



ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Панель по миграции и убежищу

Документ для дискуссии на встрече Панели по вопросам экономической интеграции мигрантов

14-15 декабря 2017 г.

Варшава, Польша



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции



www.eapmigrationpanel.org

Подготовили: Ирина Розка, Лаура Скорретти, Представительство МОМ в Украине.

Данная публикация подготовлена при поддержке Европейского Союза и на основе ответов, полученных от государств-членов ЕС и стран Восточного партнерства. За содержание публикации отвечают только ее авторы и ее никоим образом нельзя считать отражающей точку зрения Европейского Союза.

Международная организация по миграции (МОМ), 2017 г.

Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может воспроизводиться без получения предварительного письменного разрешения Европейского Союза и Международной организации по миграции.



Содержание

Содержание.....	3
I. Введение	4
II. Экономическая интеграция мигрантов: политика и инструменты ЕС	7
II. Национальная практика в отношении экономической интеграции	15
A. Рамочные политические и правовые документы.....	15
B. Доступ мигрантов к национальным рынкам труда	17
C. Равноправное обращение и предотвращение эксплуатации	23
III. Межсекторальные меры содействия экономической интеграции.....	25
A. Признание квалификации.....	25
B. Доступ к профессиональной подготовке, изучению языка и культурной ориентации.....	27
Приложения	31
Приложение I. Опросный лист, который распространяли среди стран-участниц.....	31
Приложение II. Количество граждан третьих стран (ГТС), допущенных на рынки труда в странах-респондентах	32
Приложение III. Действующие механизмы для предотвращения нарушения трудовых прав и эксплуатации мигрантов	35
Приложение III. Основные проблемы, связанные с успешной экономической интеграцией мигрантов	37





I. Введение

В соответствии со Глоссарием основных терминов в области миграции МОМ (2-е издание, 2011 г.), хотя термин “интеграция” в разных странах и в различном контексте используется и понимается по-разному, его можно определить, как процесс, в ходе которого мигранты включаются в общество, как в индивидуальном, так и в групповом порядке. Это обычно касается двустороннего процесса адаптации мигрантов и принимающего общества, хотя конкретные требования для включения мигрантов в принимающее общество отличаются в разных странах. Интеграция не обязательно подразумевает переселение для постоянного проживания. Но при этом она все же подразумевает соблюдение прав и обязанностей мигрантов и принимающего общества, доступ к разного рода услугам и к рынку труда, а также определение и соблюдение базового комплекса ценностей, которые объединяют мигрантов и принимающие сообщества для достижения общих целей. Местная интеграция является одним из трех долговременных решений для разрешения проблемы беженцев. Она может также применяться к пострадавшим от торговли людьми и несовершеннолетним без сопровождения¹.

Хотя интеграция обычно определяется как двусторонний процесс, ее можно также рассматривать и как процесс трехсторонний. Не следует недооценивать роль стран происхождения. Хотя их участие в мероприятиях по интеграции не всегда возможно, как, например, в случае беженцев и искателей убежища, однако, страны происхождения все же могут сыграть важную роль в интеграции экономических мигрантов, в частности на стадии, предшествующей их отъезду.

Интеграция - это сложный и проблемный вопрос, требующий адекватного реагирования всех заинтересованных сторон. Растущее число иммигрантов, проживающих в странах Европейского Союза (ЕС), а также в странах Восточного партнерства (ВП), определяет необходимость принятия более комплексных и эффективных политических мер со стороны правительств принимающих стран. Тесное сотрудничество на всех уровнях играет критически важную роль в достижении целей успешной интеграции мигрантов.

Одним из наиболее проблемных аспектов процесса интеграции является экономический аспект. Доступ к национальным рынкам труда, с одной стороны, играет жизненно важную роль в обеспечении благополучия мигрантов, а с другой стороны может быть выгодным для национальной экономики и принимающего общества в целом. В то же время, эффективное участие в экономической жизни невозможно без включения мигрантов в социальную и культурную жизнь. Соответственно, разрабатываемые правительствами политические меры и инструменты должны учитывать сложности процесса интеграции, а также особые потребности и ситуации, в которых находятся различные категории мигрантов, чтобы предлагать хорошо проработанные и целенаправленные меры.

Осознавая сложный характер интеграции, различные институты ЕС, а также глобальные и региональные международные организации предоставляют поддержку (техническую и финансовую) национальным правительствам в разработке и реализации целесообразных политических и практических мер. На уровне ЕС, Европейская комиссия, Совет ЕС, Европарламент и другие специализированные институты находятся на передовых позициях в поиске решений для проблем, связанных с интеграцией. Кроме того, Международная организация по миграции (МОМ), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международная организация труда (МОТ), Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам

¹ https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf





человека (БДИПЧ/ОБСЕ), Международный центр по развитию миграционной политики (МЦРМП) и другие последовательно поддерживают национальные усилия в области интеграции, предоставляя свою экспертную поддержку и доступные финансовые ресурсы.

Стоит отметить, что тема интеграции мигрантов также присутствует и в повестке дня Глобального договора по миграции, который разрабатывается в настоящее время странами-членами ООН. В статье 39 Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах², принятой в 2016 г., подтверждается приверженность государств-членов ООН борьбе с ксенофобией, расизмом и дискриминацией по отношению к беженцам и мигрантам.

В соответствии с Декларацией, подписавшие ее государства обязались принять меры по улучшению интеграции и включению мигрантов в принимающие общества, уделяя особое внимание доступу к образованию, здравоохранению, правосудию и языковым курсам. Декларация требует, чтобы национальная политика, связанная с интеграцией и включением в принимающие общества, разрабатывалась во взаимодействии с профильными организациями гражданского общества, включая религиозные организации, частный сектор, организации работодателей и трудящихся, а также другие заинтересованные стороны.

Будучи странами-членами ООН, и страны ЕС, и страны ВП связаны обязательствами, установленными в Нью-Йоркской декларации. Хотя исторически страны-члены ЕС играли роль принимающих стран, недавние изменения в миграционных тенденциях повлияли также и на миграционные профили стран ВП, которые постепенно трансформируются из исключительно стран происхождения и/или транзита также и в принимающие страны.

Подобные изменения требуют от стран ВП улучшать их интеграционную политику. Этому может содействовать международный диалог и обмен лучшими практиками с более опытными в области интеграции партнерскими странами ЕС. С этой целью Панель Восточного партнерства по миграции и убежищу, будучи региональным консультативным процессом, предоставит платформу, позволяющую представителям правительств стран ЕС и ВП, институтов ЕС, международных организаций, представителям гражданского общества и научных учреждений оценить эффективность существующей рамочной политики и инструментов в сфере экономической интеграции на уровне ЕС и на национальном уровне. Кроме того, эксперты смогут обсудить такие вопросы как содействие и оценка экономической интеграции мигрантов, защита трудовых мигрантов от злоупотреблений и эксплуатации, важность образования и признания квалификации для успешной интеграции, роль экономически интегрированной диаспоры в установлении и использовании взаимосвязи между миграцией и развитием и т.д.

Чтобы облегчить и структурировать обсуждение, данный документ был разработан в качестве основы для подготовки участников встречи. Этот документ охватывает следующие вопросы: (i) обзор основных политических мер и инструментов ЕС в области экономической интеграции мигрантов; (ii) обзор национальной практики, связанной с экономической интеграцией (рамочные политические и правовые документы; допуск мигрантов к национальному рынку труда; равноправное обращение и предотвращение эксплуатации); (iii) межсекторальные меры для поддержки экономической интеграции (признание квалификации, доступ к профессиональной подготовке, изучению языка и культурной ориентации).

Данный документ для дискуссии был подготовлен на основе ответов, полученных от пяти стран-членов ЕС³ и от шести стран ВП⁴ на вопросы опросного листа ([Приложение I](#)), который был

² http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

³ Ответы представили следующие страны ЕС: Чехия, Венгрия, Латвия, Литва и Словакия.

⁴ Ответы представили следующие страны ВП: Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина.



специально подготовлен для этой цели. Опросный лист, который рассылался странам-участницам, включал восемь вопросов с целью получить больше информации об их политике и практике в сфере экономической интеграции мигрантов в странах ЕС и ВП. В соответствующих случаях использованы были также и другие источники информации о политике ЕС и о программах некоторых стран, в том числе и тех, которые своих ответов не представили.

Для целей данного документа будут рассматриваться интеграционные меры, связанные как с экономическими мигрантами, так и с лицами, находящимися под международной защитой, хотя основное внимание все же будет уделяться первой категории лиц.





II. Экономическая интеграция мигрантов: политика и инструменты ЕС

Интеграция мигрантов как таковая никогда не была предметом всестороннего законодательного регулирования в рамках Европейского Союза (ЕС) и по-прежнему преимущественно относится к сфере национальной компетенции стран-членов ЕС. В то же время, усиливающиеся миграционные потоки, наблюдавшиеся в последние два десятилетия и проблемы, с которыми сталкивался ЕС и страны-члены ЕС в процессе включения новоприбывших мигрантов в принимающие общества, указывали на необходимость разработки единых и более эффективных политических инструментов. Эволюцию подхода ЕС к интеграции мигрантов можно проследить по основным политическим документам, принимавшимся на уровне ЕС с начала 2000-х годов и до настоящего времени.

Среди самых ранних документов следует упомянуть **Общие базовые принципы (ОБП) политики Евросоюза по интеграции иммигрантов**, принятые Советом ЕС по юстиции и внутренним делам в ноябре 2004 года, которые заложили основу для инициатив ЕС в области интеграции⁵. Первый из 11 ОБП, включенных в этот документ, определяет интеграцию как *динамический, двусторонний процесс взаимного приспособления всех иммигрантов и жителей стран-членов ЕС*. В контексте экономического измерения процесса интеграции следует особо отметить ОБП 2. Этот ОБП признает, что занятость является одной из ключевых составных частей процесса интеграции, она играет основную роль в обеспечении участия иммигрантов, их вклада в принимающее общество и наглядности такого вклада. Другой важный принцип - ОБП 5 - подчеркивает, что усилия в области образования критически важны для подготовки иммигрантов, а особенно их детей, к более активному и успешному участию в жизни общества. Что же касается разработки интеграционной политики, то ОБП 11 указывает, что необходимы четко установленные цели, индикаторы и механизмы оценки для корректировки политики, оценки прогресса в области интеграции и для повышения эффективности обмена информацией.

Изложенные в указанном документе идеи получили дальнейшее развитие с принятием в 2005 г. **Общей повестки дня по интеграции (Общие рамки для интеграции граждан третьих стран в Европейском Союзе)** (далее - "Общая повестка дня 2005"). Коммюнике Еврокомиссии по Общей повестке дня 2005 (COM (2005) 389) стало первым ответом на запрос Совета ЕС о создании последовательной рамочной европейской политики в области интеграции. Основой такой рамочной политики стали предложения по конкретным мерам для практической реализации ОБП, в комплексе с рядом механизмов поддержки ЕС⁶.

В Общей повестке дня 2005 был предложен ряд конкретных мер, которые должны предпринять ЕС и страны-члены ЕС для реализации принятых ранее ОБП.

