

УДК 330.101.5

ЗАРУБЕЖНЫЕ ПРАКТИКИ В МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ (ПРИМЕР КОРОЛЕВСТВА ТАИЛАНД)

¹Ушаков Д.С., ²Козлова Е.В.

¹*Международный колледж, Университет Суан Сунандха Раджабат, Бангкок, e-mail: fintaliano@yandex.ru;*

²*ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный университет путей сообщения», Ростов-на-Дону, e-mail: st5567@yandex.ru*

Актуальные проблемы миграционной динамики в Таиланде, связанные с ростом и низкой эффективностью государственного регулирования нелегальной трудовой миграции, наличием высокого миграционного риска соседства Таиланда с экономически и политически нестабильными Лаосом, Камбоджей и Мьянмой, необходимостью либерализации миграционного законодательства королевства в связи со стартом функционирования Азиатского Экономического Союза в 2015 году, аналогичны отечественным. В связи с этим исследования тайского опыта регулирования миграционных процессов, особенно в сфере нормализации правовой инфраструктуры миграционной политики, управления потоками трудовых мигрантов низкой квалификации, создания зон со специальным миграционным режимом, формирования гибкой и дифференцированной системы легализации трудовых мигрантов и схем их трудоустройства представляются своевременными и для России. В статье представлены основные направления модернизации отечественной системы государственного регулирования миграционными процессами, а также инструменты, способные повысить ее эффективность и конкурентоспособность в современных условиях.

Ключевые слова: международная трудовая миграция, Королевство Таиланд, миграционная политика, неквалифицированная рабочая сила, страны КЛМ

FOREIGN PRACTICES TO MODERNIZE LABOR MIGRATION GOVERNMENT REGULATION IN RUSSIA (THE CASE OF THAILAND)

¹Ushakov D.S., ²Kozlova E.V.

¹*International College Rajabhat University Suan Sunandha, Bangkok, e-mail: fintaliano@yandex.ru;*

²*Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education «Rostov State Transport University», Rostov-on-Don, e-mail: st5567@yandex.ru*

Actual problems of migration dynamics in Thailand related to low efficiency of state regulation of illegal migration, presence of high migration risk in neighbor countries with economic and political instability (Laos, Cambodia and Myanmar), needs to liberalize immigration laws of Kingdom due to the start of Asian Economic Union in 2015 are similar with Russia ones. In this regard, study of Thai experience of migration processes' regulation, especially in normalization of legal infrastructure of migration policies, management of unskilled migrants' flows, creating of zones with special migration regime, forming a flexible and differentiated system of migrant workers legalization and their employment schemes are also timely for Russia. The article presents the main directions of modernization of domestic system of migration processes Government regulation, and tools that can improve its efficiency and competitiveness in the modern world.

Keywords: international labor migration, the Kingdom of Thailand, migration policy, unskilled labor, the country of CLM

Конец XX столетия ознаменовался как ростом тайской эмиграции, в основном в направлении США, Австралии, Японии, Южной Кореи, так и резким притоком в страну иностранной рабочей силы, в первую очередь из соседних Мьянмы (Бирмы) и Камбоджи, а также Индии, Бангладеш, Вьетнама и Филиппин. Многократно возросло количество прибывающих в Таиланд иностранных туристов (12 миллионов в год) и постоянно проживающих на территории страны (в первую очередь в столице и в курортных регионах королевства) экспатов (до 2 млн человек). Неоднозначные по-

следствия для экономики и социальной сферы королевства будет иметь старт Азиатского Экономического Содружества (январь 2015 года), одним из условий которого является упрощение порядка миграции высококвалифицированных кадров между государствами АСЕАН.

Трудовой мигрант, согласно тайскому законодательству (Акт о трудоустройстве иностранцев, от 2008 года [1]), – это физическое лицо, не имеющее тайского гражданства, временно въехавшее в страну и занятое на территории Таиланда физическим или умственным трудом за материальное или любое иное вознаграждение.

