию сельских районов Мексики и созданию рабочих мест за счет организации сельскохозяйственных предприятий. Программу поддерживает Секретариат сельского хозяйства, животноводства, сельского развития, рыболовства и продовольствия (SAGARPA), она управляется FIRCO. Мигранты и / или другие граждане Мексики вкладывают свои собственные деньги и получают государственное финансирование, чтобы начать или расширить агробизнес, который может включать сельский туризм или энергетические проекты. Программа действует во всех 32 штатах (FIRCO 2012).

Мексиканская сеть талантов была создана как механизм обмена знаниями и талантами высококвалифицированных мексиканских эмигрантов в США с местными рабочими и предпринимателями. IME обычно проводит конференции, объединяющие бизнесменов и специалистов в области технических наук, здравоохранения и автомобильной промышленности. Программа предоставляет наставничество для мексиканских IT-компаний и возможность стажировки в автомобильной промышленности США (Laglagaron 2010).

И, наконец, существует ипотечная программа, в рамках которой мексиканские мигранты, проживающие за границей, могут купить жилье в Мексике в кредит от государства. Кредиты погашаются денежными переводами из-за границы (de Leon 2011).

Сальвадор

Unidos por la Solidaridad, учрежденный в 1999 году, является социальным инвестиционным фондом, целью которого привлечение диаспоры. Фонд привлекает НПО и сальвадорские организации за рубежом для финансирования малых проектов по построению инфраструктурных объектов, таких, как школы и медицинские центры. Аналогичная программа была разработана в Мексике. Это была первая попытка привлечения сальвадорской диаспоры (Gammage 2007).

Указ № 655, принятый в 2012 году, стимулирует привлечение новых технологий и специалистов. Проект по эффективному сотрудничеству и Программа по техническому сотрудничеству призвали сальвадорских бизнесменов за рубежом инвестировать на родину для развития малых и средних предприятий в стране, объединив отечественных предпринимателей и эмигрантов. Комиссионная оплата за денежные переводы, отправляемые в качестве инвестиций через банковские системы, была снижена.

Совет по защите и развитию мигрантов и членов их семей предоставляет поддержку производства вкладов в сальвадорскую экономику. Совет содействует развитию малого и среднего бизнеса через стимулирующие бизнес-программы. Возвращающиеся мигранты могут привезти с собой большой объем капитала (инструменты, автомобили, недвижимость) на родину за небольшую плату за импортный ввоз. Это снижает затраты на перевод денежных средств в Сальвадор, стимулирует инвестиции и привлекает новые технологии (IOM-MLD 2013).

Филиппины

Дела диаспоры на Филиппинах не просто «изолированы» под руководством какого-либо учреждения на уровне министерства, а ведутся в рамках деятельности и мандата учреждений, занимающихся вопросами трудовой миграции и защитой мигрантов. Программа Valikbayan была запущена в 1989 году с целью предоставления возможности диаспоре посетить Филиппины. Преимущества программы включают освобождение от налогов и беспошлинную торговлю до 2000 дол. США. Перед выездом, мигранты проходят семинары, где их призывают вернуться на родину. Им рассказывают о возможности построения своего бизнеса и приобретения недвижимости, а также о возможности переквалификации. Они могут приобрести страхование жизни, здоровья и социального обеспечения (Calzado 2007).

Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой

Международный опыт показывает, что один подход к решению вопросов диаспоры не может быть в целом эффективнее другого, но можно предложить ряд условий для развития здоровых и продуктивных отношений: (а) установление доверия между диаспорой и государственными органами (это то, что может быть трудно построить, но легко сломать); (б) сотрудничество с властями принимающей страны; (в) готовность со стороны государственной власти запросить и принять во внимание мнение диаспор в процессе принятия решений по вопросам миграции и инвестиций; (г) эффективное использование

консульских учреждений и иных ресурсов для обмена информацией, защиты и представительства; (д) прозрачность и открытость в использовании любых общественных ресурсов, предназначенных для продвижения деятельности диаспоры; и (е) формирование соответствующей правовой и нормативной базы, поддерживающей инвестирование в проекты, полезные обществу. Специальные программы иногда могут помочь продвижению инвестиционных вкладов диаспоры, а также могут стать заменой общей бизнес-среды.

Глава 7. Международное сотрудничество

Сотрудничество между отправляющими и принимающими странами имеет первостепенное значение для успешной реализации программ управления трудовой миграции и защиты прав мигрантов. В настоящее время существуют несколько дискуссионных площадок в основных миграционных коридорах, они различаются по степени сотрудничества среди участников и формату, выбранному для достижения общих целей. В этой главе мы выделяем особенности, преимущества и недостатки трех международных процессов, имеющих отношение к Кыргызской Республике: (а) Процесс Коломбо, включающий ряд отправляющих азиатских стран и принимающие страны-партнеры; (б) в настоящее время реализуется проект Восточного партнерства (ЕaP) между Европейским Союзом и шестью пост-советскими странами (Украина, Беларусь, Молдова, Армения, Азербайджан и Грузия); и (в) неофициальный форум МИРПАЛ для пост-советских стран коридора Россия - Казахстан.

Процесс Коломбо

Процесс Коломбо был создан в 2003 году 11 азиатскими странами для мониторинга и обсуждения членами группы реализации иммиграционной политики и вспомогательных структур¹³. В этом процессе приняли участие четыре консультативных совета на уровне министерств, и представители стран назначения на высоком уровне, такие, как Европейский Союз, страны Персидского залива, Австралия, а также ряд международных организаций. Таким образом, процесс, названный неформальным, имеет высокую степень формальности.

