

Титова Т.П.,

к. полит. наук

Института социологии НАН Беларуси,

г. Минск

СЕЛЕКТИВНАЯ ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ КАПИТАЛОМ: СТРАТЕГИИ И ПРАКТИКИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ

Представлений анализ систем відбору висококваліфікованих мігрантів в зарубіжній імміграційній політиці. Досліджуються проблеми визначення висококваліфікованих фахівців, як категорії трудових мігрантів в теорії і політичних практиках.

Ключові слова: висококваліфіковані фахівці, трудові мігранти, селективна імміграційна політика.

Постановка проблемы. Рост человеческой мобильности в условиях глобализации обусловил необходимость нового подхода к управлению миграционными потоками в XXI в. В международной практике государственного регулирования трудовой миграции происходит расширение стратегических мер и инструментов, направленных на привлечение специалистов высокой квалификации из-за рубежа. В экономике, основанной на знаниях, высококвалифицированные кадры приобретают ключевое значение. Сегодня практически все развитые и многие развивающиеся страны включились в конкурентную борьбу за привлечение высококвалифицированных мигрантов, которое рассматривается как эффективный путь наращивания человеческого капитала. Это обстоятельство, в свою очередь, ведет к реформированию миграционной политики и переходу от политики жесткого контроля миграции к политике гибкого управления миграционными процессами.

Изложение основного материала. Рост человеческой мобильности в условиях глобализации обусловил необходимость нового подхода к управлению миграционными потоками в XXI в. В международной практике государственного регулирования трудовой миграции происходит расширение стратегических мер и инструментов, направленных на привлечение специалистов высокой квалификации из-за рубежа. В экономике, основанной на знаниях, высококвалифицированные кадры приобретают ключевое значение. Сегодня практически все развитые и многие развивающиеся страны включились в конкурентную борьбу за привлечение высококвалифицированных мигрантов, которое рассматривается как эффективный путь наращивания человеческого капитала. Это обстоятельство, в свою очередь, ведет к реформированию миграционной политики и переходу от политики жесткого контроля миграции к политике гибкого управления миграционными процессами.

Если традиционно большая часть административных и финансовых ресурсов принимающих стран шла на предотвращение пересечения границы и пребывания нежелательных (незаконных) иммигрантов, то сегодня все больше усилий направляется на активное привлечение желаемых категорий мигрантов. Соответственно, эффективность миграционного регулирования начинает определяться не столько в понятиях безопасности, сколько в понятиях экономической выгоды, опираясь на два ключевых фактора: во-первых, наличие последовательной миграционной стратегии, которая обозначила бы конкретные цели и задачи миграционной политики с учетом

специфических социально-экономических требований государства; и, во-вторых, наличие инструментов отбора именно тех категорий иммигрантов, которые способствовали бы достижению поставленных задач [1].

Тенденция, свойственная сегодня всем развитым странам, принимающим ежегодно большое количество мигрантов, – переход от ограничительной к избирательной миграционной политике. При этом селективная политика ориентируется не столько на нужды конкретных секторов промышленности или сельского хозяйства, сколько на общие требования постиндустриальной экономики с ее опорой на инновационность, гибкость и информационные технологии. В основу легальных рамок иммиграции уже сегодня закладывается представление о ценности/стоимости труда квалифицированного мигранта и его потенциальной способности к адаптации на рынке труда [2, с. 47].

Современная иммиграционная политика предполагает диверсифицированный подход к мигрантам в зависимости от их квалификации и способности адаптироваться к принимающему обществу. Развитые страны при помощи специальных мер расширяют возможности иммиграции квалифицированных специалистов, одновременно сокращая возможности для въезда и оседания низкоквалифицированных мигрантов. Помимо Австралии и Канады, традиционно отбиравших мигрантов по экономическим критериям, в начале 2000-х гг. селективная политика была официально введена во многих европейских странах. В 2013 г. политику поощрения иммиграции высококвалифицированных кадров проводили 68 из 172 стран, по которым имелась соответствующая информация.

Реализуемые странами миграционные стратегии и практики отбора трудовых мигрантов отличаются значительным разнообразием. Цели, механизмы и инструменты селективной иммиграционной политики зависят от многих факторов. Влияние на них оказывают степень интегрированности страны в общемировые экономические и политические процессы; макроструктурные особенности рынков труда; конкретные ресурсно-демографические характеристики населения и рабочей силы; особенности политической ситуации. Каждая страна проводит свою, хотя во многих случаях и согласованную с другими странами, миграционную политику. Растущая конкуренция за привлечение квалифицированных трудовых ресурсов стимулирует правительства постоянно разрабатывать новые подходы к регулированию трудовой миграции.