Типы трудовых мигрантов в Таиланде и их численность в 2012 году

Трудовые мигранты (1,3 млн)						
Легальные (345 тыс.)					Нелегальные (955,5 тыс.)	
Имеющие вид на ПМЖ (14 тыс.)	Временно работающие (70 тыс.)	Самотрудостроенные (инвесторы) (23 тыс.)	Воспользовавшиеся упрощенным порядком легализации (210 тыс.)	Работающие по двусторонним договорам (27 тыс.)	Из стран КЛМ (Камбоджа, Лаос, Мьянма 930 тыс.)	Остальные (23,5 тыс.)
			Только для стран КЛМ			

Количество трудовых мигрантов в Таиланде менялось, вторя международной хозяйственной конъюнктуре, оставаясь невысоким в период преодоления негативных последствий Азиатского кризиса 1997 года, также существенно корректируясь в результате глобального финансового кризиса 2008–2009 годов. В настоящее время количество легальных трудовых мигрантов в королевстве растет на 2–3 % в год (что соответствует экономическому росту страны в соответствующий период).

подавляющая часть легальных трудовых мигрантов – это высококвалифицированные иностранные граждане, а наиболее привлекательным для иностранных работников регионом остается Бангкок и окрестности.

Согласно оценкам Министерства Труда Королевства Таиланд, наибольшее количество нелегальных трудовых мигрантов занято в сфере сельского хозяйства, строительства и домашней обслуги. Большая часть нелегальных трудовых мигрантов пребывает также в Бангкоке и окрестностях (43%), в южной (25%) и центральной (17%) частях страны [2].

В основе национальной миграционной политики королевства с 2003 года лежат следующие принципы:

- отраслевая дискриминация – с 2003 года в стране существует три перечня отраслей, различающихся по процедуре, перспективам и возможностям трудоустройства в них иностранных мигрантов.

Первый перечень – это отрасли, трудоустройство в которых иностранных мигрантов категорически запрещено (в том числе и через инвестиционные схемы). К таким отраслям традиционно относят военные, стратегические, связанные с обеспечением безопасности страны и ее жителей (вождение пассажирского и грузового транспорта, промышленная архитектура и дизайн), а также отрасли, в которых избыточное предложение рабочей силы среди местного населения (торговля, отдельные отрасли в сельском хозяйстве, секретарская работа, работа в сфере туризма, экскурсионного дела), либо работа в которых является ча-

стью культурного, религиозного наследия тайцев (например, литье изображений Будды, изготовление тайских кукол, ткачество тайского шелка, изготовление традиционной мебели, резьба по дереву).

Второй перечень – это отрасли, в которых приоритетно трудоустройство иностранных специалистов (преподавание иностранных языков, преподавательская и исследовательская деятельность в высших учебных заведениях, лабораториях и так далее).

Третий перечень отраслей – это отрасли, в которых разрешается трудоустройство неквалифицированных трудовых мигрантов из соседних стран (КЛМ), в том числе и упрощенный порядок легализации незаконно занятых (работа на плантациях, рыболовство, животноводство, добыча полезных ископаемых).

- географическая дискриминация, которая проявляется, с одной стороны, в наличии особых зон и провинциальных режимов трудоустройства иностранных мигрантов (например, индустриальная зона Давей на границе с Мьянмой, Мактапут – на границе с Камбоджей, ряд провинций) [3]. С другой стороны, географическая дискриминация проявляется в наличии специальных режимов трудоустройства и легализации мигрантов из стран КЛМ, а также в согласии с международными договорами Таиланда, с другими государствами АСЕАН;

- предварительная регистрация работодателей, желающих трудоустроить иностранных мигрантов в будущем, в ходе которой работодатель обязан сообщить величину потребности в мигрантах, а также экономически и социально ее обосновать;

- приоритет тайцев в реализации права на труд. Согласно Трудовому кодексу Таиланда, в стране не допускается дискриминация работников по признаку национальной принадлежности. Однако до момента официального трудоустройства приоритет тайского соискателя рабочего места безоговорочен;

- разрешительная система трудоустройства иностранных мигрантов. Наличие трудового договора и рабочей визы не является окончательным условием легального

трудоустройства иностранца. Ему в любом случае требуется получение разрешение на работу, которое выдается после изучения представителями Министерства труда не только самого работника (опыт, прошлое, образование, проблемы с законом), но и работодателя (регистрация работодателя, легальность и целесообразность трудоустройства иностранцев, налоговая история и финансовое положение работодателя);

– развитие двусторонних договоров и соглашений как эффективной правовой инфраструктуры регулирования международной трудовой миграции (в настоящее время двусторонние договоры, касающиеся регулирования миграции, защиты интересов трудовых мигрантов, а также распределения ответственности за результаты незаконной миграции, подписаны между правительствами Таиланда и странами КЛМ, странами АСЕАН, отдельными государствами Персидского залива, Индией и Непалом [4]).

