

ПОВЕСТКА ДНЯ В ОТНОШЕНИИ МИГРАЦИИ И РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УМЕНИЙ В СТРАНАХ- ПАРТНЁРАХ ЕФО

ДОКУМЕНТ,
ИЗЛАГАЮЩИЙ ПОЗИЦИЮ
ЕФО

Автор: Уммухан Бардак

Участие в написании: Анна Кальсон, Сирия Таурелли

Авторское право принадлежит Европейскому фонду образования, октябрь 2014 года, Турин

Содержание

Введение.....	4
1. Связи между квалификацией и миграцией: обзор концептуальной дискуссии на тему «утечки умов», «притока умов», «циркуляции умов» и «растраты умов»	7
2. Почему миграция является важным вопросом повестки дня по формированию профессиональных умений для стран-партнёров	11
3. Как результаты исследований миграции, проведённых ЕФО, можно использовать для разработки стратегий развития профессиональных умений.....	14
4. Основы внешней миграционной политики ЕС : краткий обзор развития ситуации в данной политике.....	21
5. Мировые тенденции взаимозависимости миграции и развития профессиональных умений.....	25
6. Обсуждение рекомендаций и вариантов политики	30
6.1. Рекомендации по политике в области миграции, дополняющие повестку дня по развитию профессиональных умений.....	30
6.2. Особый акцент на переносимости и признании квалификаций мигрантов	33
Перечень аббревиатур и сокращений	40
References.....	41

Введение

Данная публикация адресована экспертам и практикам, которые занимаются вопросами профессиональных умений мигрантов, а также более широкому кругу лиц, интересующихся этой темой в Европейском фонде образования (ЕФО), странах-партнёрах и ведомствах Европейской комиссии и направлена на улучшения знаний и практики в данной области. В ней содержится обзор уроков, извлечённых из деятельности ЕФО, и описание другого мирового опыта, на основе чего формулируется позиция ЕФО о том, как можно достичь положительных результатов для мигрантов, стран их происхождения и их пребывания из взаимодействия политик миграции и профессиональной подготовки. Подводя итоги действующих инициатив, авторы документа размышляют о том, какие политики по поддержке мигрантов в области развития и совершенствования профессиональных умений должны внедрять страны выезда. Публикация направлена на стимулирование дискуссии и содействие разработке адаптированных решений с учётом ситуации в отдельных странах, допуская тот факт, что не существует универсального решения.

При этом основное внимание в данной публикации уделяется странам выезда и тому, как миграция может способствовать их социально-экономическому развитию и созданию в них условий для эффективного использования людских ресурсов. Между политикой по формированию профессиональных умений и миграционной политикой существует неизбежная взаимосвязь, влияющая на результаты. Благодаря пониманию и анализу данной взаимосвязи мы надеемся повысить осведомлённость среди авторов политики и помочь им в выработке эффективных политических мер по улучшению преимуществ миграции. В соответствии с политикой Европейского союза (ЕС), изложенной в Глобальном подходе к миграции и мобильности (GAMM) (основном документе об основах политики ЕС в области внешней миграции) и соглашениях о партнёрстве в сфере мобильности, уже подписанных (в хронологическом порядке) между ЕС и Молдовой, Грузией, Арменией, Марокко, Азербайджаном, Тунисом и Иорданией, приоритет отдаётся странам-соседям Европейского союза.

Организация Объединённых Наций (ООН) определяет мигранта как «лицо, которое переезжает в страну, отличную от страны его или её постоянного проживания, на срок как минимум один год, независимо от причин и способов, используемых для миграции», при этом переезды сроком менее года называются «временными перемещениями».¹ Согласно указанному определению, лица, совершающие поездки на более короткие сроки в качестве туристов и бизнесменов, не будут считаться мигрантами. Однако в широком смысле данный термин включает определённых типов мигрантов с более кратковременным сроком пребывания, например, сезонных сельскохозяйственных рабочих, совершающих краткосрочные поездки на работу по посадке или сбору сельскохозяйственной продукции. В контексте данной публикации термин «мигрант» означает трудового мигранта с непрерывным стажем работы за границей длительностью как минимум три месяца. Такое определение позволяет включить в настоящий анализ мигрантов с опытом, полученным во время циклической и временной миграции.