В частности, странам-членам ЕС было предложено осуществить на национальном уровне следующие меры в связи с ОБП 2: разработка инновационных подходов для предотвращения дискриминации на рынке труда; вовлечение социальных партнеров в разработку и реализацию интеграционных мер; информирование работодателей и учебных заведений о сертификатах для подготовительных курсов с целью содействия доступу к рынку труда или к возможностям получения профподготовки; рассмотрение дополнительных путей для признания квалификации новоприбывших лиц, уровня подготовки и/или профессионального опыта, основываясь при этом на уже существующих законах; укрепление потенциала подготовки кадров в малых компаниях, организациях предпринимателей и профсоюзах в тех секторах экономики, где

⁵ http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=sk>





занято много мигрантов; продвижение занятости женщин из числа иммигрантов, т.е. обеспечение того, чтобы при транспонировании Директивы о праве на воссоединение семей ограничения для доступа к рынку труда были сведены к минимуму и не препятствовали интеграции; поощрение привлечения мигрантов при помощи мер повышения уровня информированности, экономических стимулов и других целевых мер в отношении работодателей; поддержка предпринимательства среди мигрантов, например, за счет облегчения доступа к банковским услугам и кредитам.

В Общей повестке дня также подчеркивается, что существенно важным является стремление к более последовательному подходу ЕС к интеграции, который должен включать консолидацию правовой базы относительно условий въезда и пребывания граждан третьих стран, включая их права и обязанности; разработку конкретных мер для сотрудничества и обмена информацией по вопросам интеграции; активное продвижение и оценку.

Кроме того, было установлено, что профильные министры в области интеграции, в тесном сотрудничестве с Еврокомиссией, должны ежегодно проводить политические дебаты по интеграции граждан третьих стран в ЕС и оценивать необходимость в дальнейших мерах.

Следует отметить, что в Общей повестке дня 2005 упоминается **Европейский фонд интеграции граждан третьих стран (Европейский фонд интеграции)**, который был создан позднее, в 2007 г. в соответствии с Решением 2007/435/ ЕС Европарламента и Совета ЕС от 25 июня 2007 г.⁷ Общей целью этого фонда, как это определяется в Статье 2 Решения, была поддержка усилий, предпринимаемых странами-членами ЕС, чтобы дать гражданам третьих стран с различными экономическими, социальными, культурными, религиозными, языковыми и этническими характеристиками возможность получить надлежащие условия для проживания и облегчить их интеграцию в европейское общество.

Обладая бюджетом в 825 млн. евро на период 2007-13 гг. (включая 57 млн. евро на деятельность в рамках Сообщества), Европейский фонд интеграции (EIF) поддерживал национальные инициативы и инициативы на уровне ЕС для интеграции иммигрантов из третьих стран в европейское общество. Участниками Фонда интеграции были все страны ЕС за исключением Дании. В первую очередь EIF уделял внимание новоприбывшим иммигрантам. Он поддерживал страны ЕС и гражданское общество в укреплении их потенциала для разработки, реализации, мониторинга и оценки интеграционных стратегий, политики и мер, а также в обмене информацией и образцами лучшей практики, в сотрудничестве по интеграционным вопросам. Конкретно, такие инициативы включали программы для улучшения управления разнообразием на местном уровне, межкультурной подготовки и диалога, продвижение курсов для лучшего понимания интеграционных процессов, платформ и инструментов для сравнительного обучения, меры обмена информацией и образцами лучшей практики между европейскими специалистами-практиками в области интеграции (например, электронные дискуссионные форумы, конференции и т.д.), а также подготовительные действия в принимающих странах ЕС и в странах происхождения иммигрантов для ознакомления с принимающим обществом. EIF дополнял Европейский социальный фонд (ESF) в проведении мероприятий, связанных с участием мигрантов в трудовой деятельности⁸.

Принятие в 2007 г. Договора о функционировании Европейского Союза придало новый импульс разработке политики интеграции мигрантов на уровне ЕС. Включение в Договор нового

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32007D0435>

⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund_en



законодательного положения относительно поддержки ЕС для продвижения интеграции граждан третьих стран, проживающих в странах-членах ЕС на законных основаниях (статья 79.4), позволило проводить дальнейшие согласованные действия, не предусматривая при этом гармонизации законодательства⁹.

За указанными выше законодательными изменениями последовало принятие в июле 2011 г. пересмотренного политического документа ЕС - **Европейской повестки дня по интеграции граждан третьих стран** (далее - "Повестка дня 2011"). В Повестке дня 2011 признаются проблемы, с которыми сталкивается ЕС и страны-члены Евросоюза в области интеграции, а также то, что успешная интеграция мигрантов в ЕС внесет значительный вклад в достижение Евросоюзом целевых показателей, установленных в стратегии «Европа 2020», в частности, повышение уровня занятости до 75% к 2020 г., сокращение уровня не посещающих школу детей до менее чем 10%, повышение доли населения с законченным высшим и средним специальным образованием, и освобождение 20 млн. лиц от нищеты или социальной изоляции¹⁰.

Повестка дня 2011 предлагала сосредоточить усилия в трех следующих областях:

- интеграция через участие;
- больше действий на местном уровне;
- вовлечение стран происхождения.

В контексте социально-экономического аспекта усилий по интеграции рекомендовались следующие действия:

Меры, которые должны обеспечить страны-члены ЕС:

- предоставление курсов изучения языка, отражающих изменяющиеся потребности мигрантов на различных стадиях процесса их интеграции;
- организация вводных программ для новоприбывших мигрантов, включая курсы изучения языка и гражданской ориентации. Эти программы должны учитывать особые потребности женщин из числа мигрантов, чтобы способствовать их участию на рынке труда и укрепить их экономическую независимость;
- меры для выявления и оценки индивидуальных потребностей, и для признания квалификации и профессионального опыта;
- повышение уровня участия мигрантов на рынке труда за счет проведения активной политики на рынке труда;
- мероприятия в рамках системы образования, нацеленные на то, чтобы дать учителям и руководству школ навыки для управления разнообразием; привлечение учителей из числа бывших мигрантов; участие детей мигрантов в дошкольном воспитании и образовании;
- уделение внимания особым потребностям уязвимых групп мигрантов.

Меры, которые должны поддерживаться Еврокомиссией:

- обмен передовым опытом и политическая координация в сферах занятости, образования и социальной политики;
- более эффективное использование существующих финансовых инструментов ЕС с целью поддержки вовлеченности мигрантов.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN>

¹⁰ там же



В отношении участия стран происхождения в процессе интеграции Повестка дня 2011 отметила важность мер по обеспечению поддержки до отъезда, расширению контактов с диаспорой, продвижению маятниковой миграции и развитию стран происхождения.

Другим важным вопросом, который рассматривался в Повестке дня 2011, был мониторинг и сбор данных. Как указано в данном документе, были определены общие европейские индикаторы в четырех областях, имеющих отношение к интеграции: занятость, образование, социальная интеграция и активная гражданская позиция (так называемые "Сарагосские индикаторы"). В Повестке дня предполагалось, что эти общие индикаторы помогут оценить деятельность, направленную на поддержку интеграции по отношению к европейским целевым показателям в областях занятости, образования и социальной интеграции, а также улучшить координацию соответствующей политики на уровне ЕС и на национальном уровне.

В качестве последующих действий, в 2015 г. был подготовлен всесторонний *Доклад по применению индикаторов ЕС для интеграции иммигрантов*. Его подготовили в рамках проекта, который проводился в период с января 2012 г. по апрель 2013 г. Европейской сетью услуг (ESN) и Группой по миграционной политике (MPG) по поручению Еврокомиссии. В частности, в этом докладе были представлены различные возможные варианты применения индикаторов, для понимания национального контекста, оценки результатов политических мер и использования целевых показателей для улучшения качества интеграции¹¹.

После принятия в 2015 г. Европейской повестки дня по миграции¹², в которой отмечалась необходимость эффективной интеграционной политики в отношении граждан третьих стран, в июне 2016 г. был принят **План действий по интеграции граждан третьих стран** (далее - "План действий по интеграции"). В этом документе представлены общие политические рамки, которые должны помочь странам-членам в дальнейшей разработке и укреплении своих национальных политических мер в отношении мигрантов из третьих стран. В нем также определяется модальность политической, оперативной и финансовой помощи, которая может предоставляться Еврокомиссией в данной области.

В Плане действий отмечаются вызовы и возможности, связанные с процессом интеграции. Отмечается, в частности, что, хотя для многих стран-членов ЕС интеграция может оказаться вызовом, при наличии подходящих условий для быстрой и успешной интеграции, она может также быть и возможностью, особенно для стран, переживающих демографические изменения¹³.

Интеграция рассматривается как динамичный и двусторонний процесс. Это означает, что, требуя от мигрантов приобщения к фундаментальным ценностям ЕС и изучения языка принимающих стран ЕС, эти страны должны также предоставлять им реальные возможности для участия в экономической и общественной жизни.

В Плане действий по интеграции предлагались следующие **приоритетные политические направления и инструменты**:

1. Политические приоритеты:

1.1 Меры поддержки до отъезда/после отъезда

¹¹ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=media.download&uuid=FC375682-95DF-1B86-CF670D84CA41C2D6>

¹² https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

¹³ там же



Действия Еврокомиссии:

- Реализация проектов, направленных на поддержку мер до или после отъезда в местных сообществах, в том числе и в контексте программ расселения, уделяя при этом особое внимание приоритетным третьим странам.
- Взаимодействие со странами-членами для укрепления сотрудничества с избранными третьими странами относительно мер поддержки до отъезда, в том числе и в рамках Плана действий Ла Валетта.

Странам-членам ЕС рекомендуется:

- Продвигать частные программы поддержки расселения беженцев, чтобы активно вовлекать местные сообщества в процесс интеграции граждан третьих стран.
- Рассмотреть возможность участия в проектах широкого круга заинтересованных сторон по расселению беженцев, таких как проект ЕС по содействию расселению и допуску беженцев через обмен новыми знаниями.
- Предоставлять довыездную информацию, чтобы подготовить людей к приезду в ЕС, включая назначение контактных лиц по вопросам интеграции в посольствах в ключевых третьих странах.

1.2 Образование

Действия Еврокомиссии:

- Предоставление услуг дистанционного оценивания уровня владения языком и обучения для новоприбывших граждан третьих стран, особенно для беженцев, через онлайн систему языковой поддержки Erasmus+ (в течение трехлетнего периода для беженцев доступно 100.000 лицензий на онлайн курсы изучения языков).
- Поддержка взаимного обучения во всем ключевым вопросам, таким как вводное обучение, оценка квалификации и уровня владения языком, поддержка несовершеннолетних без сопровождения, повышение уровня межкультурной информированности, признание научной квалификации и интеграция в систему высшего образования.
- Поддержка школьного сообщества в продвижении инклюзивного образования и разрешение проблем, связанных с особыми потребностями учеников из числа мигрантов через онлайн платформу школьного образования School Education Gateway.
- Устранение барьеров для участия девочек и мальчиков из числа граждан третьих стран в дошкольном образовании и воспитании путем разработки Европейской системы обеспечения качества дошкольного образования и воспитания, включая оказание помощи персоналу соответствующих учреждений для реагирования на особые ситуации, в которых находятся семьи.
- Поддержка повышения квалификации неквалифицированных лиц и лиц с низкой квалификацией в контексте Повестки дня для новых навыков и рабочих мест в Европе.