Как региональный консультативный форум, Процесс Коломбо самым непосредственным образом влияет на лучшие практики отправляющих стран путем обмена информацией и углубленного понимания вопросов миграции. Были предприняты несколько «конкретных шагов» государствами-членами и различными принимающими странами с 2005 года для более эффективного регулирования миграционных потоков (Agunias, Dovelyn Rannveig и Christine Aghazarm (2012))¹⁴:

- Законодательство и формирование политики;
- Создание государственных органов для поддержки трудовых мигрантов;

¹³ http://www.colomboprocess.org/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=38

¹⁴ <http://www.migrationpolicy.org/pubs/colomboprocessbrief.pdf>

- Двусторонние соглашения и меморандумы о взаимопонимании между государствами-членами Процесса Коломбо и принимающими странами;
- Инновационные программы на национальном и местном уровне, направленные на продвижение вспомогательных миграционных структур.

Члены Процесса Коломбо приняли целый ряд стратегий для противодействия злоупотреблениям со стороны частных фирм занятости и иностранных работодателей. Основная политика, сформированная участниками процесса Коломбо, включает контроль при выезде из страны происхождения, требования к приобретению лицензии фирмами по трудоустройству и трудовые контракты, разработанные по административно установленным стандартам.

По мнению участников и наблюдателей, процесс Коломбо является полезным форумом, который позволяет проводить обмен опытом при высоком уровне «наблюдателей». Тем не менее, следует также признать, что, в процессе реализации достигнутых соглашений остаются проблемы, и, что перевод написанных на бумаге решений на практические шаги требует времени и готовности стран.

Сотрудничество между Восточным партнерством и Европейским Союзом

Европейский Союз продолжает политику сотрудничества с несколькими своими соседями в рамках политики соседства, в которой политика Восточного партнерства (ЕаР) направлена на сотрудничество с шестью странами в рамках этой инициативы (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина). Дискуссии по вопросу передвижения рабочей силы осложняются многоступенчатой структурой принятия решений в Европейском Союзе и тем фактом, что государства-члены несут ответственность за условия принятия мигрантов. Тем не менее, за последние несколько лет проведено большое количество сессий по обсуждению вопросов, представляющих общий интерес, а переговоры между ЕС и отдельными странами ЕаР продолжаются, не смотря на очень неравномерный темп.

Стоит подчеркнуть три особенности этого форума:

- Во-первых, ЕС является доминирующим партнером в этом процессе. Хотя официальные многосторонние консультативные механизмы уже сформированы, де-факто до сих пор не установлен единый подход, и переговоры по различным видам свободы передвижения ведутся на уровне стран.
- Второй особенностью является то, что ЕС настаивает на соглашении о репатриации нелегальных иммигрантов, и реализация его положений в качестве предварительного условия переговоров между странами, проходит индивидуально. Таким образом, форум был менее полезным по сравнению с другими важными пунктами повестки, например, возможностями во время трудовой миграции и защитой прав мигрантов в странах ЕС.
- Третья (положительная) особенность в том, что ЕС предоставляет некоторые ресурсы в распоряжение стран-партнеров и настаивает на

укреплении основных институтов управления и принятии целостной миграционной стратегии (особенно в случае с Молдовой).

В целом, по крайней мере на данном этапе, уровень дискуссии в рамках Восточного партнерства - ЕС с целью формирования предложений и соглашений, которые действительно могут «принадлежать» всем странам-участницам, остается спорным, хотя и возможным (Delcour, 2011). Это указывает на намерение стран поставить вопрос о «равном отношении» в повестку обсуждения для всех стран-участниц международного диалога по вопросам, представляющим общий интерес, что будет, безусловно, интересно для партнеров в Кыргызстане.

Опыт МИРПАЛ

Проект МИРПАЛ¹⁵ начался как неформальный форум, организованный Всемирным банком в качестве содействующей стороны, при финансовой поддержке DFID, для обсуждения вопросов, представляющих общий интерес для постсоветских стран в миграционном коридоре Россия-Казахстан. Кыргызская Республика является членом этой неформальной сети с момента ее создания в 2009 году, и ряд других международных организаций, в том числе МОМ, оказал поддержку сети или отдельным ее мероприятиям.

За несколько лет своего существования программа МИРПАЛ провела ряд мероприятий по обмену опытом, направленных на более глубокое понимание особенностей миграции в коридоре бывшего Советского Союза. Они варьировались от обмена опытом по вопросам статистической информации о миграционных потоках, до обсуждений путей снижения стоимости денежных переводов и потенциальных спорных вопросов о направленности миграционной политики, в частности, в России.

Дебаты МИРПАЛ проходят с участием ряда заинтересованных сторон, таких, как должностные лица соответствующих государственных органов и представители диаспор и частного сектора. Учитывая неформальный характер сети, МИРПАЛ предоставляет площадку для обсуждений без конфронтации между сторонами, обмена опытом и разработки направлений совместных решений.