¹ Следует подчеркнуть, что на международном уровне не существует общепринятого определения мигранта. Под термином «мигрант», как правило, понимается такое лицо, на которое распространяются все случаи, в которых оно приняло решение о миграции по своему усмотрению по причине «личного неудобства» и без вмешательства внешних вынуждающих обстоятельств. Поэтому он применяется в отношении лиц и их родственников, переезжающих в другую страну или регион, для улучшения их материальных и социально-бытовых условий и личных или семейных перспектив на будущее. Более подробную информацию смотрите на веб-сайте Международной организации по миграции <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migrant>

Кроме того, терминам «профессиональные умения» и «приобретение профессиональных умений» используются предпочтительнее, чем термины «образование» и «обучение», в связи с тем, что у первых понятий более широкий охват. В то время, как термин «образование» широко используется в литературе в качестве замены термину «профессиональное умение», мы специально используем более прозрачный термин «профессиональное умение», поскольку он включает все виды знаний, умений и навыков, которые приобретают индивиды в формальном, неформальном образовании и путем спонтанного обучения.

Благодаря проведению крупномасштабных исследований в восьми странах: Египте, Марокко и Тунисе (в Средиземноморье) и в Албании, Армении, Грузии, Молдове и Украине (в Восточной и Южной Европе) ЕФО были собраны свежие факты для дискуссии на тему миграции и профессиональных умений. Они были дополнены результатами дискуссий на конференциях и семинарах по политикам в отношении формирования профессиональных умений и пилотным проектам, проведённым в Молдове и Египте по вопросам профессиональных умений в легальной миграции и взаимосвязи мобильности и миграции с развитием.

Эти недавние исследования в Армении, Грузии и Марокко дают представление о квалификационном профиле мигрантов, что подтверждает недостаточное использование их профессиональных умений во время работы за границей и после возвращения на родину. Результаты также указывают на необходимость специальных мер с целью интеграции или реинтеграции в рынок труда трудящихся-мигрантов и вернувшихся на родину, а также для снижения недостаточного использования профессиональных умений рабочих мигрантов до, во время и после миграции.

В разделе 1 настоящей публикации даётся чёткое объяснение связей между профессиональными умениями и миграцией и обсуждаются связанные с ними концепции. В разделе 2 представлено логическое обоснование важности профессиональных умений мигрантов в странах с переходной экономикой Европейского добрососедства и в развивающихся странах. В разделе 3 обобщены основные уроки, извлечённые из наших исследований по миграции, а в разделе 4 представлен краткий обзор общих принципов ЕС в отношении внешней миграции, в соответствии с которыми работает ЕФО.² В разделе 5 описаны мировые тенденции взаимосвязи миграции и профессиональных умений, в том числе инструменты мобильности ЕС и пилотные проекты ЕФО.

Последний раздел 6 включает обсуждение рекомендаций и вариантов миграционной политики, представленных в двух подразделах, и представляет собой необязательный для ознакомления дополнительный материал для заинтересованных читателей. При этом в подразделе 6.1 перечислены более общие рекомендации по политике в области миграции, дополняющие повестку дня в отношении формирования профессиональных умений, а в подразделе 6.2 конкретно и более подробно освещены вопросы различных политик по переносимости и признанию квалификаций мигрантов.

Следует подчеркнуть, что в публикации применяется функционалистский подход, направленный на улучшение действующей системы и инструментов, с целью содействия решению проблем, связанных с мобильностью людских ресурсов. Однако существует ряд более общих проблем, которые препятствуют наилучшему использованию профессиональных умений мигрантов,

² ЕФО работает с 30 странами-партнёрами, в том числе со странами с переходной экономикой и развивающимися странами, с целью реформирования их систем образования и технической подготовки и рынка труда. Более подробную информацию смотрите на сайте www.etf.europa.eu

которым в данном документе не было уделено должного внимания, и это является недостатком технического анализа в данной статье. Они охватывают проблемы половой дискриминации, политической нестабильности, неразвитой инфраструктуры, отсутствия социальной сплочённости и равенства. По той же причине используются общепринятые термины из литературы о миграции (например, «утечка умов», «приток умов», или «численность мигрантов»), несмотря на то, что слово «ум» связано с человеком в целом, с чувствами, мечтами, страхами, социальными нуждами, стремлениями и семьёй.