Экономический прогресс Таиланда на фоне сохраняющейся политической и экономической нестабильности, прежде всего в Мьянме и Камбодже, усиления миграционных угроз со стороны перенаселенных Индии, Бангладеш, Непала, либерализации миграционного режима Таиланда, связанной с началом функционирования Азиатского Экономического Содружества, равно как и активной динамикой незаконной трудовой миграции (!!!) из географически удаленных России, Украины, Казахстана, Китая, Японии, стран ЕС, Персидского залива требуют от тайских властей оперативного и эффективного преодоления следующих проблем реализации миграционных инициатив:

– инфраструктурные проблемы регламентации процессов международной трудовой миграции, инициированной держателями инвестиционных виз королевства, которые часто открывают фиктивные компании с целью оказания поддержки нелегальной трудовой миграции, либо нанимают иностранцев на должности из первого отраслевого перечня (например, в сфере туризма и экскурсионного дела);

– стоимость процедур упрощенной легализации иностранных мигрантов сохраняется на высоком уровне (120 долларов за процедуру регистрации, 20 долларов – медицинский осмотр, 40 долларов – медицинская страховка, 60 долларов за разрешение на работу на 1 год – с одного мигранта [5]);

– плохой доступ к информации нелегальных мигрантов на территории Таиланда (так, по оценкам специалистов более 60 % нелегальных трудовых мигрантов в северных провинциях Таиланда не

знают о начале процедуры легализации, а также о месте проведения легализации, документальном обеспечении этого процесса и так далее [6]);

– необходимость пересмотра перечня отраслей, допуск иностранных мигрантов к которым запрещен или ограничен, ставшая очевидной в процессе стремительного развития индустрии сервиса и финансового рынка королевства, равно как и его интеграцией в мирохозяйственное пространство;

– ограниченный потенциал государственной инфраструктуры в регулировании миграционной динамики и легализации трудовых мигрантов. По оценкам специалистов университета Чулалонгкорн (Бангкок) [7] для легализации 1,3 млн иностранных мигрантов на существующей инфраструктуре Комитета и Миграционной службы страны потребуется более 6 лет непрекращающейся работы всего штата сотрудников;

– коррупция работников Миграционной службы, особенно в провинции;

– высокая стоимость рекрутинговых услуг (например, в Лаосе стоимость услуг по трудоустройству в Таиланде составляет 350 долларов США, что превышает величину средней заработной платы в столице страны Вьентьяне [2], при этом рекрутинговые агентства, например, в Лаосе или Мьянме не имеют непосредственного выхода на жителей сельской местности, рассматривают документы на трудоустройство в течение трех месяцев (что увеличивает привлекательность незаконной миграции), не являются высокопрофессиональными агентами по подбору персонала (большая часть населения КЛМ – жители сельской местности и не приспособлены к труду на промышленных предприятиях или стройках Таиланда).

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов относительно аналогичности проблем и миграционных угроз современного Таиланда и России, а также перспектив применения тайского опыта создания и реализации миграционной политики в условиях нашей страны.

Как и Россия, Таиланд прошел довольно сложный путь от страны-донора до страны-реципиента на мировом рынке труда, сталкиваясь в современных условиях с аналогичными проблемами роста незаконной миграции, количества трудовых мигрантов низкой квалификации, порождающего череду социальных и экономических проблем. Аналогично отечественным, тайские власти были вынуждены пойти на либерализацию условий трудовой миграции из соседних государств под воздействием как сугубо экономических причин (сохранение

динамики экономического роста, стабилизация роста внутренних издержек ради сохранения внешней конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности королевства), так и потребностей сохранения регионального лидерства (обеспечение выхода тайских компаний и капитала на «рисковые» рынки Мьянмы (нефте- и газодобыча, транспортировка, торговля) и Камбоджи (сельское хозяйство).