Полезный опыт для рассмотрения Кыргызской Республикой

Три примера международного сотрудничества по вопросам миграции, приведенные в предыдущих главах, предлагают некоторый опыт, который может стать полезным для Кыргызской Республики. Во-первых, контекст международного сотрудничества является чрезвычайно полезным для отправляющих стран, особенно для малых стран, таких, как Кыргызстан. Процесс Коломбо достиг ряда успехов, но он также характеризуется высокой степенью формальности, не являющейся оптимальной во всех аспектах международных дискуссий, в частности, на пространстве бывшего Советского Союза. С другой стороны, опыт ЕС-ЕаР, в первую очередь, зависит от повестки ЕС, ему в значительной степени не хватает многостороннего принятия решений и консенсуса.

Укрепление опыта МИРПАЛ, возможно, за счет выхода из спонсорской поддержки Всемирного Банка и принятия амбициозной повестки, может быть полезным для

¹⁵ <http://www.mirpal.org/>

всех его членов и, в частности, для Кыргызской Республики. Сотрудничество может быть менее формальным, чем в Процессе Коломбо, и менее дискуссионным, чем сейчас. Такое развитие событий потребует соглашения и сотрудничества всех нынешних членов.

Часть II. Полезный опыт и рекомендации

В Части I, мы рассмотрели международный опыт в отношении семи аспектов миграционной политики и инфраструктуры, имеющих решающее значение в получении положительных результатов для мигрантов, их семей и направляющих и принимающих стран. Полезный опыт, который может быть рассмотрен Кыргызской Республикой, был предложен в каждой главе. В этой части, мы представляем общий свод полезного опыта и ряд политических и институциональных рекомендаций для их рассмотрения и обсуждения. Некоторые из этих рекомендаций являются более сложными в выполнении, чем другие. Однако, предложенная стратегия представляет собой дорожную карту и видение для страны в обсуждении вопросов миграции.

Универсального подхода не бывает. Необходимость формирования видения

В миграционной политике нет единой модели для всех стран. Комплексный характер проблем миграции таков, что многие институциональные субъекты (государственные и негосударственные) являются возможными заинтересованными сторонами и, следовательно, могут претендовать на место за столом переговоров по вопросам миграции.

Обзор международного опыта также показывает, что многие страны лишь недавно сделали попытки улучшить организационную модель управления миграцией и, следовательно, во многих случаях этот опыт еще нельзя оценивать, что лучше всего работает и при каких условиях. С другой стороны, имеющиеся данные показывают, что отсутствие действий приводит к контрпродуктивности. Ошибки, которые следует избегать, включают: страны-экспортеры большой рабочей силы должны прекратить воспринимать миграцию как вопрос безопасности границ; профилировать отдельные департаменты министерств в области миграции, но без достаточно сильного влияния; с другой стороны, комиссии высокого уровня обычно являются парадными и далеко не эффективными.

Некоторые из наиболее интересных примеров в нашем обзоре указывают на преимущество одномандатных агентств, способствующих координации государственной политики и обеспечивающих доступ к координационному центру по оказанию помощи мигрантам в странах назначения. При поддержке Центрально-Азиатского региональной программы по миграции МОМ (CARMP), Кыргызстан в настоящее время пилотирует проект по созданию центра по трудоустройству за рубежом при Министерстве труда. Принцип «пилотирования» нового учреждения еще будет прокомментирован, но, более смелое долгосрочное видение может принести пользу Кыргызстану, как например, принятие решения

по созданию агентства с высокой степенью автономии и с четко определенным мандатом по защите трудовых мигрантов на всех этапах процесса миграции. Мы бы назвали такое учреждение Агентством по защите трудовой миграции (LMPA). В его обязанности могли бы входить: контроль за деятельностью посредников-агентств по трудоустройству и мониторинг их отбора; координация пред-выездной подготовки, включающая языковую, культурную, финансовую и правовую подготовку; поддержка диаспоры в регионах с более высокой концентрацией диаспоры по вопросам трудоустройства, предоставления безопасного жилья и транспорта и реинвестирования на родину; активное представительство в консульских отделах с честным внимательным персоналом для оказания помощи по юридическим, медицинским и иммиграционным вопросам.

Как отмечалось в Главе 2, Кыргызстану было бы целесообразно признать слабую структуру институтов и смягчить риски совершения злоупотреблений чиновниками. Таким образом, внутри системы управления LMPA было бы крайне важно обеспечить адекватное представительство и подотчетность для заинтересованных неправительственных сторон (как IME в Мексике или CONMIGRANTES в Сальвадоре) через прямое представительство мигрантов и их семей в консультативном, стратегическом совете при Агентстве. Агентство и такой консультативный совет должны быть построены по самым высоким стандартам прозрачности и предоставлять периодическую отчетность и открытый доступ к информации. Следует создать такие механизмы как омбудсмен для возмещения ущерба пострадавшим сторонам. Эти меры могут послужить препятствием произвольному или коррупционному поведению чиновников агентства. Разумной целью могло бы стать создание LMPA в течение пяти лет при активной поддержке со стороны международного сообщества.

Необходимость «миграционной призмы»

Предложенное LMPA, однако, не должно иметь чрезмерный мандат, так как есть риск потерять фокус, и миссия агентства может не состояться. В связи с этим, напрашивается вопрос о том, как объединить миграционные направления с другими важными областями политики, способным повлиять на развитие миграции. Одним из возможных вариантов могло бы стать создание Офиса Представителя по вопросам (ОМА), в качестве небольшого подразделения в аппарате премьер-министра, с четким мандатом по рассмотрению крупных инициатив в области (а) образования, (б) реформы финансовых рынков, (в) социальной защиты населения, через призму миграции, то есть, с единственной целью оценки возможного влияния предлагаемой политики на последствия миграции. ОМА помогло бы отраслевым ведомствам, напоминая им о необходимости оценки возможных последствий в отношении мигрантов и членов их семей, а также денежных переводов. ОМА могло бы тщательно рассмотреть предлагаемые реформы в сфере образования и, при необходимости, указать на отсутствие или недостаточные меры по обучению потенциальных мигрантов и их детей и предложить адекватные изменения.