Автором данной статьи является г-жа Уммухан Бардак, при этом значительный вклад в написание её различных разделов был сделан членами группы по вопросам миграции ЕФО (г-жой Анной Кальсон и г-жой Сирией Таурелли). В данной статье использованы также комментарии некоторых других коллег ЕФО, выступавших в качестве внутренних и внешних независимых экспертов (редакционной коллегии). Особая благодарность – г-же Анастасии Фетси, руководителю Департамента по развитию тематической экспертизы, которая осуществляла чёткое и конструктивное руководство, давала полезные комментарии и советы по улучшению данной статьи. Безусловно, если в этом документе есть недоработки, то они лежат на моей ответственности.

Уммухан Бардак
Старший специалист по рынку труда и миграции
Европейский фонд образования

1. Связи между квалификацией и миграцией: обзор концептуальной дискуссии на тему «утечки умов», «притока умов», «циркуляции умов» и «растраты умов»

В большинстве стран-партнёров наблюдается трудная ситуация на рынке труда, приводящая к значительному уровню эмиграции трудовых ресурсов.³ Повышение мобильности рабочей силы через границы выносит вопрос профессиональных умений на международную повестку дня, в то время как системы образования испытывают всё больше трудностей при подготовке квалифицированных работников, как для внутренних, так и для зарубежных рынков труда. Более того, мобильность людских ресурсов зависит от новых видов капитала (включая, социальный, финансовый и человеческий капитал) и одновременно играет роль в его создании, что означает, что в идеале следует уделять повышенное внимание аспекту профессиональных умений в мобильности. Знания и профессиональные умения мигрантов могут способствовать перемещению знаний, финансовых ресурсов, ценностей и идей через границы, содействуя при этом увеличению доходов, распространению технологий, расширению профессиональных контактов, увеличению инвестиций и улучшению интеграции стран происхождения мигрантов в мировое сообщество.

Увеличение международной миграции во всем мире, временной миграции квалифицированной рабочей силы, в частности, вследствие глобализации, привело к усилению дискуссий по вопросам взаимосвязи между профессиональными умениями и миграцией. Вместе с тем, возникли некоторые трудности в определении закономерностей. Например, связь между уровнем образования отдельного человека и его решением о миграции не является прямой и зависит от ситуации на рынке труда как страны происхождения, так и страны въезда.

В то же время для объяснения высокой или низкой возможности эмигрантов устроиться на работу за границей можно использовать некоторые специфические особенности систем образования и обучения, но они не всегда проливают свет на причины миграции. Существует большое разнообразие причин миграции, продиктованных личным опытом, мотивациями, потребностями и желаниями людей, но центральное место в данной публикации занимают страны и институциональные структуры. В одних ситуациях миграция привлекательнее для низкоквалифицированных работников, особенно при обилии легальных возможностей миграции, тогда как в других – отмечается избыток высокообразованных лиц в связи с особенностями спроса и составом мер контроля в отдельных странах назначения. Предыдущие исследования определили различные механизмы для этих двух групп, продемонстрировав, что обеспеченных мигрантов привлекают перспективы трудоустройства или получения образования за рубежом, в то время как мигрантов беднее вынуждает выехать за границу бедность в сельских районах и механизмы замещения рабочей силы (Скелдон, 2005).

Улучшение функционирования систем образования и рынков труда может оказать противоречивое воздействие на миграцию: 1) снижение выталкивающего фактора за счёт всеобщей доступности к образованию, профессиональной подготовке и рынку труда, в тех странах, где система образования и подготовки реагирует на потребности рынка и предлагает достойные рабочие места, и в то же время 2) усиление притягивающего фактора за счёт улучшения подготовки потенциальных мигрантов в плане квалификаций и профессиональных умений, таким образом содействуя их экономической интеграции в принимающие общества. Таким образом, образование обычно увеличивает возможности, но при этом уменьшает

³ В этом разделе обобщены дискуссии из предыдущей публикации (ЕФО, 2013 д).

экономические стимулы. Оно является как минимум благоприятным фактором повышения мобильности рабочей силы как в пределах регионов, так и между странами, поскольку образованные люди имеют лучший доступ к информации, инструментам и финансовым ресурсам. Это напоминает теорию «критического момента миграции» Филиппа Мартина⁴, в которой указано, что миграция незначительна при уровне социально-экономического развития ниже определённого уровня, повышается с экономическим развитием благодаря увеличению возможностей и желаний, затем по достижении определённого уровня социально-экономического развития снова понижается.