В качестве ключевых стратегий привлечения высококвалифицированных специалистов выделяются следующие:

1. Прием мигрантов, основанный на трудоустройстве, когда работодатели подают заявление о найме работника при условии защиты внутреннего рынка труда.
2. Исследование рынка труда, когда правительственные агентства определяют сектора, в которых имеется дефицит работников.
3. Нарращивание человеческого капитала, где баллы начисляются за такие характеристики, как образование и знание языка.
4. «Фильтрационная система», когда статус постоянного резидента предоставляется студентам или временным работникам, продемонстрировавшим свою ценность [3, р. 5].

При всем разнообразии инструментов селективных иммиграционных политик, в их основе лежат две базовые системы отбора мигрантов: балльная и система отбора на основании заявок работодателя. На практике страны зачастую используют сочетание элементов обеих систем.

При балльной системе отбора государство разрабатывает перечень качеств и характеристик, которыми должны обладать потенциальные иностранные работники. «Классическая» балльная система дает иммигрантам право напрямую подавать заявление в соответствующее государственное учреждение, и те, кто набирает необходимое количество баллов в соответствии с требуемыми критериями, могут получить рабочую визу. Система заявок от работодателей основана на выборе работников работодателями и исходит из конкретных потребностей в привлечении иностранной рабочей силы. Она позволяет работодателям самим определять, работники каких специальностей им необходимы. Несмотря на то, что отбор мигрантов осуществляют работодатели, государство устанавливает ряд общих параметров для отбора, например, к минимальному уровню образования и выплачиваемых зарплат для потенциальных работников.

Единых критериев отнесения мигрантов к категории высококвалифицированных специалистов не существует, каждая страна определяет собственные критерии отбора. Зачастую базовыми характеристиками выступают уровень образования и квалификация, требования к которым значительно варьируются.

В Канаде и Австралии, являющихся странами традиционной иммиграции, действуют сходные модели отбора высококвалифицированных специалистов, основанные на балльных тестах и списке востребованных профессий. Однако сами списки и требования к образованию заявителей имеют существенные отличия.

Канадская программа профессиональной иммиграции является одной из наиболее эффективных в мире. Ее успех обусловлен уровнем экономического развития государства, а также относительно мягким требованиям признания иностранного гражданина высококвалифицированным специалистом. К образованию и квалификации заявителей, проходящих по классу профессиональной иммиграции, в Канаде предъявляются следующие требования:

1. Профессия, по которой подается заявление, должна находиться в официальном списке востребованных профессий (NOC) и соответствовать одному из трех, определяемых законом, уровней квалификации. Заявитель должен подтвердить как минимум 1 год стажа по данной профессии в течение последних 10 лет на основе полной занятости и наличие дохода в этот период.

2. При определении уровня образования по балльной системе учитываются степень, полученная в результате очного обучения, и совокупная продолжительность обучения. Канадская балльная система выделяет четыре основных уровня образования, которые имеют внутреннюю градацию: степень Master's или Ph.D.; степень бакалавра; очная программа в колледже, техникуме, училище; средняя школа.

В 2014 г. список профессий был расширен правительством Канады с 24 до 50 профессий, практически все из которых требуют наличия высшего образования. Также увеличены ежегодные квоты приема иммигрантов с 5000 до 25000 заявлений. Программа предусматривает квоты для докторов наук, которым выделено 500 мест.

В Австралии иммиграция квалифицированных специалистов регулируется Программой общей профессиональной миграции. В соответствии с Программой не требуется иметь предложение работы со стороны работодателя, но необходимо обладать профессией, включенной в список востребованных профессий (SOL). Диапазон достаточно широк и содержит целый ряд профессий, не требующих высшего образования. Заявитель должен иметь образование, соответствующее одному из следующих критериев: подтвержденное австралийской экспертной организацией наличие теоретических знаний, относящихся к профессии из списка SOL; диплом или профессио-

нальное свидетельство, соответствующее III или IV разделам австралийской квалификационной структуры; степень, эквивалентную австралийской степени бакалавра и выше.

Профессиональная миграция в США строится на основе запросов работодателей. Для иностранных высококвалифицированных специалистов предусмотрена специальная рабочая виза H1-B. Образование и квалификация заявителя должны соответствовать одному из следующих требований:

- наличие образования не ниже бакалавра в одном из аккредитованных колледжей или университетов США по профессии, относящейся в США к категории «specialtyoccupation»³;
- либо образования, полученного за рубежом, эквивалентного степени бакалавра в США и выше по данной профессии;
- либо неограниченной лицензии штата, регистрации или сертификации, которая дает право практиковать по отдельным специальностям в штате, который предлагает занятость;
- либо образования, профессиональной подготовки или опыта работы по специальности, эквивалентных требуемому уровню образования, а также признания опыта работы по специальности путем последовательного занятия ответственных позиций, непосредственно связанных со специальностью.