ОМА не должно быть образовано бюрократическим подходом. На самом деле, небольшой секретариат мог бы эффективно использовать богатый международный опыт международных партнеров, активно сотрудничающих с Кыргызской Республикой; миссией секретариата являлось бы не написание законов и правил, а защита мигрантов. ОМА, как таковое, не был организован как

автономный офис в рассмотренных странах, но его функции присутствуют в определенной степени в ряде учреждений. Для Кыргызстана было бы целесообразным экспериментирование с подобными инновациями.

Руководство - это ключ к решению

Одним из важнейших элементов, рассмотренных в примерах с международным опытом, является вопрос о руководстве. Ни одно агентство не будет эффективным и не будет долго функционировать без существенной поддержки сверху. Так, необходимо, чтобы высшее руководство страны послало четкий сигнал об исключительной важности миграции и рассмотрении ее в качестве национального приоритета. При создании ЛМРА или ОМА также важно, чтобы руководящий состав этих учреждений был подобран, руководствуясь критериями профессионализма, честности и приверженности миграции.

Международное сотрудничество

Опыт Процесса Коломбо показывает результаты совместного обсуждения вопросов отправляющими и принимающими странами. Большинство мигрантов из Кыргызстана в ближайшем будущем будут по-прежнему выбирать Россию и, возможно, Казахстан как страны предпочтительного назначения. Существующее региональное сотрудничество должно быть укреплено, что принесет пользу всем заинтересованным странам. Опыт, накопленный за последние несколько лет под эгидой сети МИРПАЛ, представляет программу действий, которая может получить свое дальнейшее развитие. Сочетание технических дискуссий по важным вопросам дополнило бы более открытые консультации относительно развития политики.

Информация и оценка

Ни одна из наших рекомендаций не может стать эффективной без сбора точной информации. Министерство, занимающееся вопросами трудовой миграции, должно разработать базу данных всех легальных и возвратившихся мигрантов, а также должно проводить регулярные опросы среди потенциальных мигрантов, мигрантов в странах назначения и возвратившихся мигрантов и членов их семей. Периодические опросы в обществе также необходимы для оценки влияния миграции на общество. Без точной и регулярной информации о мигрантах, членов их семей и сообществ, невозможно будет оценить экономические и социальные последствия трудовой миграции и эффективность любых новых законов и правил, которые могут повлиять на мобильность рабочей силы и права человека.

Получение хороших данных - это лишь первый шаг в оценке; правительство должно создать свой потенциал для проведения анализа собранных данных. Для этого, возможно, потребуется дополнительное обучение государственных служащих или местных экспертов и консультантов. Также должно быть улучшено качество местного образования и усилена борьба с коррупцией в учебных заведениях. Такая инвестиция в информационный и человеческий капитал будет иметь последствия в долгосрочной перспективе для эффективного развития и реализации миграционной политики в Кыргызской Республике. Индия является одним из примеров, где вкладываются значительные средства в человеческий капитал и информационные технологии. Такая инвестиция является одной из ключевой для достижения долгосрочного экономического развития.

Социальное обеспечение

Озабоченность возвратившихся в Кыргызстан трудовых мигрантов вызывает воздействие их миграции на пенсионное обеспечение по старости. Мигрант, работающий в России, не платит взнос в Социальный фонд КР; его заработная плата за рубежом не отражается в его трудовой книжке. Это означает, что его пенсия, скорее всего, не будет отражать его многолетний трудовой стаж и будет значительно ниже, чем если бы он не мигрировал. Есть два пути решения этой проблемы. Во-первых, позволить эмигрантам платить взнос в Пенсионный фонд, пока они работают за рубежом. Такая политика применяется в Индийском штате Керала. Закон о защите нерезидентов-керальцев от 2008 года требует, чтобы правительство штата Керала предоставило пенсионный план для мигрантов. Участник пенсионного плана вносит взнос в фонд в течение не менее пяти лет, такую оплату можно перевести из-за границы; затем участник получает пенсию по достижении 60 лет (MFA 2012). Второе решение заключается в снижении стоимости сохранения сбережений мигрантов. Стоимость сбережений и перечисление денег на родину являются низкой для мексиканских и сальвадорских иммигрантов в США и Канаде. Правительство Мексики не имеет программы по обеспечению пенсионных льгот вернувшимся мигрантам, но оно предлагает субсидируемое ипотечное кредитование для мигрантов и приглашает организации, занимающиеся денежными переводами, внести свой вклад в программы общественного благосостояния (Mughal 2007; de Leon 2011).

Здравоохранение и безопасность представляют большой интерес, и несколько стран, обзор практики которых был сделан нами, приняли программы для решения этого вопроса. Практикуемые двусторонние соглашения являются самыми эффективными. Двустороннее соглашение между Кореей и Филиппинами гарантирует доступ к корейской программе социальных услуг для легальных мигрантов. Законодательство США требует соблюдения работодателями правил безопасности и обеспечения услуг неотложной медицинской помощи мигрантам и членам их семей.