Странам ЕС рекомендуется:

- Развивать у учителей и персонала школ навыки, необходимые для соблюдения разнообразия и продвигать привлечение учителей из числа бывших мигрантов.
- Продвигать и поддерживать участие детей мигрантов в дошкольном образовании и воспитании.



1.3 Интеграция на рынке труда и доступ к профессиональной подготовке

Действия Еврокомиссии:

- Разработка онлайн депозитария перспективных практических мер интеграции на рынке труда для беженцев и - в случае высоких шансов получения защиты - для обращающихся за убежищем, в качестве источника информации для политических руководителей стран-членов.
- В рамках Повестки дня для новых навыков и рабочих мест в Европе: а) разработка "инструмента определения навыков и квалификации", чтобы поддержать своевременное определение навыков и квалификации новоприбывших граждан третьих стран; б) обеспечение сбора более качественной информации о практике признания квалификации и о принимаемых в различных странах решениях на портале Europass; в) улучшение прозрачности и понимания квалификации, полученной в третьих странах, путем пересмотра Европейских стандартов признания квалификаций.
- Предоставление конкретной поддержки для раннего признания научной квалификации граждан третьих стран, включая беженцев, в том числе за счет расширения сотрудничества между национальными информационными центрами признания научной квалификации и подготовки персонала центров приема.
- Реализация проектов (в рамках Фонда по убежищу, миграции и интеграции, и Программы занятости и социальных инноваций ЕС) для продвижения интеграции беженцев на рынке труда, "ускоренного" доступа к рынку труда, профессиональной подготовки и интеграции женщин на рынке труда.
- Определение образцов лучшей практики продвижения и поддержки предпринимательской деятельности мигрантов, финансирование пилотных проектов для их распространения.

Странам ЕС рекомендуется:

- Поддерживать ускоренный доступ новоприбывших граждан третьих стран к рынку труда, например, при помощи оценки навыков и квалификации на ранней стадии, в комплексе с изучением языка и обучением в процессе работы, предоставлением конкретных указаний и наставничеством.
- Устранять препятствия для обеспечения эффективного доступа к профессиональной подготовке и к рынку труда для беженцев и - в случае высоких шансов получения защиты - для искателей убежища.
- Как можно быстрее проводить оценку, проверку и признание навыков и квалификации граждан третьих стран, в полной мере используя для этого инструменты, доступные на уровне ЕС.
- Поощрять предпринимательство при помощи целенаправленной подготовки по ведению бизнеса и открытию доступа к основным структурам поддержки предпринимательства для граждан третьих стран.

1.4 Доступ к основным услугам

Действия Еврокомиссии:

- Продвижение использования фондов ЕС для приема, обеспечения жильем, медицинской и социальной инфраструктурой граждан третьих стран.



- Укрепление сотрудничества с Европейским инвестиционным банком, с целью предоставления финансирования для временного размещения и медицинского обслуживания новоприбывших граждан третьих стран и социального жилья.
- Продвижение обменов для взаимного обучения между странами-членами и городами ЕС в форме ознакомительных визитов, обмена опытом и образцами передовой практики по вопросам разрешения проблем с жильем, включая проблему географической изоляции и формирования гетто.
- Поддержка образцов передовой практики в предоставлении медицинских услуг для уязвимых граждан третьих стран и беженцев, включая женщин, детей и пожилых лиц, в рамках Медицинской программы.
- Разработка пилотных учебных модулей для профессиональных медиков по вопросам медицинского обслуживания граждан третьих стран и беженцев, с целью повышения квалификации и укрепления потенциала медицинских специалистов первой линии, и продвижение целостного подхода к медицинскому обслуживанию граждан третьих стран и беженцев.

Странам ЕС рекомендуется:

- Обеспечить интегрированный подход, координируя политические меры в области жилищного обеспечения с равноправным доступом к возможностям трудоустройства, медицинским и социальным услугам, и межсекторальное сотрудничество, включая укрепление взаимодействия между местным, региональным и национальным уровнями.
- Создавать сети компетентных медицинских специалистов, например, по вопросам психического здоровья беженцев (особенно это касается пост-травматического стресса), в тесном сотрудничестве между органами здравоохранения, НПО и организациями медицинских специалистов, с целью предотвращения и раннего выявления проблем, проведения лечения и предоставления помощи.

1.5 Активное участие и социальная интеграция

Действия Еврокомиссии:

- Реализация проектов для продвижения межкультурного диалога, культурного многообразия и общих европейских ценностей при помощи культурных мероприятий, фильмов и искусства (Creative Europe).
- Реализация проектов для продвижения социальной интеграции через молодежный спорт (Erasmus+).
- Рекомендации для Европейской волонтерской службы по повышению приоритетности действий, направленных на интеграцию беженцев и искателей убежища в новые принимающие сообщества.
- Разработка справочников и инструментария для специалистов-практиков по вопросам культурной информированности и самовыражения; по межкультурному диалогу; по активному участию граждан третьих стран в политической, социальной, культурной и спортивной жизни принимающего общества; и по их вкладу в работу с молодежью.
- Реализация проектов под эгидой различных фондов ЕС, продвигающих: участие в политической, социальной, культурной и спортивной жизни; социальную интеграцию через образование и обучение молодежи; предотвращение и борьбу с дискриминацией, гендерным насилием, расизмом и ксенофобией, включая преступления на почве ненависти и разжигание ненависти, и улучшение взаимопонимания, включая религиозное, между сообществами.



- Продолжение работы с Европарламентом и Советом ЕС с целью принятия директивы по противодействию дискриминации.

Странам ЕС рекомендуется:

- Продвигать обмены с принимающим обществом с самой ранней стадии, посредством волонтерства, спортивных и культурных мероприятий.
- Повышать уровень участия граждан третьих стран в местных демократических институтах.
- Вкладывать средства в проекты и меры, направленные на преодоление предрассудков и стереотипов (например, в кампании по повышению уровня информированности, образовательные программы).
- В полном объеме применять законодательство по борьбе с расизмом и ксенофобией, по правам пострадавших, неукоснительно соблюдать законодательство по равноправному обращению и недопущению дискриминации.
- Организовывать программы гражданской ориентации для всех граждан третьих стран в качестве одного из направлений содействия интеграции в принимающее общество и продвигать понимание ценностей ЕС и уважение к ним.

2. Инструменты для поддержки интеграции:

2.1 *Политическая координация* (при помощи Европейской интеграционной сети и Европейского миграционного форума).

2.2 *Финансирование* (через Европейский социальный фонд (ESF), Фонд по убежищу, миграции и интеграции (AMIF), европейские структурные и инвестиционные фонды, Европейский фонд регионального развития (ERDF), Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов (EAFRD).

Как следует из масштабности мер, предложенных в Планах действий по интеграции и сроков реализации большинства действий (в пределах 2016-2017 гг.), ЕС поставил амбициозную цель улучшения интеграционной политики как на уровне ЕС, так и на уровне стран-членов Евросоюза. Интеграция - это сложная проблема и ее экономический аспект нельзя рассматривать изолированно, без учета ее социального и культурного измерений.

Упомянутыми ранее документами и инструментами интеграционная политика ЕС не исчерпывается. В правовой сфере, некоторые положения законодательства ЕС, которые хотя и не регулируют непосредственно, какие интеграционные меры следует предпринимать странам-членам ЕС, но все же определяют общие требования в некоторых существенно важных для процесса интеграции областях, такие как разрешения на работу и проживание; допуск студентов, исследователей, высококвалифицированных, сезонных и откомандированных работников; воссоединение семей; признание профессиональной квалификации; предотвращение и борьба с торговлей людьми, трудовой эксплуатацией и т.д.

Кроме того, в числе конкретных действий, которые предусматривались в Планах действий по интеграции и уже были успешно выполнены, следует упомянуть запуск **Европейского сайта по интеграции www.integration.eu**. Инициатива по созданию этого сайта была предложена еще в 2004 г. Гаагской программой по укреплению свободы, безопасности и правосудия в ЕС, которая была принята Советом ЕС. Сайт был разработан Группой по миграционной политике (MPG) совместно с другими организациями по запросу Генерального директората по вопросам



миграции и внутренних дел Европейской комиссии (DG Home) и с 2011 г. его работа поддерживается MPG.

Данный сайт является информационной “службой одного окна” для получения информации и образцов лучшей практики поддержки интеграции иммигрантов во всех странах-членах ЕС. Сайт охватывает все измерения интеграции и получает информацию от широкого круга заинтересованных сторон. Он рассчитан на использование национальными, региональными и местными государственными структурами, организациями гражданского общества и специалистами-практиками местных организаций. Кроме того, предполагается развивать этот сайт в качестве контактной сетевой платформы на уровне ЕС по вопросам интеграции путем обмена информацией и практическими методами¹⁴.

Одним из наиболее важных компонентов Европейского сайта по интеграции является депозитарий образцов лучшей практики стран-членов ЕС, включая законодательство, политические меры, успешно реализованные проекты, статистику и т.д. Эту информацию могут активно использовать правительства, включая правительства стран Восточного партнерства, разрабатывающие собственную интеграционную политику и соответствующие меры.

II. Национальная практика в связи с экономической интеграцией

A. Рамочные политические и законодательные документы

В зависимости от количества иностранцев, проживающих на территории принимающей страны, а также учитывая существующие проблемы, связанные с интеграционными потребностями, правительству может потребоваться предпринять определенные политические и/или законодательные меры, определяющие подход страны и ее обязанности в связи с интеграцией, а также условия и практические меры, которые нужно будет реализовать для обеспечения их эффективности.

При принятии рамочных стратегических документов в области интеграции, принимающие страны учитывают роль интеграции в эффективном регулировании миграционных процессов и потенциальный позитивный эффект от успешной интеграции мигрантов в принимающее общество.

В странах ЕС и ВП имеются примеры различных государственных подходов к формированию интеграционной политики. В некоторых случаях, интеграция может быть предметом соответствующих разделов миграционных стратегий (**Грузия, Молдова и Украина**) или же может существовать отдельный документ, посвященный исключительно интеграционной политике (**Литва**). Рамочные политические документы часто дополняются соответствующими планами действий (**Грузия, Литва и Украина**). Кроме того, могут также приниматься конкретные законодательные акты, регулирующие интеграцию мигрантов (**Молдова**).

Миграционная стратегия Грузии на 2016-2020 гг. (и соответствующий План действий) - это первый стратегический политический документ, в котором освещаются вопросы интеграции иммигрантов и при этом подчеркивается их потенциал для развития страны.

¹⁴ <http://www.migpolgroup.com/diversity-integration/european-web-site-on-integration/>





В Литве приказом Министерства труда и социального обеспечения был утвержден План действий по реализации Политики интеграции иностранцев на период 2015-2017 гг. с целью интеграции иностранцев в социальную жизнь Литвы и продвижения толерантности общества в отношении иностранцев. План включает 14 мер по интеграции иностранцев в литовское общество, по улучшению образования иностранцев, сотрудничеству и укреплению потенциала специалистов, работающих в сфере интеграции иностранцев, законной миграции и т.д. Одной из основных мер, предусмотренных для поддержки интеграции мигрантов на рынке труда, является предоставление комплексных интеграционных услуг в муниципалитетах. Для реализации этой меры были созданы три Центра интеграции иностранцев, где лица, которым предоставлено убежище, и проживающие на законных основаниях граждане третьих стран могут посещать вводные курсы и курсы изучения литовского языка, могут получать психологические, юридические и профессиональные консультации, а также другие услуги, такие как услуги перевода. Центры интеграции иностранцев работают под управлением НПО и финансируются фондом AMIF.