Европейские государства относительно недавно включились в «борьбу за мозги», однако список стран, проводящих селективную иммиграционную политику, постоянно расширяется. Системы отбора высококвалифицированных специалистов, как правило, строятся на уже апробированных в странах традиционной иммиграции инструментах – балльных тестах и запросах работодателя либо их сочетании. Кроме того, в качестве критерия отбора также широко применяется уровень дохода заявителя по предлагаемой работе.

Специфика селективной иммиграционной политики стран Европейского Союза состоит в том, что миграция высококвалифицированных специалистов регулируется здесь на двух уровнях – общеевропейском и национальном. На уровне ЕС с 2011 г. действует Голубая карта ЕС, регулирующая иммиграцию высококвалифицированных специалистов из третьих стран. В то же время каждое государство вправе реализовывать собственную политику по привлечению данной категории мигрантов. Еще одним фактором, оказывающим существенное влияние на миграционные стратегии стран Европы, является инициатива по созданию ERA – единого научного и инновационного пространства государств-участников ЕС. Развитие мобильности работников сектора НИОКР, в том числе за счет привлечения специалистов из третьих стран, является одним из основных инструментов ее реализации.

В мае 2009 г. Советом ЕС была принята Директива № 2009/50/ЕС, которая ввела в Европе т.н. Голубую карту ЕС (BlueCardScheme). Эта схема была разработана специально для упрощения условий въезда и проживания, а также беспрепятственного передвижения по территории Европейского Союза высококвалифицированных специалистов из третьих стран. Претендентами на получение Голубой карты ЕС являются лица, обладающие высокой профессиональной квалификацией – дипломированные специалисты с высшим образованием (при условии, что длительность обучения составляла не менее 3 лет), а также иные лица, которые имеют пятилетний профессиональный опыт

³ Профессии, для работы по которым необходимо наличие степени бакалавра или ее эквивалента, относящегося к данной профессии.

работы по специальности, требующей высшего образования. Претенденты должны предоставить подписанный трудовой договор или имеющее юридическую силу предложение работы от европейского работодателя, в котором четко оговорена годовая брутто-зарплата. Ее размер устанавливается каждым государством отдельно и обычно как минимум в 1,5 раза превышает среднюю заработную плату по стране, однако для дефицитных профессий он может быть снижен до соотношения 1,2.

Директивы ЕС выступают своеобразными «основами законодательства» на европейском уровне, оставляя государствам-членам право разрабатывать собственные механизмы их исполнения. Так, в апреле 2012 г. парламентом Германии были внесены изменения в законодательство об иммиграции, согласно которым иностранному гражданину может быть выдана Голубая карта ЕС с целью осуществления трудовой деятельности на территории Германии. К соискателям предъявляются следующие требования:

- Наличие законченного университетского образования (немецкого или признаваемого зарубежного эквивалента);
- Наличие подписанного трудового договора или предложения работы от работодателя в Германии, подтверждающего, что годовая брутто-зарплата составит не менее 47600 евро. Для профессий группы MINT (математика, информатика, естественные науки, технологии) минимальная годовая брутто-зарплата составляет 37128 евро.

Австрия в дополнение к Голубой карте ЕС ввела в 2011 г. Красно-бело-красную карту (RWR Karte) – новую гибкую схему иммиграции квалифицированных работников и их семей из третьих стран. Красно-бело-красная карта выдается на 1 год и дает право ее обладателю на пребывание и трудоустройство у определенного работодателя на определенный срок. Претендовать на ее получение могут следующие группы лиц: высококвалифицированные работники; квалифицированные работники в дефицитных профессиях; другие ключевые работники; выпускники австрийских университетов и высших специальных учебных заведений; самозанятые ключевые работники. Отбор претендентов осуществляется на основе балльной системы. Для каждой категории претендентов действуют особые правила относительно минимальной заработной платы, уровня образования, знания языков, возраста и пр.

Ирландия – одна из трех стран, не принимающих участие в схеме Голубая карта ЕС. Государство проводит собственную политику по привлечению высококвалифицированных мигрантов определенных профессий. Особое внимание уделяется ученым и исследователям. Критерием отбора является, в первую очередь, уровень годового дохода. Для большинства должностей с годовым доходом 60000 евро и выше выдается специальный вид разрешения на работу – GreenCard, не требующий получения рабочей визы. Получить ее могут также работники с годовым доходом от 30000 до 59999 евро, если они входят в список профессий, по которым имеется дефицит специалистов. К ним, в частности, относятся химики, биологи, физики, научные сотрудники в области естественных наук и материаловедения. Гражданам стран, не входящих в Европейскую Экономическую Зону, которые выполняют научные исследования для аккредитованных исследовательских организаций Ирландии, а также аспирантам высших учебных заведений оформлять разрешение на работу не требуется вообще.