Мы рекомендуем Кыргызской Республике разработать более активный подход по поддержке мигрантов и членов их семей. Прозрачность в деятельности финансовых учреждений способствует накоплению сбережений. Мобильный банкинг предоставляет возможность посылать денежные переводы. Двусторонние соглашения по социальному обеспечению, здравоохранению и безопасности могут работать при наличии механизмов мониторинга и обеспечения условий для выполнения соглашений. Без институционального потенциала по обеспечению соблюдения положений будет трудно добиться прогресса в области социального страхования и благосостояния возвращающихся мигрантов и членов их семей. Без такой защиты у мигрантов будет меньше стимулов для возвращения на родину.

Библиография

- Agency for the Placement of Overseas Indonesian Workers (BNP2TKI). 2011. "Arab Saudi Tolak Penuhi Perjanjian Kerja TKI." <http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/4125-arab-saudi-tolak-penuhi-perjanjian-kerja-tki.html>
- Agunias, D.R. 2008. "Managing Temporary Migration: Lessons from the Philippine Model." Washington, DC: Migration Policy Institute.
https://secure.migrationpolicy.org/images/2008.10.7_Presentation.pdf
- Agunias, D.R. and C. Aghazarm (2012): "Labour Migration From Colombo Process Countries: Good Practices, Challenges And Ways Forward." Issue in Brief, Issue 1. Washington, DC: Migration Policy Institute.
<http://www.migrationpolicy.org/pubs/colomboprocessbrief.pdf>
- Agunias, D.R. and K. Newland. 2012. Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries. Geneva, Switzerland: IOM and Migration Policy Institute.
www.gfmd.org/documents/pfp/diaspora-handbook/Diaspora_Handbook_for%20Web_17April2012.pdf
- Agunias, D.R. and N.G. Ruiz. 2007. "Protecting Overseas Workers: Lessons and Cautions from the Philippines." Migration Policy Institute's Insight. (October).
<http://www.brookings.edu/research/articles/2007/09/global-labor-markets>
- Alba, F. and A.C. Manuel. 2012. New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Aryad, B. 2011. "ODEPC, a Failure as a Recruiting Agency." Ibnlive, August 8. Accessed January 26, 2013. <http://ibnlive.in.com/news/odepc-a-failure-as-a-recruiting-agency/173989-60-116.html>
- Asis, M.M.B and D.R. Agunias. 2012. "Strengthening Pre-Departure Orientation Programmes in Indonesia, Nepal, and the Philippines." Issue in Brief, Issue 5. Washington, DC: Migration Policy Institute.
www.migrationpolicy.org/pubs/predepartureorientation.org
- Australian Government (2009): Australia's Cultural Orientation Program for Humanitarian Entrants—The Evaluation of AUSCO 2009, available at <http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/ausco-evaluation-2009.pdf>
- Avato, J., J. Koettl, and R. Sabates-Wheeler. 2009. "Definitions, Good Practices, and Global Estimates on the Status of Social Protection for International Migrants." World Bank Social Protection DP No. 0909.
- Blank, N.R. 2011. "Making Migration Policy: Reflections on the Philippines' Bilateral Labor Agreements." Asian Politics and Policy, 3(2): 185-205.
- Borjas, G. J. 1994. "The Economics of Immigration." Journal of Economic Literature, XXXII(December): 1667-1717.

- Calzado, R. 2007. "Labour Migration and Development Goals: The Philippine Experience." Paper presented at the International Dialog on Migration: Workshop on Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development. Geneva, Switzerland: October 8.
- Chisti, M. A. 2007. "The Phenomenal Rise in Remittances to India: A Closer Look." Policy Brief. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Cruz, A.T. 2004. Portability of Benefit Rights in Response to External and Internal Labour Mobility: The Phillipine Experience.
- Delcour, Laure (2011). "The Institutional Functioning of the Eastern Partnership: An Early Assessment" Eastern Partnership Review, n. 1, October, Estonian Center of Eastern Partnership.
http://www.eceap.eu/ul/The_Institutional_Functioning_of_the_Eastern_P.pdf
- de Leon, J.D. 2011. "Migration, Cooperation and Development: The Role of the Mexican Government." Presentation at the Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, January 11.
- Directo a Mexico. 2013. "About Directo a Mexico." Accessed February 4, 2013.
<http://www.directomexico.com/en/infobancos.html>.
- FIRCO. 2012. "Presentación de Paisano." July 12.
http://www.firco.gob.mx/proyectos/migrantes/Paginas/migrantes_01.aspx.
- Forteza, A. 2008. World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0825
- Gammage, S. 2007. "El Salvador: Despite End to Civil War, Emigration Continues." Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Gibson, J. and D. McKenzie. 2007. "The Impact of an Ex-Ante Job Offer Requirement on Labor Migration: The New Zealand-Tonga Experience." In, C. Özden and M. Schiff (eds.), International Migration, Economic Development and Policy. Washington, DC: The World Bank, pp. 215-233.
- Go, S. P. 2007. "Asian Labor Migration: The Role of Bilateral Labor and Similar Agreements." Paper presented at the Regional Informal Workshop on Labor Migration in Southeast Asia, What Role for Parliaments. September 21-23. Manila, the Philippines
<http://www.pstalker.com/ilo/resources/Bilateral%20Agreements%20PHILIPPINES%20by%20Stella%20Go.pdf>.
- Harikrishnan, K.S. 2012. "A Migration Story Comes Full Circle." IPS News. October 8 Accessed January 26, 2013. www.ipsnews.net/2012/10/a-migration-story-comes-full-circle.
- Holzmann, R. and J. Koettl. 2011. "Portability of Pension, Health, and Other Social Benefits: Facts, Concepts and Issues. IZA DP No. 5715.
- Holzmann, R., Johannes Koettl, and T. Chernetsky. 2005. "Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices." World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0519.