Стратегия государственной миграционной политики Украины на период до 2025 года (План действий по имплементации Стратегии разработан и планируется к утверждению в декабре 2017/январе 2018 года) предусматривает следующее: повышение уровня сотрудничества с мигрантами в процессе интеграции, в том числе путем создания консультативных/экспертных советов с их участием, привлечения к разработке законодательства, государственных программ по вопросам интеграции и иммиграции и т.п.; продолжение интеграционной поддержки уязвимых групп мигрантов (например, жертв торговли людьми, несовершеннолетних без сопровождения, людей преклонного возраста); организация изучения мигрантами государственного языка; разработка программ адаптации для детей мигрантов в образовательной системе в Украине; осуществление образовательной и просветительской деятельности по формированию в обществе атмосферы терпимости и культуры межнациональных отношений, противодействия расизму и ксенофобии; четкое разграничение полномочий и одновременно координацию действий ГМС, Минсоцполитики, других органов государственной власти в сфере миграции; пересмотр и внесение соответствующих изменений, обеспечение на должном уровне выполнения плана мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 года; обеспечение объективного освещения проблематики интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в средствах массовой информации; разработка индивидуальных программ поиска длительного интеграционного решения для беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите.

В Молдове 27.12.2011 был принят Закон об интеграции иностранцев в Республике Молдова с целью установления общей правовой базы для интеграции иностранцев в экономическую, социальную и культурную жизнь Республики Молдова, обеспечения их прав и свобод и определения их обязанностей. В частности, этот закон определяет категории иностранцев, нуждающихся в интеграции, конкретные условия для участия в интеграционных программах, а также условия для доступа на национальный рынок труда.

Хотя ни одна из стран-респондентов из числа стран ЕС и ВП не упомянула конкретных политических документов в области экономической интеграции, этому аспекту процесса интеграции в целом уделяется значительное внимание. В то же время, экономическая



интеграция рассматривается в тесной взаимосвязи с интеграцией в социальную и культурную жизнь принимающего общества.

В. Доступ мигрантов к национальным рынкам труда

Будучи, вероятно, наиболее важным и проблемным компонентом экономической интеграции мигрантов, доступ к рынкам труда принимающих стран требует особого законодательного регулирования.

Допуск иностранцев к национальным рынкам труда относится к сфере национальной компетенции стран и при установлении правил доступа правительства обычно предусматривают определенную защиту своих рынков труда. При определении количества иностранных работников, а также условий для их допуска обычно учитывают текущую ситуацию на рынке труда, уровень безработицы, доступность национальной рабочей силы с соответствующими навыками и квалификацией и т.д. Глобализация, современные демографические тенденции, а также растущая мобильность рабочей силы в странах ЕС и ВП, требуют от правительств проявлять все больше гибкости в своей политике и критериях допуска. Кроме того, либерализация политики допуска к рынку труда может оказаться выгодной для принимающих стран, поскольку мигранты могут вносить свой вклад в налоговые поступления и/или привносить в промышленность новые знания и навыки (в случае высококвалифицированных профессионалов).

В частности, что касается ЕС и стран-членов ЕС, то имеющиеся данные показывают, что граждане третьих стран обеспечивают общий позитивный фискальный эффект, если они успешно и своевременно интегрируются, начиная с ранней интеграции в систему образования и на рынке труда¹⁵.

Как отмечается в Плане действий ЕС по интеграции, занятость является ключевым компонентом процесса интеграции. Получение работы является основой для включения в экономическую и социальную жизнь принимающей страны, обеспечивая доступ к достойному жилью и уровню жизни, а также экономическую интеграцию. Своевременная и полноценная интеграция на рынке труда может также помочь в удовлетворении растущего спроса на определенные профессии в ЕС и в повышении устойчивости систем социального обеспечения на фоне старения населения и рабочей силы. По сути, занятость обычно является наиболее важным определяющим фактором для обеспечения общего позитивного фискального эффекта¹⁶.

Анализ представленных странами ответов на опросный лист данной встречи Панели указывает на различный уровень "открытости" национальных рынков труда для граждан третьих стран (ГТС)¹⁷.

Все страны-респонденты (включая страны ЕС и ВП) имеют законодательную базу, регулиющую доступ ГТС к рынку труда и условия их трудовой деятельности. Типы профильных законодательных документов отличаются, в зависимости от правовой практики

¹⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (См., например, OECD, The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries, в "International Migration Outlook 2013" и EC Policy Review Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities 2016.)

¹⁶ там же

¹⁷ Для целей данного документа термин "гражданин третьей страны (ГТС)" в отношении стран-членов ЕС означает гражданина страны, не входящей в ЕС/ЕЭЗ.





индивидуальных стран-участниц. Например, может существовать общее законодательство по вопросам занятости (безработицы) или труда или же может применяться специальное законодательство, регулирующее связанные с миграцией процедуры, статус иностранцев, включая экономических мигрантов и беженцев. В некоторых странах применяются оба типа таких законодательных актов.

Следует отметить, что как в странах ЕС, так и в странах ВП, граждане третьих стран со статусом постоянного (долгосрочного) проживания, а также лица, получившие международную защиту, обычно имеют равные с гражданами принимающих стран права, в том числе и в связи с доступом к национальному рынку труда. В то же время, такие законодательные гарантии не обязательно обеспечивают реальную интеграцию. Как показывают результаты исследования, на рынке труда по-прежнему сохраняется высокий уровень дискриминации ГТС, особенно в отношении представителей уязвимых групп¹⁸.

Что касается других категорий мигрантов, то в законодательстве всех стран-респондентов предусматриваются процедуры получения **разрешений на работу и проживание** для законного пребывания на их территории и участия в трудовой деятельности. Могут существовать различные типы разрешений, которые выдаются компетентными государственными органами.

Во всех странах-членах ЕС (**Чехия, Венгрия, Латвия, Литва, Словакия**) широко применяется так называемая процедура "единого разрешения", позволяющая ГТС проживать и работать в стране, в соответствии с Директивой ЕС о едином разрешении (Директива Совета ЕС 2011/98/EU)¹⁹, а кроме того выдаются еще и "обычные" разрешения в соответствии с национальным законодательством.

В Словакии, после транспонирования Директивы Европарламента и Совета ЕС о единообразной процедуре применения единого разрешения для граждан третьих стран на проживание и работу на территории государства-члена ЕС и общих правах работников из третьих стран, законно проживающих в государстве-члене ЕС, с 1 января 2014 г. так называемые единые разрешения выдаются Управлением пограничной полиции и полиции по делам иностранцев. В настоящее время, практически по всем запросам выдаются единые разрешения, "обычные" разрешения на работу выдаются только в определенных случаях (например, для сезонной работы, для откомандирования иностранцев непосредственно из третьей страны). Ускорение процесса выдачи зависит от Управления пограничной полиции и полиции по делам иностранцев.

В Венгрии, в связи с принятием Директивы о едином разрешении (Директива 2011/98/ЕС) с целью выдачи единых разрешений, включающих разрешения и на проживание, и на работу, а также для обеспечения равенства в отношении прав и льгот, установленных для обладателей единых разрешений, рассмотрение обращений о разрешении на занятие оплачиваемой деятельностью и о разрешении на постоянное проживание производится в рамках процедуры единого разрешения. По данной процедуре органы по вопросам труда (основываясь на установленных законом критериях) устанавливают, что обращение гражданина третьей страны следует поддержать в интересах национальной политики в области занятости.

¹⁸ https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/ki-04-15-841_en_n.pdf

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011L0098>





В странах ВП применяется различная практика во отношении разрешений на проживание и работу для иностранцев. Например, законодательство **Армении, Беларуси и Украины** предусматривает, что разрешения должен получать работодатель, желающий привлечь иностранную рабочую силу. При этом, в **Армении** требование о получения разрешения на трудоустройство иностранцев было приостановлено до 1 января 2018 г. и таким образом в настоящее время ГТС в Армении пользуются правом свободного доступа к рынку труда.

В **Азербайджане** и **Грузии** разрешения на работу выдаются иностранцам наряду с разрешениями на проживание.

*В соответствии со статьей 51.1 Миграционного кодекса **Азербайджана**, иностранцы и лица без гражданства, желающие временно проживать и заниматься оплачиваемой трудовой деятельностью на территории Республики Азербайджан, должны помимо разрешений на временное проживание получить также и разрешения на работу.*

Основываясь на представленных ответах на вопросы опросного листа встречи, можно сделать вывод, что из стран ВП в настоящее время **Грузия** применяет наиболее либеральный подход в отношении допуска ГТС в национальную экономику (как для целей наемного труда, так и для предпринимательской деятельности).

*Мобильность рабочей силы в **Грузии** регулируется Законом о трудовой миграции и соответствующими подзаконными актами. В соответствии с этим законом, проживающие в стране на законных основаниях иностранцы имеют такой же доступ к рынку труда, что и граждане Грузии. В частности, иностранцы-резиденты могут работать на предприятиях частного сектора на тех же условиях, что и граждане, и они могут также работать в определенных сферах в государственном секторе. Аналогичным образом, местные работодатели не сталкиваются с дополнительными барьерами при найме иностранной рабочей силы в стране. Закон о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства в Грузии определяет, что для иностранцев, занимающихся предпринимательской или трудовой деятельностью в Грузии (включая специалистов - фрилансеров) должны выдаваться разрешения на проживание и работу.*

Особой категорией иностранных работников, на которой следует отдельно остановиться в данном документе, являются **высококвалифицированные профессионалы**.

Анализ информации, представленной странами-респондентами, показывает, что страны ЕС и некоторые страны ВП осознают потенциальный полезный эффект от этой категории мигрантов и, соответственно, предусматривают в национальном законодательстве особые условия для их допуска.

На уровне ЕС следует отметить **Директиву Совета ЕС 2009/50/ЕС об условиях въезда и проживания граждан для целей высококвалифицированной занятости (так называемая Директива ЕС о голубой карте)**. Хотя эта директива была принята еще в 2009 г., довольно сложная процедура использования голубой карты все еще не стала таким успешным инструментом для привлечения высококвалифицированных работников как первоначально предполагалось. Вследствие этого, в июне 2016 г., одновременно с принятием Плана действий по интеграции, было представлено предложение о реформировании Директивы о голубой карте ЕС.





Как было отмечено Еврокомиссией, ЕС уже сталкивается со значительным структурным дефицитом рабочей силы в определенных секторах, что потенциально может сдерживать рост, производительность труда и инновации в ЕС (например, в здравоохранении, ИТ и в машиностроении). В будущем, структурные изменения в экономике ЕС будут продолжать увеличивать спрос на более высококвалифицированных работников, которых сложно будет быстро найти на рынке труда, создавая дополнительный дефицит кадров, который не сможет заполнить имеющаяся в ЕС рабочая сила. Количество высококвалифицированных работников из числа граждан третьих стран, которые в настоящее время прибывают в страны ЕС и обращаются за голубой картой, совершенно недостаточно для разрешения проблем, связанных с таким дефицитом квалифицированных кадров, несмотря на все усилия для повышения квалификационного уровня граждан ЕС, предложенные в Повестке дня для новых навыков и рабочих мест²⁰.