Сложная взаимосвязь между профессиональными умениями и миграцией широко обсуждается в литературе в контексте понятий «утечки умов», «притока умов», «растраты умов» и «циркуляции умов».⁵ Самые ранние дискуссии на тему влияния международной миграции на развитие характеризовались опасениями в связи с утечкой умов (например, Адамс, 1968), тогда как образование считалось важнейшим определяющим фактором экономического роста в долгосрочной перспективе, и поэтому выезд большого количества образованных работников из развивающихся стран представляет собой потерю для государства с точки зрения инвестиций в образование. Если бы они не мигрировали, то присоединились бы к среднему классу страны их гражданской принадлежности и потребовали бы улучшения услуг, предоставляемых государством, и более демократических институтов. Поскольку квалифицированная рабочая сила играет важную роль в привлечении прямых иностранных инвестиций и стимулировании расходов на научные исследования и разработки, считалось, что квалифицированные мигранты способствуют сосредоточению экономической деятельности в определённых регионах (Докье и Рапопорт, 2007).

В последующие десятилетия это, в основном, неверное мнение было подвергнуто сомнению. Несмотря на то, что миграция высококвалифицированных работников продолжалась, в массовой миграции 1960-х и начала 1970-х годов участвовали, главным образом, низкоквалифицированные кадры, вклад в образование которых был минимальным со стороны государства. Рост численности населения и постепенная механизация означала, что в стране происхождения мигрантов недостаток в их труде не ощущался, так как перед отъездом они, как правило, были безработными или частично занятыми. По этой причине опасения по поводу утечки умов смягчились, и правительства стран происхождения переселенцев принимали всё более двойственные позиции относительно оттока низкоквалифицированных мигрантов.

Впоследствии высказывались мнения о том, что позволяя квалифицированным работникам эмигрировать из развивающейся страны может служить стимулом получения образования, увеличивая численность приема в учебные заведения внутри страны на основе того, что более высокий уровень образования выступает в качестве пути к эмиграции (Лоуэлл и Финдли, 2002). Таким образом, миграция квалифицированных работников может в конечном итоге способствовать формированию и росту человеческого капитала в странах происхождения мигрантов, в которых отдача от человеческого капитала, вероятно, будет низкой. Этот косвенный положительный эффект миграции называется **притоком умов** по принципу, что только небольшое количество образованных людей в стране эмигрирует, что означает, что

⁴ В своей первоначальной формулировке, данной Мартином (1993) и Мартином и Тейлором (1996), теория критического момента миграции прогнозировала, что освобождающее от ограничений и повышающее амбиции социально-экономическое развитие обычно оказывает влияние на миграционный прирост, выраженное в виде перевёрнутой U-образной кривой.

⁵ Следует отметить, что авторы преднамеренно решили использовать для технической дискуссии термины из литературы о миграции, такие как «утечка умов», «приток умов», «мозготрата» и «циркуляция умов» или «численность мигрантов», признав при этом важную особенность данного подхода и предположив, что умы связаны с людьми в целом, у которых есть чувства, мечты, страхи, социальные нужды, стремления и семьи.

средний уровень образования оставшегося населения повысится, что может стимулировать экономический рост.

Этот энтузиазм в дальнейшем подпитывался другими явлениями в виде денежных переводов и временной миграции. Понимание пользы от денежных переводов мигрантов возросло в 1980-х и 1990-х годах, когда выяснилось, что международные мигранты не потеряны для стран их происхождения, поскольку они по-прежнему могут вносить существенный вклад в экономику этих стран. По подсчётам Всемирного Банка (2014 г.) мировой объём официальных денежных переводов мигрантов в 2014 году составил 581 миллиард долларов, из которых 436 миллиардов было отправлено в развивающиеся страны.⁶ Некоторые страны приняли стратегическое решение об обучении большого числа людей по определённым профессиям, чем мог поглотить внутренний рынок труда, тем самым сознательно сделав инвестицию в эмиграцию в надежде на продолжение получения отдачи в форме денежных переводов (наиболее известным примером, пожалуй, является обучение уходу за больными в Филиппинах). Несмотря на то, что большая часть средств денежных переводов тратится на предметы ежедневного потребления, растёт понимание того, что миграция увеличивает совокупный человеческий капитал стран происхождения мигрантов за счёт инвестиций в образование будущего поколения исходя из опыта Гаити (Джорджес, 2010), Никарагуа (Осорио, 2010) и Молдовы (ЕФО, 2008).