- International Labour Organization (ILO). 2009. Protecting the Rights of Migrant Workers: A Shared Responsibility. Geneva, Switzerland: ILO
www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/brochure_migrant_rights.pdf
- International Organization of Migration (IOM). 2010. Labour Migration from Indonesia: An Overview of Indonesian Migration to Selected Destinations in Asia and the Middle East. Geneva, Switzerland: IOM
www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/Final-LM-Report_English.pdf
- International Labour Organization (ILO). 2013a. “Ley Especial Para La Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia y su Reglamento de Ejecución.” Natlex. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/>
- International Labour Organization (ILO). 2013b. “National Labour Migration Policy, Sri Lanka.”
http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=27
- International Organization of Migration (IOM). 2013a. “Colombo Process.”
http://www.colomboprocess.org/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=38
- International Organization of Migration (IOM). 2013b. “Migrant Training.”
<http://iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do-migrant-training.html>
- International Organization of Migration (IOM-MLD). 2013. “Migration Law Database.”
www.imldb.iom.int/search.do?action=search
- International Social Security Association (ISSA). 2009. “Good Practices in Social Security: The Case of MERCOSUR.” Accessed March 21, 2013. <http://www.issa.int/News-Events/News2/Good-practices-in-social-security-The-case-of-MERCOSUR>
- Kerala Non-Resident Keralites’ Welfare Board (KNRKWB). 2013. “Citizen Charter.”
http://www.pravasiwelfarefund.org/docs/citizens_charter_english.pdf
- Laglagaron, L. 2010. Protection Through Integration: The Mexican Government’s Efforts to Aid Migrants in the United States. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Lee, C. 2009. “Labor Force Participation of Older Males in Korea: 1955-2005.” NBER Working Paper #14800.
- Martin, S. and R. Abirmourched. 2009. “Migrant Rights: International Law and National Action.” *International Migration*, 47(5): 115-138.
- Memorandum of Understanding Between Department of Labor and Employment, Republic of the Philippines, and the Ministry of Labor, Republic of Korea on the Sending and Receiving of Workers Under the Employment Permit System of Korea. 2009.
- Migration Forum in Asia. 2012. “Programs and Services for Migrant Workers and Members of their Families in Three Indian States: Kerala, Andhra Pradesh, and Tamil Nadu.” Quezon City, The Philippines: MFA.

- Migration News. 2009. "Mexico: Migrants, Remittances, 3 X 1." 16(4). Accessed February 11, 2013. http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3548_0_2_0
- Ministry For Foreign Employment Promotion And Welfare (MFEPW). 2008. "National Labour Migration Policy For Sri Lanka." Colombo, Sri Lanka: ILO. www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/mpolicy_srilanka_en.pdf
- Ministry of Overseas Indian Affairs (MOIA). 2013. "Guideline for Registration as Recruitment Agencies (RA)." <http://www.moia.gov.in/services.aspx?ID1=257&id=m8&idp=120&mainid=73>
- Ministry of Overseas Indian Affairs (MOIA). 2013. "Mahatma Gandhi Pravasi Suraksha Yojana (MGPSY)." <http://www.moia.gov.in/services.aspx?409&id=m12&idp=409&mainid=73>
- Morgan, G. and C. Nolan. 2011. Step Up: Improving Recruitment of Migrant Workers in Indonesia, Findings from a Research Visit to Semarang, Indonesia, May 3-7, 2011. BSR Migration Linkages. http://www.bsr.org/reports/Improving_Migrant_Worker_Recruitment_in_Indonesia.pdf
- Mughal, A.G. 2007. Migration, Remittances, and Living Standards in Tajikistan: A Report Based on the Khatlon Remittances and Living Standards Measurement Survey. Dushanbe, Tajikistan: IOM.
- NamastheNRI.com. 2013. "Emigration Clearance." Accessed January 28, 2013. <http://namasthenri.com/passport/emigrationclearance.html#1983>
- Newland, K. and D.R. Agunias. 2012. Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Newland, K. and H. Tanaka. 2010. "Mobilizing Diaspora Entrepreneurship for Development." Washington, DC: Migration Policy Institute. www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-entrepreneurship.pdf
- Organisasil Internasional untuk Migrasi (OIM). 2011. Buku Saku Bekerja ke Luar Negeri Secara Legal dan Aman. Jakarta, Indonesia: IOM.
- Orozco, M. and Beatriz S. 2011. Análisis Descriptivo De Las Instituciones Responsables De La Gestión De Las Políticas Migratorias En Costa Rica Y Nicaragua. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
- Passel, J., D. Cohn, and A. Gonzalez-Barrera. 2012. "Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less." Washington, DC: Pew Research Hispanic Center. www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less
- Rajan, S.I. 2012. "Assessment of NORKA-Roots (an Implementing Agency of the Department of NORKA – Non-Resident Kerlites Affairs of the Government of Kerala) and the Applicability of a Similar Organisation to Other States in India." Manila, The Philippines: Migration Forum in Asia.