Предложенные дополнения направлены как на устранение недостатков предыдущей директивы, так и на расширение сферы ее охвата для включения бенефициаров международной защиты и членов семей граждан ЕС, не имеющих гражданства ЕС. Кроме того, предложенная схема должна заменить параллельные национальные схемы для той же целевой группы, что и схема голубой карты ЕС. Обновленная схема голубой карты ЕС также предусматривает следующее:

- более гибкие условия допуска (более низкий пороговый уровень заработной платы; более короткая минимальная длительность первоначального контракта (6 месяцев); упрощенные правила для недавних выпускников и работников с дефицитными профессиями; и эквивалентность профессионального опыта и формальной квалификации);
- упрощенные процедуры (ускоренные и более гибкие процедуры; опциональная быстрая процедура для надежных работодателей);
- более широкие права (более гибкий доступ к рынку труда, включая самозанятость на стороне; незамедлительное воссоединение семей; облегченный доступ к статусу долговременного проживания в ЕС);
- более легкое перемещение в пределах ЕС (например, для коротких командировок в пределах ЕС; доступ к голубой карте в другой стране ЕС)²¹.

Как показывают ответы стран-членов ЕС (**Венгрия, Латвия, Литва и Словакия**) на опросный лист данной встречи, упрощенные условия обновленной схемы голубой карты ЕС уже применяются в отношении высококвалифицированных ГТС. В некоторых странах ЕС недавно уже приступили к внесению соответствующих дополнений в законодательство.

В Литве, чтобы привлечь больше квалифицированных работников из третьих стран, сделав этот процесс более гибким и менее длительным, с 1 января 2017 г. вступили в силу некоторые дополнения к Закону о правовом статусе иностранцев. Для высококвалифицированных профессионалов и членов их семей были предусмотрены следующие облегченные условия въезда и трудоустройства:

- разрешения на временное проживание (голубые карты) стали доступными для большего числа иностранцев. Были изменены требования к величине заработной платы, которую работодатель обязан платить высококвалифицированному иностранцу - т.е. сумму сократили с удвоенной величины средней заработной платы

²⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_en.htm

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114573>





в стране (в соответствии с последними данными, которые публикуются в Statistics Lithuania) до величины в 1,5 раза выше этого уровня.

- время для выдачи разрешения на временное проживание (голубой карты) сократили для высококвалифицированных специалистов - иностранцев, чьи профессии включены в перечень дефицитных профессий, требующих высокой квалификации, и при этом не проводится проверка наличия национальных соискателей на рынке труда. Процедура выдачи разрешения на временное проживание (голубой карты) занимает меньше времени - прошение иностранца о выдаче разрешения на временное проживание должно быть рассмотрено в течение одного месяца (или в течение 15 дней в экстренных случаях);

- установлено, что такой период рассмотрения прошения о выдаче разрешения на временное проживание также применим и для членов семей иностранцев - высококвалифицированных специалистов;

- своим Постановлением № 211 от 22 марта 2017 г. правительство Республики Литва утвердило Порядок рассмотрения профессионального опыта в качестве уровня высшего образования и выдачи подтверждающих документов. Это позволяет рассматривать профессию ищущего работу иностранца, требующую высокой профессиональной квалификации, которая не регулируется в Республике Литва, и его/ее профессиональный опыт в качестве эквивалентного уровня высшего образования и выдавать соответствующий подтверждающий документ.

*Министерство экономики **Латвии** подготовило законодательное предложение "Перечень специальностей (профессий), по которым прогнозируется значительный дефицит рабочей силы и по которым иностранцы могут приглашаться для работы в Республике Латвия", основывающееся на постановлениях Совета Министров и учитывающее дополнения к Закону об иммиграции, вступившие в силу 2 марта 2017 г. Данные дополнения предусматривают определенные послабления в иммиграционных процедурах для тех ГТС, которые будут работать в конкретных профессиях, указанных в этом перечне. Такие послабления включают сокращенный период для обязательного уведомления о наличии вакансии и пониженный пороговый показатель заработной платы для иностранцев, желающих получить голубую карту ЕС.*

Некоторые страны ВП также упоминали определенные схемы, которые применяются в отношении высококвалифицированных иностранных работников. Законодательство **Азербайджана**, например, предусматривает исключение из требования о получении разрешения на работу для отдельной категории иностранных специалистов в области судостроения. В свою очередь, **Беларусь** выдает для высококвалифицированных работников специальные двухлетние разрешения на работу (с возможностью их продления еще на два года).

*В **Азербайджане** разрешение на работу не требуется для трудовой деятельности специалистов, включенных в определенную профилем исполнительным органом категорию, которые были приглашены гражданами Республики Азербайджан или юридическими лицами, основанными в Республике Азербайджан, с целью выполнения работ или оказания услуг в сферах деятельности, определенных профилем исполнительным органом. В данном случае, термин "сферы деятельности" относится к деятельности по судостроению, выполняемой резидентом Гарадагского*





промышленного парка (создан в соответствии с Указом № 1255 Президента Республики Азербайджан в июне 2015 г.), и его подрядчиками, являющимися гражданином Республики Азербайджан или юридическим лицом, образованным в Республике Азербайджан. Термин "специалисты" относится к экспертам с высшим образованием в области судостроения или с соответствующей квалификацией, имеющим как минимум год опыта работы в этой области, которые приглашаются указанным резидентом или его подрядчиком, являющимся гражданином Республики Азербайджан или юридическим лицом, образованным в Республике Азербайджан.

В соответствии с Законом Республики Беларусь "О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь "О внешней трудовой миграции" с 15 июля 2016 года вводится новое понятие "высококвалифицированный работник" - т.е. иностранный гражданин или лицо без гражданства, имеющие высокий уровень профессиональных знаний, умений и навыков, подтвержденных документами об образовании и стажем работы по специальности не менее пяти лет, величина указанной в трудовом договоре месячной заработной платы которых превышает 15-кратную величину месячной минимальной заработной платы, установленной в Республике Беларусь для высококвалифицированного специалиста. Специальное разрешение таким лицам выдается на 2 года с возможностью продления еще на 2 года.

Кроме того, имеются и другие категории ГТС, в отношении которых страны могут предоставлять облегченные условия доступа или даже свободный доступ к рынку труда, поскольку их трудоустройство отвечает государственным интересам.

В Чехии право свободного доступа предоставляется обладателям разрешений на постоянное проживание, членам семей экономических мигрантов, студентам и ГТС, которые завершили обучение в высших учебных заведениях Чехии и т.д.

В Венгрии, начиная с июля 2016 г., Закон XXXIX 2016 г. облегчает трудоустройство граждан третьих стран в Венгрии, прибывающих из соседних с Венгрией стран. Это относится к профессиям, которые указаны в официальных публикациях Министерства национальной экономики. В таких случаях, Бюро по делам иммиграции не должно обращаться в компетентное правительственное учреждение (т.е. Венгрия не проверяет наличия национальных соискателей на рынке труда). Предельные сроки для процедуры единого разрешения были сокращены с 21 до 8 дней. Разрешается также и установление временных трудовых отношений.

В Литве более легкий доступ к занятости предоставляется иностранцам, которые завершили обучение или подготовку в рамках программ профессиональной подготовки в Литве и намереваются работать в соответствии с полученной квалификацией. Им более не требуется получать разрешения на работу. Разрешение на работу также не требуется для иностранных студентов, которые обучаются в исследовательских институтах и в высших учебных заведениях, или же зачислены в учебные заведения.

В двух странах ВП (**Армения и Беларусь**) взаимный свободный доступ к национальным рынкам труда предоставляется в соответствии с положениями Договора о Евразийском экономическом союзе. Такие же преференции предоставляются гражданам Казахстана, Кыргызстана и России.



Что же касается **статистики по ГТС, допущенным на национальные рынки труда** стран-респондентов из числа стран ЕС и ВП, то представленные данные сложно сопоставимы из-за различных индикаторов и методов сбора данных. Тем не менее, можно определить ведущие принимающие страны с наибольшим количеством допущенных в национальную экономику ГТС в 2016-2017 гг. Так, среди стран-респондентов из числа стран ЕС лидирующие позиции по допуску ГТС занимают **Чехия и Словакия**. В свою очередь, среди стран ВП **Беларусь и Грузия** имеют наиболее высокие показатели иностранных наемных и самозанятых работников.

В то же время, следует отметить, что для целей разработки интеграционной политики оценку доступных данных следует проводить с должным учетом различных факторов, таких как численность населения принимающей страны (в частности, экономически активного населения), категории ГТС, допускаемых на рынок труда (например, трудовые мигранты, лица с правом долгосрочного проживания, лица со статусом международной защиты, студенты) и т.д.

Подробная информация по имеющейся статистике приводится в [Приложении II](#).

С. Равноправное обращение и предотвращение эксплуатации

Относясь в большинстве случаев к уязвимой категории рабочей силы, мигранты часто становятся объектом дискриминационной практики и могут сталкиваться с эксплуатацией, включая и наихудший сценарий становления жертвами торговли людьми.

По мнению МОТ, не существует свободного от дискриминации общества. В действительности, дискриминация в сфере занятости и профессий - это универсальное и постоянно эволюционирующее явление. Миллионы мужчин и женщин во всем мире лишены доступа к работе и подготовке, получают низкие зарплаты, или же могут заниматься только определенным трудом только лишь на основании их пола, цвета кожи, этнического происхождения или религии, безотносительно их способностей или умений. В ряде развитых стран, например, работающие женщины по-прежнему зарабатывают до 25% меньше чем мужчины, выполняющие такую же работу. Свобода от дискриминации - это фундаментальное право человека и существенно важно, чтобы работник был свободен в выборе работы, мог в полной мере реализовать свой потенциал и получать за свой труд вознаграждение в соответствии с его ценностью. Обеспечение равноправия на работе дает также и значительный экономический эффект. Работодатели, применяющие практику равноправия, получают доступ к более многочисленной и более разнообразной рабочей силе. Пользующиеся равными правами работники имеют больший доступ к профессиональной подготовке, часто получают более высокую заработную плату и это улучшает общее качество рабочей силы. Доходы глобализированной экономики более справедливо распределяются в обществе с равными возможностями, что приводит к большей социальной стабильности и более широкой общественной поддержке для дальнейшего экономического развития²².

Таковыми международными организациями как ООН, МОТ и Совет Европы, были приняты различные стандарты международного права, определяющие принцип равноправия работников (включая мигрантов). На уровне ЕС равноправие ГТС также обеспечивается профильным законодательством, включая Директиву о едином разрешении 2011/98/ЕС. В соответствии с этой директивой, все ГТС, которые законно проживают и работают в странах-членах ЕС, пользуются по меньшей мере общими правами на основе принципа равноправия с гражданами принимающих стран-членов ЕС, независимо от первоначальной цели своего въезда

²² <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/equality-of-opportunity-and-treatment/lang-en/index.htm>





(или оснований для этого). Право на равноправное обращение в указанных данной Директивой сферах должно предоставляться не только тем гражданам третьих стран, которые были допущены в страны ЕС с целью трудоустройства, но также и тем ГТС, которые въехали с другими целями и получили доступ к рынку труда в соответствии с другими положениями законодательства ЕС или национального законодательства, включая членов семей работников из числа граждан третьих стран, которые допускаются в страны ЕС в соответствии с Директивой Совета ЕС 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 г. о праве на воссоединение семей; граждан третьих стран, допущенных на территорию стран ЕС в соответствии с Директивой Совета ЕС 2004/114/ЕС от 13 декабря 2004 г. об условиях допуска граждан третьих стран с целью учебы, обмена учащимися, неоплачиваемой стажировки или добровольной службы; и исследователей, допущенных в соответствии с Директивой Совета ЕС 2005/71/ЕС от 12 октября 2005 г. об особой процедуре допуска граждан третьих стран в целях научных исследований²³.