Российская Федерация также вводит элементы селективности в свою миграционную политику. Одновременно с программами развития сотрудничества с русскоязычными учеными-соотечественниками правительство России в 2010 г. внесло в

миграционное законодательство изменения, облегчающие условия найма зарубежных специалистов. Статус высококвалифицированных специалистов увязан с получением заработной платы определенного размера и предусматривает три соответствующих позиции: 1) не менее 1 миллиона рублей из расчета за 1 год – для высококвалифицированных специалистов, являющихся научными работниками или преподавателями в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью вузами, государственными академиями наук, национальными исследовательскими либо государственными научными центрами; 2) в размере не менее чем семьсот тысяч рублей из расчета за один год – для иностранных граждан, приглашаемых резидентами технико-внедренческой особой экономической зоны; 3) без учета требования к размеру заработной платы – для иностранных граждан, участвующих в реализации проекта «Сколково».

Разнообразие миграционных стратегий и практик привлечения высококвалифицированных мигрантов, и, соответственно, критериев их отбора в странах приема, отсутствие на международном уровне единых критериев оценки уровня образования и квалификации специалистов порождают ряд проблем в определении высококвалифицированных специалистов как категории международных трудовых мигрантов на концептуальном уровне.

Большинство работ, посвященных международной миграции специалистов высокой квалификации, начинается с исследования вопроса, кто же относится к категории высококвалифицированных мигрантов (*highlyskilled*). Исследователи сходятся во мнениях, что ключевыми характеристиками являются уровень образования и квалификация [4, р. 2]. В зависимости от цели, которую ставит перед собой национальное правительство, тот или иной показатель является предпочтительным. Большинство правительств, как правило, используют сочетание обоих критериев при отборе высококвалифицированных специалистов. Важными критериями отбора выступают также профессиональная деятельность и опыт работы, позволяющие отфильтровывать работников с низким уровнем необходимых навыков. Таким образом, отнесение мигранта к высококвалифицированным специалистам зависит и от образовательной составляющей, и от установленного порога минимальной компетентности в обществе, основанном на знаниях. Однако, как отмечают сами исследователи, и как показывает проведенный выше анализ зарубежных практик, эти критерии применяются далеко не всегда. Правительства могут изменять требования в зависимости от потребностей рынка труда.

Категория «высококвалифицированные специалисты» является гетерогенной, и ее внутренняя структура постоянно усложняется. Если изначально речь шла о «мигрантах-профессионалах», то сегодня эта исходная, хотя и несколько модифицированная категория стала столь важной в международной миграции, что категория «высококвалифицированные мигранты» распалась на пять подкатегорий: старший управленческий персонал; инженеры и техники; ученые; предприниматели; студенты [5, с. 109].

Рост числа стран, реализующих селективный подход в иммиграционной политике, разнообразие миграционных стратегий и политических практик по привлечению высококвалифицированных мигрантов – все это свидетельства растущей роли международной миграции высококвалифицированных специалистов в современной инновационной экономике.

Селективная иммиграционная политика сегодня ориентируется на экономические нужды государства и рассматривает человека как ресурс экономического развития. Понятие «высококвалифицированный специалист» не обязательно связано с

высоким уровнем образования и квалификации, часто критерием оценки служит экономическая выгода, которую иммигрант может принести принимающему государству. «Миграция, управляемая производством», стала наиболее значительной мотивацией [6, р. 16].

Список использованных источников

1. Papademetriou, D., O'Neil, K. Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants //Brussels, Belgium: European Commission, DG Employment and Social Affairs. – 2004. – Mode of access: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/docs/select_econ_migr1.pdf.- Date of access: 10.01.2015.
2. Фомичева О. В. Селективная миграционная политика: цель, механизмы, результаты //Миграционное право. – 2008 – N 3. – С. 44-48.
3. World Population Policies 2013. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division//<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/wpp2013.pdf#zoom=100>.- Date of access: 11.01.2015
4. Lowell, B. Policies and regulations for managing skilled international migration for work// United Nations expert group meeting on international migration and development. – UN/POP/MIG/2005/03. – 23 June 2005. – 21 p.
5. Эпплеярд, Р. Миграция квалифицированных кадров в глобализированном мире / Р. Эпплеярд // Мир в зеркале международной миграции: Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир / Гл. ред. В.А. Ионцев. – М.: МАКС-Пресс, 2002. – Вып. 10. – 416 с. – С. 98—116.
6. Iredale, R. The Migration of Professionals: Theories and Typologies // International Migration, № 39 (5). Pp. 7–26.

Summary. Selection of highly skilled in foreign immigration policies and problems of their definition as a category of labour migrants are analyzed.

Key words: highly skilled, selective immigration policy, labour migrants.