Попытка Таиланда превратиться в портал подключения «неспокойных» соседей (КЛМ) к глобальному экономическому пространству, что гарантировало бы королевству лидирующую роль не только в рамках АСЕАН, но и всего Азиатско-Тихоокеанского региона, была не в полной мере успешной из-за активизации Китая в южном (в первую очередь мьянмарском) направлении, ограничилась рядом отраслей и амбициозных проектов, но тем не менее привела к многократному росту трудовой миграции (прежде всего нелегальной).

Наконец, преследуя во многом политические цели, королевство активно реализует функции «оси» (совместно с Сингапуром и Малайзией) будущего Азиатского Экономического Содружества, совместно с экономикой, либерализуя и национальную систему трудоустройства иностранных мигрантов [8], что непременно приведет к появлению новых вызовов и социально-экономических проблем. Аналогичные перспективные угрозы могут ожидать и Россию, взявшую на себя функции ресурсно-хозяйственной оси будущих интеграционных объединений на постсоветском пространстве. Как и Таиланд, Россия окружена некоторыми экономически менее развитыми, обладающими низкой инвестиционной привлекательностью, но высокой демографической динамикой странами, что не может не ставить проблемы модернизации миграционной политики страны в ранг наиболее приоритетных.

Считаем, что ряд инструментов системы государственного регулирования трудовой миграции Королевства Таиланд может быть рекомендован к реализации и в отечественных условиях миграционной динамики:

1. Национальная система классификации работ и должностей (должностных позиций) как в государственном, так и частном секторе с представлением минимальных требований к кандидатам, принятая в Таиланде, решает формальные проблемы, связанные с отнесением конкретного типа работ к требующим квалифицированного или неквалифицированного труда, организует конкурентность процесса трудоустройства (как местных жителей, так и иностранцев),

минимизирует возможности коррупционных корректировок.

Согласно существующему законодательству [9], система классификации работ и должностей в Таиланде корректируется не реже одного раза в три года (с учетом структурной динамики народного хозяйства, экономического и социального прогресса и так далее) и является базовой, основной для разработки должностных обязанностей (TOR – должностная спецификация), которая в свою очередь важный компонент трудового контракта как с тайцем, так и с иностранцем.

2. Наличие национальной системы классификации работ и должностей является важным условием повышения эффективности планирования потребности в иностранной рабочей силе, основанием целесообразности регистрации предприятия – будущего работодателя для иностранцев, повышает качество статистического учета и контроля над миграционными процессами и динамикой трудовых отношений в обществе. Более того, существование такой системы за счет реальной конкурентности отбора позволяет отойти от традиционного для стран Запада и России квотирования иностранных работников. Наличие запрещенных для трудоустройства иностранцев сфер народного хозяйства, регистрация потенциального работодателя для мигрантов, на фоне национального классификатора должностей и работ позволяют исключить квоты, хотя окончательное решение о выдаче разрешения на работу в любом случае выдается Министерством Труда.

3. Необходимость получения рабочей визы только за пределами Таиланда (для большинства жителей мира) с использованием консульской (посольской) инфраструктуры идентификации аппликанта, требованиями предварительного прохождения медицинской комиссии, страхования жизни и здоровья, а в ряде случаев – подтверждение наличия денежных средств у аппликанта. Это правило (исключение составляют только рабочие визы для мигрантов, принятых на работу в государственный сектор – учителя государственных школ, вузов, работники государственных компаний, а также жители КЛМ, получившие возможность легализации на территории Таиланда) исключает возможность прибытия мигранта по туристической визе (или просто по штампу в паспорте при наличии договора о безвизовых поездках) с дальнейшей легализацией на территории Королевства (что, как, например, в России, обязательно порождает создание целой отрасли по производству фальсифицированных документов, фирм-однодневок, приводит к разложению

бюрократической дисциплины аппарата, коррупции), увеличивает эффективность контроля и учета над прибытием / убытием трудовых мигрантов.