Обязательства по равноправному обращению в соответствии с международным правом и законодательством ЕС (в случае стран-членов ЕС) также должным образом отражены в различном национальном законодательстве и в институциональных механизмах.

Как показывают представленные странами-респондентами ответы, у всех стран ЕС и ВП имеется более или менее общий подход к обеспечению равноправия и предотвращению эксплуатации ГТС, допущенных на национальные рынки труда. В частности, следующие аналогичные механизмы используются во всех странах-респондентах:

- Правовые гарантии в национальном законодательстве, обеспечивающие равноправие трудовых мигрантов, определяющие права и обязанности работника и работодателя, запрещающие дискриминацию и эксплуатацию;
- Национальные законодательные и политические меры, направленные на предотвращение торговли людьми и на борьбу с ней;
- Профильные международные соглашения (многосторонние и двусторонние) и законодательство ЕС (в случае стран-членов ЕС).

Помимо этого, несколько стран-респондентов упомянули конкретные механизмы, такие как: государственный контроль за соблюдением трудового законодательства и предотвращение нарушений при помощи института государственной инспекции по охране труда (**Литва, Молдова, Словакия**); оценка добросовестности работодателя в рамках миграционной процедуры, меры сдерживания и повышения уровня информированности (**Чехия**); процедуры рассмотрения нарушений трудовых прав в Комитете по трудовым спорам и в судебном порядке (**Литва**); предоставление бесплатной юридической помощи искателям убежища в соответствии с обязательствами ЕС по Директиве 2005/85/ЕС (**Венгрия**).

Тем не менее, несмотря на многочисленные правовые и институциональные меры защиты, по-прежнему широко наблюдается дискриминационная практика в отношении ГТС, как в странах ЕС, так и ВП. Соответственно, правительства принимающих стран должны направлять свои усилия на искоренение всех форм дискриминации и эксплуатации в соответствии с международно-правовыми обязательствами и национальным законодательством. Наряду с сильным государственным контролем за соблюдением действующего антидискриминационного законодательства, это можно делать, в частности, при помощи кампаний повышения уровня осведомленности, объясняя общественности принимающих стран потенциальный позитивный эффект миграции, эффективной интеграции и участия мигрантов, а также ответственность за нарушение трудовых прав и за эксплуатацию мигрантов.

²³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011L0098>



Подробная информация о существующих механизмах обеспечения равноправного обращения и предотвращения эксплуатации приводится в [Приложении III](#) и в [Сводной таблице ответов](#) стран на вопросы опросного листа.

III. Межсекторальные меры содействия экономической интеграции

Хотя доступ к рынку труда является существенно важной составной частью экономической интеграции мигрантов, существуют определенные межсекторальные вопросы, которые также критически важны для социальной и культурной интеграции, и правительствам принимающих стран следует их должным образом учитывать, чтобы обеспечить достижение целей всесторонней интеграционной политики. В частности, среди наиболее важных межсекторальных вопросов можно отметить признание иностранного образования и квалификации мигрантов, доступ мигрантов к профессиональной подготовке, изучению языка и культурной ориентации.

A. Признание квалификации

Эффективное вовлечение мигрантов в экономику принимающих стран и полноценное использование их потенциала невозможны без признания их квалификации и навыков, полученных в странах происхождения.

По данным недавно проведенного всестороннего исследования по *Признанию квалификации и компетенций мигрантов*, которое выполнялось Независимой сетью экспертов по трудовой миграции и интеграции (LINET) Международной организации по миграции (МОМ), с поддержкой со стороны Генерального директората Еврокомиссии по вопросам занятости, социальным вопросам и равным возможностям, имеются обширные свидетельства существенного недостаточного использования квалификации иммигрантов в ЕС. Во многих странах-членах ЕС имеется значительный разрыв в уровнях занятости граждан третьих стран и граждан стран Евросоюза.

Неполная занятость и трудоустройство на позиции, требующие существенно более низкую квалификацию, могут вызываться несколькими факторами. Так, если в случае коренных жителей страны это более всего зависит от разницы в уровнях спроса и предложения трудовых ресурсов в конкретных секторах/профессиях, то в случае иммигрантов свою роль могут играть дополнительные факторы, включая дискриминацию, языковой барьер, а также трудности, связанные с признанием в странах назначения квалификации, полученной в странах происхождения. В большинстве стран-членов ЕС иностранная квалификация, особенно полученная в третьих странах, на рынке труда существенно недооценивается. Это же относится и к опыту работы за рубежом²⁴.

Несмотря на некоторые предпринимаемые ЕС усилия для улучшения и унификации существующих в странах-членах Евросоюза механизмов признания иностранной квалификации, во многих случаях эти процедуры остаются усложненными, создавая серьезный барьер для экономической интеграции мигрантов. Это относится также и к странам ВП.

²⁴ https://publications.iom.int/system/files/pdf/recognition_qualifications_competencesofmigrants.pdf



В указанном выше исследовании предоставляется несколько важных рекомендаций для нахождения устойчивых, долгосрочных и справедливых решений в связи с признанием иностранной квалификации (ПИК). Отмечается, что для ПИК требуется целостный интегрированный подход, включающий следующие компоненты: во-первых, важно обеспечить доступность понятной информации и четкой схемы процесса ПИК, чтобы при обращении за признанием квалификации мигранты были уже хорошо информированными. Во-вторых, целостный интегрированный подход должен быть процессом, основанным на принципах прозрачности, справедливости и законности. В-третьих, предложенный подход объединяет признание квалификации с интеграцией на рынке труда, поскольку признание квалификации не является самоцелью. Процесс признания квалификации должен проходить параллельно с программами карьерного роста и другими программами поддержки занятости для лиц, нуждающихся в них для обеспечения беспрепятственной смены мест работы. В-четвертых, целостный интегрированный подход должен опираться на сильную политическую волю для применения законодательства об ответственности всех вовлеченных сторон за обращение с иммигрантами. И наконец, целостный интегрированный подход должен объединять пересмотренное признание квалификации с повышением осведомленности общественности о потенциальном вкладе иммигрантов в принимающее общество, а также с повышением информированности о препятствиях для доступа иммигрантов к рынку труда²⁵.

Следует отметить, что ПИК указывали в качестве одного из наиболее проблемных вопросов для успешной экономической интеграции мигрантов некоторые из стран ЕС и ВП, которые представили ответы на вопросы опросного листа (**Латвия, Словакия и Украина**).

*Имеется несколько проблем, препятствующих успешной интеграции ГТС на рынке труда **Латвии**: недостаточное владение латышским языком, трудности в нахождении работы по специальности и в соответствии с квалификацией, низкая заработная плата.*

*Можно сказать, что основными проблемами, связанными с успешной экономической интеграцией мигрантов в **Словакии**, являются преодоление языкового барьера и признание квалификации.*

*Необходимо усовершенствовать процедуру признания навыков и квалификации мигрантов для их успешной экономической интеграции в **Украине**.*

В то же время, можно отметить несколько образцов лучшей практики, связанных с внедрением систем признания неформального образования и квалификации в таких странах как **Грузия и Украина**.

*Иммигранты в **Грузии** имеют доступ к услугам признания формального образования, которые предоставляются Национальным центром повышения качества образования при Министерстве образования и науки Грузии (МОН) на основании Приказа министра образования и науки, принятом в октябре 2010 г. "Об утверждении порядка проверки подлинности грузинских документов об образовании, признания зарубежного образования и ее стоимости". Что же касается признания неформального образования, то соответствующий механизм сейчас разрабатывается министерством и в ближайшем будущем эти услуги станут доступны для иммигрантов.*

²⁵ там же





В Украине Министерством социальной политики проводится работа по разработке системы подтверждения квалификации, полученной в результате неформального профессионального обучения в рабочих профессиях. Лицо, которое в результате неформального обучения, самообразования, практического опыта работы овладело профессией, имеет возможность подтвердить свою квалификацию и получить документ установленного образца о присвоении рабочей квалификации. Порядок подтверждения результатов неформального профессионального обучения лиц по рабочим профессиям утвержден Постановлением Кабинета Министров Украины № 340 от 15.05.2013.

Подтвердить квалификацию могут граждане Украины, иностранцы и лица без гражданства, которые постоянно проживают в Украине, которые признаны в Украине беженцами, которым предоставлено убежище в Украине, которые признаны лицами, нуждающимися в дополнительной защите, которым предоставлена временная защита, а также те, которые получили разрешение на иммиграцию в Украину.

Кроме того, следует также отметить, что заключение соответствующих международных соглашений также может стать эффективным инструментом для упрощения признания выданных за рубежом документов об образовании или - в некоторых случаях - даже для отмены требований о таком признании.

*Украина заключила двусторонние соглашения о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании и ученых званиях со следующими странами: **Азербайджан** (24.03.1997), **Беларусь** (06.02.1998), **Болгария** (27.06.2001), **Армения** (01.03.2001), **Вьетнам** (04.11.2004), **Гвинея** (17.09.2004), **Грузия** (17.07.2002), **Эстония** (06.02.1996), **Казахстан** (20.08.2003), **Китай** (10.12.1998), **Ливия** (28.07.2004), **Молдова** (19.11.2008), **Монголия** (22.09.2004), **Перу** (16.07.2004), **Польша** (31.05.2006), **Россия** (26.05.2000), **Румыния** (25.08.1995), **Словакия** (08.09.2015), **Туркменистан** (14.05.2001), **Венгрия** (27.10.1998), **Узбекистан** (18.04.1997), **Франция** (01.08.2006).*

Подробная информация о процедурах признания иностранного образования и квалификации в странах-респондентах приводится в [Сводной таблице ответов](#) на вопросы опросного листа.

В. Доступ к профессиональной подготовке, изучению языка и культурной ориентации

Как было отмечено в Плане действий ЕС по интеграции, ранняя интеграция в **профессиональную подготовку**, с серьезным упором на обучение в процессе работы может оказаться особенно эффективной для некоторых ГТС, для обеспечения основы для успешной интеграции на рынке труда и для успешного достижения более высокого уровня квалификации. Еврокомиссия решила привлечь уже существующие политические инициативы и программы (Европейский альянс профессионального обучения, Европейский пакт в интересах молодежи, Erasmus+, Образование и подготовка 2020, и т.д.) для продвижения взаимного обучения и обмена перспективными практическими методами интеграции в области профессионального обучения и подготовки. Кроме того, странам-членам ЕС рекомендовано устранять препятствия для обеспечения эффективного доступа к профессиональной подготовке и к рынку труда для



беженцев и - в случае высоких шансов получения защиты - для обращающихся за убежищем лиц²⁶.