- Ratha, D., S. Mahapatra, and A. Silwal. 2011. Migration and Remittances Factbook 2011. Washington, DC: Migration and Remittances Unit, The World Bank.
- Rodriguez, N. and J.M. Hagan. 2004. "Fractured Families and Communities: Effects of Immigration Reform in Texas, Mexico, and El Salvador." *Latino Studies*, 2: 328-351.
- Rosenblum, M.R. 2012. "Mexico-U.S. Migration Policy: Historical Review and Contemporary Challenges." *The Oxford Handbook of Mexican Politics*. Oxford Handbooks Online, Oxford University Press. www.oxfordhandbooks.com
- Saseendran, S. 2012. "Kerala Plans Recruitment for Gulf through State Agency." *Khaleejtimes*, May 11. Accessed January 26, 2013. http://www.khaleejtimes.com/kt-article-display-1.asp?xfile=data/nationgeneral/2012/May/nationgeneral_May163.xml§ion=nationgeneral.
- Suparno, E. 2008. "Kebijakan dan Strategi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri." State Secretary of the Republic of Indonesia. Accessed January 22, 2013. http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1700
- United States Department of State. 2010. *Trafficking in Persons Report 2010*. Accessed February 4, 2013. <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2010/index.htm>
- Wiltberger, J. 2009. "Bringing Latin America into US Debates on Latino Immigration: Views from El Salvador." *Development*, 52(4): 519-524.
- Woolford, G. 2009. "Social Protection for Migrants from the Pacific Islands in Australia and New Zealand." World Bank Social Protection DP No. 0912.
- World Bank. 2013. "Mirpal." www.mirpal.org
- Zachariah, K.C. and S.I. Rajan. 2012. "Inflexion in Kerala's Gulf Connection: Report on Kerala Migration Survey 2011." Centre for Development Studies Working Paper #450. Trivandran, Kerala. <http://www.cds.edu/wp-content/uploads/2012/11/WP450.pdf>

Сопоставительный анализ проекта Стратегии регулирования внешней трудовой миграции на период 2013-2018 годы с рекомендациями, предложенными К.Андерсон и Л.Барбоне

В Проекте Стратегии трудовой миграции, разработанном Департаментом внешней миграции (Министерство иностранных дел Кыргызской Республики) излагается правовая и институциональная база защиты «прав и интересов» трудовых мигрантов в странах назначения за пределами Кыргызской Республики и даются гарантии того, что рабочие места, которые находят трудовые мигранты, должны соответствовать ожиданиям достойной работы с социальной защитой. Стратегия уделяет основное внимание защите мигрантов, эффективности и прозрачному управлению. Опишем эти три большие политические цели и рекомендации по достижению этих целей. Мы кратко поясним, как наши выводы сопоставляются с этими рекомендациями.

1. Защита прав трудовых мигрантов за рубежом

- a. Стратегия: Назначить трудового атташе в дипломатические представительства каждой принимающей страны. Атташе будет защищать права мигрантов, оказывать помощь в поиске работы на местном рынке труда и собирать информацию, работать с местными агентствами по нахождению подходящей работы и разработке отчетов о потребностях мигрантов и рекомендациям по внесению изменений в политику.
 - Мы рекомендуем, чтобы консульские учреждения предлагали больше услуг мигрантам. Это может быть сделано через трудового атташе или агентство (пример Сальвадора). Сотрудники Консульств должны ставить интересы мигрантов выше своей финансовой заинтересованности, и их деятельность должна быть прозрачной.
- b. Внести дополнения и изменения в законодательство: обзор законов, проведение обследований, улучшение внутриведомственной координации.
 - Все законы и положения должны периодически ревизоваться. Мы рекомендуем модернизировать информационную систему департамента или учреждения, занимающегося вопросами трудовых мигрантов. Периодические опросы потенциальных, возвращающихся мигрантов и мигрантов в странах назначения, необходимые для оценки причин и воздействия миграции, условий, в которых живут мигранты и члены их семей, а также эффективности политики и законодательства.
- c. Развитие системы социального и медицинского страхования для трудящихся мигрантов и членов их семей
 - Мы рекомендуем повышение прозрачности финансовых институтов и более широкое применение новых технологий мобильного банкинга с целью содействия переводу ресурсов через границы. Мы рекомендуем проведение мониторинга в рамках двусторонних соглашений, обеспечение санитарно-гигиенических норм и стандартов техники безопасности и обеспечение доступа к местным услугам образования и здравоохранения. Примеры США, Канады и Кореи показывают, что такие соглашения возможны. Должны быть рассмотрены стимулы для

сбережений с целью обеспечения пенсионного обеспечения, подобно тому, как это реализуется в штате Керала, где предлагается пенсионный план для работающих за рубежом.