4. Интересной с точки зрения возможности применения в России является и ценовая политика в сфере государственных услуг по трудоустройству иностранных мигрантов. С одной стороны, тайские власти объявили о постепенном сокращении стоимости услуг аккредитованных при Министерстве Иностранных Дел королевства зарубежных рекрутинговых агентств (большинство из них расположены в странах КЛМ и заняты в наборе неквалифицированных работников), чтобы повысить привлекательность легальной трудовой миграции в страну, а не незаконного пересечения границы.

С другой стороны, стоимость разрешения на работу также разнится и зависит не от перспективного дохода работника, а от типа должности (согласно системе классификации), на которой он официально находится. Чем ниже в ранге ее расположение, тем выше будет годовая стоимость разрешения на работу, уплачиваемая работодателем (следует отметить, что есть небольшие исключения из этого правила с учетом отраслевой принадлежности работодателя).

Исходя из аксиомы, что работодатель будет вычитать стоимость ворк-пермита из заработной платы работника, государство тем самым пытается понизить привлекательность иностранной неквалифицированной рабочей силы (в сравнении с тайской).

Кроме того, стоит отметить, что для держателя ворк-пермита иные известные формы материальной дискриминации мигрантов, например более высокая налоговая ставка, отсутствие налоговых вычетов или льгот, высокая ставка социального страхования или медицинского обслуживания, отсутствуют! Что также ставит мигранта перед выбором – работать легально и иметь правовое положение тайских рабочих, либо не оплачивать ворк-пермит и быть совершенно незащищенным.

Можно также отметить сложность и дороговизну получения вида на жительство в Таиланде (требование трехлетней работы, дохода в размере 80000 бат в месяц плюс сама стоимость ПМЖ в размере 200000 бат), что демонстрирует незаинтересованность властей в повышении статуса мигрантов до уровня подданных королевства.

5. Активное использование двусторонних договоров в процессе регулирования трудовой миграции (в особенности с приграничными странами КЛМ), согласно которым страны-подписанты, во-первых, соглашаются на реадмиссию, оказывают

содействие тайским властям в организации рекрутинга на своих территориях (предоставление инфраструктуры, содействие местной полиции и медицинских служб, информационная поддержка, экспресс-подготовка мигрантов), во-вторых, несут (частично) финансовую ответственность в случае депортации нелегала на родину. Данные соглашения повысили эффективность контроля над эмиграционными процессами (особенно в Лаосе), равно как и ответственность правительств КЛМ за своих граждан за рубежом, хотя и потребовали от тайской стороны определенной либерализации миграционных правил в отношении граждан.

6. Наконец, действенными для России могут быть также активно используемые в Таиланде инструменты создания зон с особым миграционным режимом, в границах которых могут проживать и работать мигранты, в том числе и ранее находившиеся в Таиланде нелегально (только для жителей стран КЛМ). В рамках этих зон создаются предприятия (тайские, иностранные либо совместные), наделяемые определенными производственными, торговыми, таможенными или финансовыми льготами (обычно предприятия сельского хозяйства, переработки агропродукции, сферы легкой промышленности, добывающие, утилизирующие). По сути, эти особые миграционные территории (крупнейшая из них располагается вдоль границы с Мьянмой) выступают в «санитарной» роли, привлекая трудовых мигрантов, находящихся в Таиланде незаконно. Легализовавшись в этой особой зоне, мигрант получает также разрешение на работу, но на срок не более 2 лет (в дальнейшем он должен выехать к месту постоянного проживания и снова инициировать процедуру легального трудоустройства).

С 2008 года начата реализация аналогичного проекта, но уже на территории Мьянмы – зона Давэй, предприятия которой будут трудоустраивать в первую очередь бирманцев, находящихся на территории Таиланда незаконно. Учитывая огромное количество незаконных трудовых мигрантов низкой квалификации в России, а также заинтересованность государства в развитии определенных отраслей, создание аналогичных строительных, сельскохозяйственных, логистических кластеров в нашей стране, дающих не только возможность трудоустройства, но и легализации мигранта, может иметь высокую эффективность.