Хотя политическая и законодательная база многих стран ЕС и некоторых стран ВП предусматривает для ГТС равноправное обращение в связи с доступом к профессиональной подготовке, на практике реальный уровень участия ГТС в соответствующей деятельности остается невысоким. Гарантии равноправного обращения следует подкрепить разработкой и реализацией целевых программ для мигрантов, а также их последующей оценкой, чтобы оценить реальный эффект профессиональной подготовки на уровень интеграции.

Другим существенно важным предварительным условием для успешной экономической интеграции мигрантов является **знание языка** принимающей страны. К сожалению, мигранты часто недооценивают важность владения языком, что, в свою очередь, приводит к потере возможностей на рынке труда. Это особенно касается детей и молодых мигрантов, которые без соответствующего уровня владения языком могут не быть допущенными в систему образования принимающей страны, вследствие чего процесс их интеграции замедляется уже на самой начальной стадии. Принимающим странам следует предпринимать соответствующие меры, стимулирующие мигрантов к изучению языка, а также обеспечивать для этого необходимые условия (включая предоставление бесплатных курсов обучения языку).

В соответствии с Планом действий ЕС по интеграции, изучение языка страны назначения критически важно для успешного процесса интеграции ГТС. Программы языковой интеграции должны предоставляться на как можно более ранней стадии после прибытия, они должны адаптироваться к индивидуальным потребностям и уровню знаний каждого, и должны объединять изучение языка с обучением другим навыкам и компетенциям, или с опытом работы. Следует предпринимать особые усилия, чтобы обеспечить охват такими курсами и женщин, и мужчин²⁷.

Культурную ориентацию можно рассматривать в качестве вспомогательной меры в процессе экономической интеграции. Хотя она не влияет непосредственно на экономическую активность мигрантов, она все же способствует их включению в принимающее общество и установление необходимых социальных связей и контактов, создающих новые возможности для демаргинализации и лучшей интеграции.

Анализ ответов на вопросы опросного листа показывает, что страны-респонденты осознают важность указанных выше вопросов. В частности, соответствующие политические и практические меры для обеспечения доступа мигрантов к профессиональной подготовке были внедрены в таких странах как **Армения, Венгрия, Латвия, Литва, Молдова и Словакия**. Обучение языку предоставляется для ГТС в **Армении, Азербайджане, Чехии, Грузии, Венгрии, Латвии, Литве, Словакии и Украине**. Меры, направленные на культурную ориентацию, указали **Армения, Чехия, Грузия, Латвия, Литва и Словакия**.

Учебные заведения профессионального обучения в Литве предлагают почти 400 различных программ профессиональной подготовки. Профессиональное обучение могут проходить ученики, начиная с 14-летнего возраста. Для завершения такого обучения обычно требуется от одного года до трех лет. Возможно также и обучение в форме ученичества, когда профессию изучают непосредственно на предприятии

²⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf

²⁷ там же





работодателя. Для зачисления следует обращаться непосредственно в избранное учебное заведение профессионального обучения. Обучение в государственных учебных заведениях бесплатное. Взрослые мигранты могут продолжить свое образование и участвовать в программах подготовки для приобретения дополнительной квалификации. Эти программы продолжительностью от 2 недель до одного года (в зависимости от сложности), рассчитаны на взрослых, которые хотят приобрести новую квалификацию (переквалификация) и ориентируются на спрос на рынке труда.

В Армении один из ключевых компонентов экономической интеграции на рынке труда реализуется за счет профессиональной подготовки, которая предоставляется и гражданам Армении, и мигрантам. Кроме того, существует ряд международных и местных организаций, которые проводят курсы профессиональной подготовки, курсы изучения языка и культурной ориентации для мигрантов (включая возвращающихся) и для беженцев.

В соответствии со статьей 77.5 Миграционного кодекса, проживающие в **Республике Азербайджан** иностранцы и лица без гражданства могут обращаться в учебные центры соответствующих исполнительных органов для изучения азербайджанского языка, истории и культуры, а также профильного законодательства по вопросам прав и обязанностей иностранцев и лиц без гражданства. Учебный центр Государственной миграционной службы Республики Азербайджан организует учебные курсы для иностранцев и лиц без гражданства с 4 октября 2016 г. К настоящему времени в этих курсах уже приняли участие сотни иностранцев. На курсах участники изучают азербайджанский язык, историю и культуру Республики Азербайджан, а также законодательство по правам и обязанностям иностранцев и лиц без гражданства. Обучение проводится бесплатно.

В Грузии для беженцев и лиц с гуманитарным статусом профессиональное обучение предоставляется бесплатно соответствующими государственными структурами. В созданном Интеграционном центре лицам, получившим в Грузии международную защиту, предоставляются курсы изучения грузинского языка, курсы повышения уровня гражданской, социальной и культурной ориентации. Кроме того, для бенефициаров проводятся культурные мероприятия (экскурсии) и мероприятия, связанные с искусством, литературой, музыкой, спортом и т.д. Начиная с 2014 г., МОН проводит реализацию государственной программы "Обучение грузинскому языку как иностранному", что представляет собой совершенно новый продукт. Эта программа выполняется в сотрудничестве с департаментом языковой политики Совета Европы и в соответствии с Общеевропейской системой уровней владения иностранным языком. Программа включает методические и другие дополнительные материалы для преподавателей. Курсы изучения грузинского языка также предлагает Школа государственной администрации им. Зураба Жвания МОН, и они в полном объеме финансируются государством. Любые заинтересованные лица старше 18 лет, независимо от их гражданства, могут изучать грузинский язык бесплатно. Начиная с 2017 г., Школа государственной администрации проводит курсы изучения грузинского языка для лиц, получивших международную защиту (в сотрудничестве с Интеграционным центром Министерства по делам внутренне перемещенных лиц с оккупированных территорий, расселения и беженцев).

В Чехии центры поддержки интеграции иностранцев предоставляют бесплатные курсы изучения чешского языка, юридические консультации и курсы социо-культурной





адаптации. Аналогичные услуги предоставляются и неправительственными организациями. Чехия предполагает ввести краткосрочные курсы интеграции после въезда, которые будут обязательными для новых мигрантов.

Целевой группой Миграционной стратегии **Венгрии** являются главным образом лица, получившие международную защиту, лица без гражданства и иностранцы, пребывающие в Венгрии и намеревающиеся получить статус постоянного проживания. В этом отношении, весьма актуальным представляется изучение венгерского языка в комплексе с интеграцией на рынке труда, а также вопросы жилищного обеспечения с одновременным продвижением социально-политической активности граждан третьих стран и межкультурного диалога. Продвижение интеграции обеспечивается изучением венгерского языка, культуры и цивилизации. Кроме того, это помогает учащимся с другими родными языками и гражданством в сохранении и развитии своих собственных языков и культуры. В Венгрии государство субсидирует интеграцию и поддерживает ее, и если лица со статусом беженцев/международной защиты участвуют в доступных для них курсах изучения венгерского языка, то такое обучение предоставляется бесплатно (и обычно финансируется на тендерной основе).

Больше информации относительно национальных практических мер, направленных в поддержку экономической интеграции мигрантов, приводится в [Сводной таблице ответов](#) на вопросы опросного листа.

**Возможные
темы для
обсуждения**

Какие меры могут быть предприняты для обеспечения лучшего участия мигрантов в экономической деятельности? Следует ли поддерживать предпринимательство мигрантов, в том числе при помощи доступа к существующим схемам микрокредитной помощи?

Что можно сделать для улучшения существующих механизмов признания иностранной квалификации? Следует ли предоставлять мигрантам больше возможностей в связи с образованием и профессиональной подготовкой в принимающих странах?

Как можно было бы улучшить сотрудничество со странами происхождения для обеспечения лучшей экономической интеграции мигрантов? Следует ли уделять больше внимания консультациям до их отъезда?





Приложения

Приложение I. Опросный лист, который распространяли среди стран-участниц

1. Пожалуйста, опишите существующую в вашей стране политику и законодательную базу, регулирующие доступ мигрантов к национальному рынку труда. Приняты ли вашей страной правовые акты / положения, а также программы / планы действий относительно мер, которые должны быть приняты государственными и негосударственными субъектами в отношении экономической интеграции мигрантов?
2. Пожалуйста, опишите существующие в вашей стране правовые положения, регулирующие условия открытия малого и микробизнеса мигрантами.
3. Пожалуйста, предоставьте имеющиеся статистические данные о мигрантах, участвующих в национальной экономике (по возможности, с разбивкой по полу, возрасту, типу экономической деятельности (работа по найму/ самозанятость), сектору экономики). Проводились ли в вашей стране в последнее время какие-либо исследования для оценки реализуемой политики в отношении экономической интеграции мигрантов и ее эффективности?
4. Осуществляет ли ваша страна какие-либо конкретные программы, предназначенные для облегчения доступа / привлечения мигрантов на национальные рынки труда? Пожалуйста, приведите примеры.
5. Пожалуйста, опишите правовые и институциональные механизмы, существующие в вашей стране, направленные на предотвращение нарушения трудовых прав и эксплуатации мигрантов. Является ли ваша страна участником международных договоров, защищающих трудовые и социальные права мигрантов (Конвенции МОТ, Совета Европы, СНГ, двусторонние соглашения)?
6. Пожалуйста, предоставьте информацию об условиях, существующих в вашей стране для признания навыков и квалификации мигрантов. Имеют ли мигранты в вашей стране доступ к профессиональной подготовке, языковым курсам и культурной ориентации?
7. Сотрудничает ли ваша страна со странами происхождения / назначения мигрантов, а также с гражданским обществом и диаспорой при разработке и реализации программ в области упрощенного доступа мигрантов к национальному рынку труда и их интеграции? Если да, охватывают ли эти программы также стадию миграции перед отъездом в страну назначения? Пожалуйста, приведите примеры.
8. Пожалуйста, укажите основные трудности, связанные с успешной экономической интеграцией мигрантов, испытываемые вашей страной в процессе разработки и осуществления соответствующих стратегий и программ.