- d. Инициировать больше двусторонних и многосторонних соглашений в области трудовой миграции
 - Мы поддерживаем заключение двусторонних и многосторонних соглашений в области нахождения соответствующей работы, охраны труда, а также предоставления базовых социальных услуг мигрантам и членам их семей. Мы привели несколько примеров эффективно реализуемых соглашений. Мы также поддерживаем соглашения, применяемые для отслеживания и снижения числа нарушений прав человека и торговли людьми.
- e. Подготовка мигрантов для внешнего рынка труда и содействие улучшению условий работы за рубежом: обучение, пред-выездная подготовка, региональные информационные центры.
 - Мы предлагаем внедрение политики подготовки работников для работы за рубежом и предоставление помощи в адаптации к новым условиям жизни. Эти мероприятия включают учебную программу и пред-выездную подготовку. Мы поддерживаем языковую подготовку. Кыргызстанские граждане, которые едут в Россию и не владеют языком, находятся в невыгодном положении во время поиска работы и больше подвергаются дискриминации. Ряд исследований, проведенных в течение нескольких десятилетий, показывают значительную роль языковой и культурной ассимиляции в зарабатывании и уровне жизни иммигрантов. Мы также поддерживаем механизмы информирования о создании рабочих мест и предоставления безопасной информации для потенциальных трудовых мигрантов во всех регионах страны.
- f. Расширять прозрачное государственно-частное партнерство, в том числе, сотрудничество с диаспорой, Общественный совет по трудовой миграции за рубежом для координации взаимодействия и использования услуг частных агентств занятости для развития тесного сотрудничества.
 - Мы поддерживаем разработку программ, мотивирующих диаспору вносить свой вклад в развитие сообществ и оказание помощи новым иммигрантам в поиске хорошей работы и условий жизни. Имеется множество примеров успешных программ поддержки диаспор в мире.

Мы также представляем много примеров эффективного использования услуг частных и общественных организаций для содействия в поиске соответствующей работы в других странах. Эта политика должна сопровождаться программой мониторинга. Эффективное использование потенциала агентств в других странах включает в себя проведение тщательного мониторинга деятельности этих агентств.

2. Реализация

- a. Координация Министерством иностранных дел деятельности различных министерств в Кыргызской Республике, государственных служащих, органов местного самоуправления, НПО и международных организаций
 - Мы считаем, что, как и в большинстве стран, эмиграция должна регулироваться Министерством иностранных дел. Местные и государственные администрации могут способствовать миграции и возвращению, содействовать диаспоре, посредством Ассоциации родных городов, к примеру, содействовать в развитии местных сообществ.
- b. Учреждение консультативного (Наблюдательного совета по реализации стратегии по миграции) для обеспечения согласованности стратегии и снижения барьеров в реализации. Мероприятия включают в себя создание условий институционализации, анализ и оценку политики, финансовую поддержку и мониторинг.
 - Мы поддерживаем развитие консультативного органа, таких как CONMIGRANTES в Сальвадоре, который включает участие мигрантов и общинных лидеров в разработке эффективной политики.

3. Мониторинг и оценка: координируется Министерством иностранных дел.

Этот пункт относится ко второй части выше. Будут необходим вклад промежуточных ресурсов. Выполнение плана будет контролироваться, а результаты его оцениваться и передаваться в министерство. Мы поддерживаем программы по сбору данных, мониторингу эффективности политики и борьбы с коррупцией.

4. Существуют и риски стратегии

- a. Экономические: План действий не может быть реализован из-за недостаточного финансирования.
- b. Организационные: Отсутствие потенциала государственных органов означает, что хорошая политика не может осуществляться эффективно и прозрачно.
- c. Отсутствие межведомственного сотрудничества и координации относится к b., это препятствует реализации хорошего плана по стратегии.
- d. Социально-экономические: Правительство Кыргызской Республики должно быть готово отреагировать на изменения глобального спроса на рабочую силу на всех уровнях специализации мигрантов. Без возможности оценивать рынки труда и готовить специалистов на имеющиеся рабочие места, миграционная политика не будет эффективной.
- e. Информация: Существует недостаток в достоверной информации о рынках труда в местах назначения и о потребностях в мигрантах. Эта проблема должна быть решена.

Все эти вопросы рассматриваются в нашем анализе. Мы также хотим подчеркнуть, что реализация хорошей миграционной политики требует времени и экспериментов. Филиппинская политика развивалась на протяжении 25 лет; Кыргызская Республика не сможет сформировать миграционную политику с полной функциональностью в одночасье, но страна может начать делать успехи.

Список сокращений

АСРОIW	(BNP2TKI, BNP3TKI) Агентство по размещению и защите прав индонезийских работников за границей
ASEAN	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
CARMP	Центрально-Азиатская Региональная Миграционная Программа (MOM)
CONMIGRANTES	Национальный Совет по защите и развитию мигрантов и их семей, Эль-Сальвадор (Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia)
FIRCO	Целевой Фонд по страхованию общих рисков, Мексика (Fideicomiso de Riesgo Compartido)
IME	Институт мексиканцев за рубежом, Мексика (Instituto de los Mexicanos en el Exterior)
INM	Национальный институт миграции, Мексика (Instituto Nacional de Migración)
IOM	Международная Организация по Миграции
MFEPW	Министерство содействия занятости за рубежом и социального обеспечения, Шри-Ланка
MIRPAL	МИРПАЛ - сообщество специалистов и практиков в сфере миграции и денежных переводов
MOIA	Министерство по делам диаспор Индии
NCPD	Национальная комиссия по народонаселению и развитию, Молдова
NORKA	Департамент по делам нерезидентов штата Керала, Индия
OLAMWA	Управление по оказанию правовой помощи по делам трудовых мигрантов, Филиппины
ODEPC	Консультативный офис по содействию международному развитию и занятости, Индия, штат Керала
POEA	Филиппинское Управление по трудоустройству за рубежом
SAGARPA	Секретариат по вопросам сельского хозяйства, животноводства, сельского развития, рыболовства и продовольствия, Мексика
SLBFE	Шри-Ланкийское Бюро по трудоустройству за рубежом
SLFEA	Шри-Ланкийское Агентство по трудоустройству за рубежом