Итак, проведя анализ национальной миграционной политики Королевства Таиланд, можно сделать вывод о ее «гибкости», определенной «мягкости» и вариаци-

тивности (что, например, выражается не в ужесточении, наказания незаконных мигрантов или их работодателей, а в создании условий, при которых легальная миграция будет оставаться единственно выгодным и целесообразным актом), что свойственно для восточной политики и тайского менталитета, не приемлющего насилия и жесткой реакции.

Вторым важным приоритетом тайской миграционной политики стала ее экстернатальность, направленность на страны – доноры трудовых мигрантов (в особенности наиболее массовых, низкоквалифицированных), чему способствует, во-первых, географическая близость стран – основных поставщиков нелегалов, а во-вторых, всеобщее осознание того, что благополучия и стратегического развития Таиланда никогда не случится, если вокруг его границ будут все сильнее концентрироваться колоссальные по размеру (общее население Мьянмы, Камбоджи и Лаоса превышает тайское на 10 млн человек) и не имеющие никаких трудовых, образовательных перспектив на родине людские ресурсы.

Это еще одна особенность тайского менталитета и восприятия окружающей ситуации – чувство приобщенности (соседство, общность религий), патронажа (и в отношении Мьянмы, которая в историческом прошлом дважды уничтожила столицы Сиам, и Лаоса, население которого максимально близко к тайцам по культуре и языку, и Камбоджи, которая была местом зарождения цивилизации Индокитая) и ответственности за регион, которые стимулируют власти к непопулярным, но и не критикуемым в тайском обществе мерам, например строительство дорог в Камбодже и мостов через Меконг с подключением сотен камбоджийских и лаосских ферм к тайскому рынку риса (включая экспортную инфраструктуру), перенос трудоемких производств в соседние страны, и крупные инвестиционные проекты (например, глубоководный порт Давей с транс-Малаккской магистралью до Бангкока) в них.

В условиях России, когда низкая эффективность жестких и карательных мер регу-

лирования незаконной трудовой миграции уже себя доказала, смена парадигмы национальной миграционной политики в пользу ее гибкости, ориентированности на «здоровую» мотивацию мигранта (гуманность), экстернатальности (содействие экономическому развитию стран-соседей), выразителем которой в определенной мере является Таиланд, могло бы, на наш взгляд, стать адекватной альтернативой и принципом модернизации.

Список литературы/References

1. Alien Working Act B.E. 2551. (2008) // thailaws.com/law/t_laws/tlaw0366.pdf (accessed October 11, 2014).
2. Huguet J. Chamrathirong A. и Нарали С. (2012). Таиланд на перепутье: проблемы и возможности использования миграции для развития. Вопрос вкратце // www.migrationpolicy.org/pubs/LeveragingMigration.pdf (accessed October 11, 2014).
3. Kulkolkarn K. and Potipiti, T. (2007). Migration, Wages and Unemployment in Thailand. *Chulalongkorn Journal of Economics*. 19 (1): 1–22.
4. Pholphirul P. and Rukumnuaykit P. (2013). Does Immigration Promote Innovation in Developing Countries? Evidence from Thai Manufacturers. Working Paper 14 – 009. Asian Institute of Management.
5. Lathapipat D. (2010). The Absorption of Immigrants and Its Effects on the Thai Wage Structure. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
6. Jinsong HE.M. (n.d.). Myanmar Migrant Workers in Thailand: Policies and Prospects. Retrieved 12 March 2014 from www.asianscholarship.org/asf/ejournal/articles/he_j.pdf (accessed October 11, 2014).
7. Pitayanon S. (2012). Migration of Labour into Thailand. *Chulalongkorn Journal of Economics* // <http://www.econ.chula.ac.th/publication/journal/2001/cje130202.pdf> (accessed October 11, 2014).
8. Pholphirul, P. (2012). Labour Migration and the Economic Sustainability in Thailand. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*.
9. Foreign Employment Act in Thailand. Published in the Government Gazette Vol. 95, Part 73, Special Issue, dated 21st July B.E. 2521 (1978).

Рецензенты:

Скорев М.М., д.э.н., профессор, ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный университет путей сообщения», г. Ростов-на-Дону; Кирищинева И.Р., д.э.н., профессор, ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный университет путей сообщения», г. Ростов-на-Дону.

Работа поступила в редакцию 28.12.2014.