Приложение II. Количество граждан третьих стран (ГТС), допущенных на рынки труда в странах-респондентах

Страна	Доступная статистика	Примечания
Армения	<ul style="list-style-type: none">4.500 занятых ГТС	<ul style="list-style-type: none">Данные по состоянию на 1 сентября 2017 г. По сравнению с 2013 г. имеется рост на 29,3%. В среднем, в последние 5 лет ежегодно подписывали 1.500 новых трудовых договоров
Азербайджан	<ul style="list-style-type: none">н.д.	<ul style="list-style-type: none">н.д.
Беларусь	<ul style="list-style-type: none">17.844 занятых ГТС11.903 занятых ГТС	<ul style="list-style-type: none">Данные за 2016 г. В том числе: менеджеры - 1.025; квалифицированные рабочие и специалисты - 4.841; работники сферы услуг - 961; сельскохозяйственные рабочие - 1.103; промышленные рабочие - 9.914Данные за 2017 г. В том числе: менеджеры - 1.078; квалифицированные рабочие и специалисты - 3.949; работники сферы услуг - 965; сельскохозяйственные рабочие - 647; промышленные рабочие - 5.264
Чехия	<ul style="list-style-type: none">120.186 занятых ГТС (84.821 ГТС со свободным доступом к рынку труда; 35.365 ГТС требуются разрешения)55.619 самозанятых ГТС в Чехии	<ul style="list-style-type: none">Данные на 30 июня 2017 г.Данные на 30 сентября 2017 г.
Грузия	<ul style="list-style-type: none">8.964 ГТС начали свою предпринимательскую или непредпринимательскую деятельность5.578 ГТС заняты в Грузии	<ul style="list-style-type: none">Данные за 2016 г.Данные за 2015 г. (среди них 40% занимались неквалифицированным трудом (строители, автомеханики, ремонтники), а 11% были директорами и высшими руководителями. Среди остальных, 7% были водителями большегрузных автомобилей, 4% - инженерами-строителями, 4% - менеджерами профессиональных услуг, 3% - менеджерами коммерческих и административных услуг, 2% - поварами, 2% - менеджерами гостиничного бизнеса, а 27% - занимали другие должности). Занятость иностранцев по секторам экономики: 31% в строительном секторе, 26% в торговле, ремонте автомобилей и бытовой техники, 9% в аренде





		недвижимости/в предоставлении услуг заказчикам, 8% в секторе транспорта и телекоммуникаций, 8% в гостиничном и ресторанном бизнесе, 3% в секторе образования и 14% в других секторах)
Венгрия	▪ н.д.	▪ н.д.
Латвия	▪ 6.007 ГТС получили право на работу	▪ Данные за 2016 г. Большинство работников заняты в следующих областях: дорожный и трубопроводный транспорт (2.765); компьютерное программирование и консультации (528); производство других транспортных средств (310); ремонт и монтаж машин и оборудования (265); общественное питание (230) и другие.
Литва	▪ 14.749 национальных виз выдано ГТС, которые прибыли в Литву на работу	▪ Данные за январь-сентябрь 2017 г. В том числе: 1) 10.000 национальных виз было выдано иностранцам с квалификацией, включенной в литовский перечень дефицитных профессий 2) 2.855 национальных виз было выдано иностранцам, которые имеют разрешения на работу, выданные Литовской биржей труда. В настоящее время наиболее востребованными работниками являются водители-дальнобойщики, а также сварщики 3) 1.029 национальных виз было выдано откомандированным иностранцам (т.е. иностранцам, которые заняты в компаниях не входящих в ЕС стран и откомандированы в литовские компании на период не более одного года в рамках заключенных этими компаниями договоров о предоставлении услуг или о выполнении определенных работ)
Молдова	▪ В общей сложности 19.216 ГТС трудоспособного возраста ▪ 1.052 ГТС занятых в национальной экономике	▪ Данные за 2015 г. ▪ Данные за 2016 г. В том числе: руководители / учредители с иностранными капиталовложениями - 268; руководители/ учредители без инвестиций - 80; трудовые мигранты - 704
Словакия	▪ 7.618 ГТС с действительными разрешениями на работу	▪ Данные на 31 октября 2017 г.





	<ul style="list-style-type: none">▪ 12.491 ГТС с информационными картами▪ 27.762 граждан ЕС с зарегистрированными информационными картами	
Украина	<ul style="list-style-type: none">▪ Было оформлено 3.159 временных разрешений на проживание ГТС, которые прибыли в Украину с целью трудоустройства▪ Было продлено 3.175 временных разрешений на проживание ГТС, которые прибыли и проживают в Украине с целью трудоустройства	<ul style="list-style-type: none">▪ Данные за январь - ноябрь 2017 г.





Приложение III. Действующие механизмы предотвращения нарушения трудовых прав и эксплуатации мигрантов

Страна	Существующий механизм для предотвращения нарушения трудовых прав и эксплуатации мигрантов
Армения	<ul style="list-style-type: none">В соответствии с национальным законодательством, трудовым мигрантам предоставляются правовые гарантии на равных с гражданами Армении основанияхМеждународные соглашения (конвенции ООН и МОТ, пересмотренная Европейская социальная хартия, Соглашение в рамках Евразийского экономического союза (ЕЭС), регулирующие права и обязанности мигрантов из стран-членов ЕЭС, двусторонние соглашения в сфере миграции)
Азербайджан	<ul style="list-style-type: none">Международные соглашения (Конвенция МОТ об упразднении принудительного труда, Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств - участников Содружества Независимых Государств, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и дополнительные протоколы к ней (Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее)Различные законодательные и политические меры, направленные на предотвращение торговли людьми
Беларусь	<ul style="list-style-type: none">Законодательные гарантии для мигрантов в связи с условиями работы и запретом дискриминацииЗаконодательные и политические меры, направленные на предотвращение торговли людьмиМеждународные соглашения (конвенции Совета Европы, конвенции и соглашения в рамках СНГ, Договор о Евразийском экономическом союзе, двусторонние соглашения по трудовой миграции и социальному обеспечению)
Чехия	<ul style="list-style-type: none">Институциональные механизмы Чехии включают:<ul style="list-style-type: none">(а) оценку надежности работодателя в процедуре миграции,(б) повышение уровня информированности и(с) меры сдерживания
Грузия	<ul style="list-style-type: none">Национальное законодательство, определяющее права и обязанности трудовых мигрантов и их работодателейМеждународные соглашения (Конвенция МОТ № 117 об основных целях и нормах социальной политики, Европейская социальная хартия)
Венгрия	<ul style="list-style-type: none">Законодательные гарантии, предусматривающие равноправное обращение с законными мигрантами и беженцами, в связи с трудовыми и социальными правами, включая доступ к службам занятостиМеждународные соглашения (основные конвенции МОТ, а также инструменты с конкретными положениями по трудовым мигрантам, такие как Конвенция № 181 о частных агентствах занятости и инструменты социальной защиты, пересмотренная Европейская социальная хартия, двусторонние соглашения)Положение о бесплатной юридической помощи для искателей убежища в соответствии с обязательствами ЕС (Директива 2005/85/ЕС)





Латвия	<ul style="list-style-type: none">▪ Законодательные гарантии в связи с правами на труд, на справедливые, безопасные и здоровые условия труда, справедливое вознаграждение, а также запрет любого рода дискриминации▪ Внедрение в национальное трудовое законодательство положений Директивы ЕС 96/71/ЕС об откомандировании работников, которые используются для предотвращения нарушения трудовых прав и эксплуатации мигрантов▪ Международные соглашения (Конвенция МОТ об упразднении принудительного труда и Протокол 2014 г. к ней (вскоре ожидается вступление в силу), Конвенция о защите прав человека и фундаментальных свобод, Хартия ЕС о фундаментальных правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о ликвидации принудительного труда (№ 105), Конвенция ООН о правах ребенка, Директива 2011/36/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС о предупреждении и борьбе против торговли людьми и защите ее жертв, заменяющая рамочное решение Совета ЕС 2002/629/JHA и т.д.)
Литва	<ul style="list-style-type: none">▪ Законодательные гарантии, запрещающие дискриминацию и предусматривающие равные права трудовых мигрантов и граждан▪ Процедуры рассмотрения нарушений трудовых прав в Комитете по трудовым спорам и в судебном порядке.▪ Контроль и предотвращение нарушений Государственной инспекцией по охране труда Министерства труда и социального обеспечения.▪ Международные соглашения (основные конвенции МОТ, Конвенция МОТ о равноправии граждан страны и иностранцев в области возмещения трудящимся при несчастных случаях (№ 19) и Конвенция МОТ о политике в области занятости (№ 122), Европейская социальная хартия)
Молдова	<ul style="list-style-type: none">▪ Государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства в области трудовой миграции осуществляются в пределах своей компетенции Национальным агентством, Инспекцией труда, компетентным органом по делам иностранцев и лицензирующим органом▪ Международные соглашения (конвенции МОТ, конвенции Совета Европы, двусторонние соглашения)
Словакия	<ul style="list-style-type: none">▪ Законодательные положения, регулирующие отношения между работодателями и иностранными работниками▪ Закон о недопустимости дискриминации, предусматривающий равноправное обращение▪ Институт Государственной инспекции по охране труда, представляющей Министерство по делам труда, социального обеспечения и семьи Словакии, Национальную инспекцию по охране труда и инспекции по охране труда▪ Международные соглашения (конвенции МОТ, конвенции ООН, правовые инструменты Совета Европы, двусторонние соглашения)
Украина	<ul style="list-style-type: none">▪ Национальное законодательство, предусматривающее правовые гарантии для трудовых мигрантов (национальное трудовое законодательство предусматривает равенство прав и обязанностей мигрантов и граждан)▪ Международные соглашения (конвенции МОТ, конвенции Совета Европы, конвенции и соглашения в рамках СНГ, двусторонние соглашения по трудовой миграции и социальному обеспечению)





Приложение III. Основные проблемы, связанные с успешной экономической интеграцией мигрантов

Страна	Проблемы, связанные с успешной экономической интеграцией мигрантов
Армения	<ul style="list-style-type: none">Миграционный кризис и жесткое регулирование в ряде стран-членов ЕС создают определенные проблемы для стран происхождения мигрантов, в связи с мерами по повышению уровня информированности и консультациями по законным каналам трудовой миграции, по трудовым правам и т.д.
Азербайджан	<ul style="list-style-type: none">н.д.
Беларусь	<ul style="list-style-type: none">н.д.
Чехия	<ul style="list-style-type: none">Мигранты не осведомлены о своих законных правах и обязанностях; они редко вступают в профсоюзы, которые могли бы защитить их права или же обращаются за другими формами консультаций по правовым вопросамМигранты допускают нарушения Трудового кодекса работодателями и не склонны обращаться с жалобами в инспекции по охране труда, что препятствует восстановлению нарушенных правНизкие заработки мигрантов, занятых неквалифицированным трудом, иногда не позволяют им воссоединиться со своими семьямиНеформальные организаторы миграции и посредники в неофициальном трудоустройстве оказывают серьезное влияние на своих соотечественниковМногие мигранты заняты неквалифицированным трудом в промышленности и сельском хозяйстве и лишены какой-либо перспективы для профессионального ростаМигранты недооценивают важность хорошего владения чешским языком, несмотря на наличие общедоступных курсов изучения языка
Грузия	<ul style="list-style-type: none">Отсутствие надежных статистических данных и достаточно качественных баз данных по иммиграции. Количество иммигрантов определяют на основании различных источников, которые иногда перекрываются и не обязательно дают четкую картинуОтсутствие финансовых ресурсов для обеспечения финансирования всех необходимых услуг в области интеграции
Венгрия	<ul style="list-style-type: none">Беспрецедентная миграционная нагрузка и нагрузка на систему убежища в 2015 г. потребовали выделения значительных финансовых ресурсов, а также адекватных законодательных и политических мер
Латвия	<ul style="list-style-type: none">Недостаточное владение латышским языком, трудности в нахождении работы по специальности и в соответствии с квалификацией, низкая заработная плата
Литва	<ul style="list-style-type: none">Недостаток финансовых ресурсов; необходима всесторонняя политика в области интеграции и координация действий различных институтов, работающих с мигрантами
Молдова	<ul style="list-style-type: none">Мониторинг деятельности экономических субъектов, частных агентств по трудоустройству в целях борьбы с незаконной миграцией/псевдолегализацией иностранцев в МолдовеНеобходимо разработать соответствующие системы для анализа рисков, связанных с миграцией и убежищем (оборудование, программы, базы





	данных, инструменты анализа и т.д.)
Словакия	▪ Преодоление языкового барьера и признание квалификации мигрантов
Украина	▪ Необходимо усовершенствовать процедуру признания квалификации