Выяснилось также, что миграция не обязательно безвозвратна даже среди высококвалифицированных граждан, что означает, что страна происхождения мигрантов может воспользоваться знаниями вернувшихся временных мигрантов. В идеальной ситуации квалификация мигрантов может повыситься за счёт опыта и обучения, полученных за рубежом, тем самым превратив, благодаря обратной миграции, утечку умов в приток умов (Старк и др., 1997). Трудовой опыт, полученный за рубежом, обычно увеличивает возможность устроиться на работу и повышает предпринимательские способности мигрантов, у которых часто есть сбережения для начала своего дела по возвращении на родину. Вернувшиеся на родину мигранты с предпринимательскими способностями, технологическими навыками, финансовыми ресурсами и связями за границей могут действительно способствовать экономическому развитию и эффективности производства в странах их происхождения. В различных новых промышленно развитых странах, например, Сингапуре, Корее, Тайване, Израиле и Ирландии, программы для временных мигрантов, вернувшихся на родину, специально ориентированы на то, чтобы извлечь выгоду из указанного притока умов.

Этот изменяющийся характер миграции и повышающаяся мобильность высококвалифицированных мигрантов привела к созданию нового термина **«циркуляция умов»**, отражающего непрерывный циклический процесс, вместо предыдущего предубеждения о том, что миграция – это одноразовое переселение. Этот пересмотр смещает акценты на перемещение знаний и отдаляет от физического присутствия отдельного мигранта. Циркуляция умов делает акцент на динамическом процессе завязывания полезных знакомств и связей, а также отражает положительные аспекты перемещений, как например, развитие знаний и опыта, установление деловых контактов, научный обмен и сотрудничество, соавторство и передача технологий. Пример индийских и китайских мигрантов в Кремниевой долине (США, шт. Калифорния) свидетельствует о возможностях мигрирующих экспертов в расширении обмена технологиями и содействии продвижению бизнес-инициатив через границы (Бардак, 2007). Термины «обмен умами» и «циркуляция умов», ставшие основными в рассуждении на тему распространения знаний и передачи технологий, позволяют развивающимся странам идти в

⁶ Согласно оценкам, мировой объём денежных переводов в 2016 году достигнет 681 миллиард долларов, из которых 516 миллиардов будет отправлено в развивающиеся страны (Всемирный Банк, 2014).

ногу с мировыми достижениями, особенно благодаря деятельности студентов и профессоров высших учебных заведений, учёных и предпринимателей.

И наконец, понятие «**растрата умов**» отражает опыт зарубежных мигрантов, когда есть слабое соответствие между уровнем их образования и типом выполняемой за границей работы. В некоторых случаях высококвалифицированные мигранты из определённых стран сталкиваются со значительными барьерами на пути трудоустройства по специальности в виде сложных процедур переаттестации. И наоборот, у менее образованных лиц может быть более чем достаточно возможностей для трудоустройства без всяких проблем. В тех случаях, когда низкоквалифицированные работы оплачиваются сравнительно высоко, более образованные лица испытывают искушение их получить, даже несмотря на то, что они обладают более высокой квалификацией. При отсутствии возможности карьерного роста или продвижения по службе за границей хорошо образованные мигранты могут постепенно потерять свои основные профессиональные навыки, приобретённые ими за время получения образования в учебном заведении, что означает, что если они вернутся, они уже не будут достаточно квалифицированы для работы по специальности, по которой они обучались первоначально. Научная работа на эту тему (Мэтту и др., 2005; Алькесар и др., 2010; ЕФО, 2010а)) вызывает очевидную озабоченность в отношении эффективного использования квалификации мигрантов по различным причинам, приводя примеры врачей-иммигрантов, работающих водителями такси в США, и молдавских выпускниц университета, работающих за границей домработницами.

Некоторые высококвалифицированные мигранты, несомненно, находят подходящую работу за границей, позволяющую им приобрести опыт или подготовку, которая им необходима для совершенствования их навыков перед временным или окончательным возвращением на родину. Однако это удаётся далеко не всем, а, по сути, пожалуй, меньшинству из числа международных мигрантов. Люди, как правило, работают на должностях ниже их уровня профессиональной подготовки, чтобы покрыть расходы на миграцию, в результате чего они могут обнаружить, что по возвращении домой их квалификация ухудшилась. Этот вид растраты умов отражает несоответствие между уровнем образования мигрантов и той работой, которую они могут получить за границей, а также неэффективность использования профессиональных навыков вернувшихся мигрантов.

Хотя в целом, общепринятая позиция в отношении связи между профессиональными умениями и миграцией со временем изменилась с очень пессимистичной на более оптимистичную. Нынешняя гибкая позиция лучше учитывает все сложности затронутых вопросов, хотя необходимо отметить, что основное внимание в обсуждении профессиональных умений уделяется, главным образом, судьбе высококвалифицированных мигрантов по сравнению с судьбой их неквалифицированных коллег. При этом мигранты со средним уровнем квалификации и, в частности, мигранты с профессионально-техническим образованием (ПТО), недостаточно представлены в литературе, несмотря на их большое число, что означает, что этой группе необходимо уделить больше внимания для то, чтобы лучше и полнее понять жизнь и опыт различных групп мигрантов. Поскольку улучшение соответствия между профессиональными умениями и видом трудовой деятельности и эффективное использование профессиональных навыков крайне важно для всех мигрантов, независимо от их уровня образования.

2. Почему миграция является важным вопросом повестки дня по формированию профессиональных умений для стран-партнёров

ЕФО сотрудничает с 29 странами-партнёрами (в том числе со странами с переходной экономикой и развивающимися странами) в сфере реформирования их систем образования и обучения и рынков труда. Несмотря на особенности социально-экономического развития, в большинстве из стран – тяжёлая ситуация на рынке труда и как следствие – миграция трудовых ресурсов. Увеличение перемещения рабочей силы через границы вынуждает национальные системы образования учитывать международные стандарты образования и профессиональной подготовки, а также потребности мирового рынка труда.

Тяжёлая ситуация на рынке труда и недостаток приличной работы в странах арабского Средиземноморья убедительно подтверждён документальными доказательствами (ЕФО, 2012а); Всемирный Банк, 2011а)). В связи с этим, эмиграция рабочей силы стала характерной особенностью их экономики с 1960-х годов. По данным Всемирного Банка (2011б)), 3,7 миллионов египтян, 3 миллиона марокканцев, 1,2 миллиона алжирцев, почти по миллиону ливанцев и сирийцев⁷, 750000 иорданцев и 650000 тунисцев в настоящее время проживают за пределами стран их происхождения. Тем не менее, доля мигрантов в численности населения этих стран низка, в связи с ростом численности населения. Основным направлением эмигрантов из франкоязычных стран Магриба была Европа (прежде всего, Франция, Бельгия, Нидерланды, Германия, а в последнее время – Испания и Италия), благодаря, главным образом, двусторонним трудовым соглашениям, подписанным в 1960-х годах. Мигранты из Ливана, как правило, направляются в Северную Америку, в то время как мигранты из Египта, Иордании, Палестины и Сирии направляются преимущественно в нефтедобывающие страны Персидского залива и Саудовскую Аравию. Таким образом, трудовая миграция снизила избыток национальных кадров и является причиной очень высокого объёма денежных переводов в таких странах, как Египет и Марокко, и занимает значительный удельный вес в валовом внутреннем продукте Ливана и Иордании.

Мигранты – далеко не однородная группа в части их уровня квалификации, но при отдельном рассмотрении миграция из арабских стран всегда давала низкую долю квалифицированных специалистов в общей численности мигрантов, особенно в Европе (Озден и Шифф, 2005). В потоках арабов-мигрантов, как правило, преобладали безработные люди из сельской местности, что уменьшило трудности безработицы и повысило перспективы увеличения доходов отдельных граждан. Эту закономерность в принципе можно объяснить, как правило, низким уровнем образования и профессиональной подготовки среди населения, при этом большинство мигрантов имело лишь базовое образование. За последние десятилетия значительно возросла доступность образования и обучения, особенно в Иордании, Ливане и Тунисе, но ещё существенный уровень неграмотности остаётся в Марокко и Египте. Профессионально-техническое образование играло очень незначительную роль по сравнению с общим средним образованием (кроме как в Египте). Несмотря на нерегулярные данные об образовании, последние тенденции указывают на увеличение потоков квалифицированной рабочей силы из Ливана и Египта в Северную Америку и страны Персидского залива и из стран Магриба во Францию (Алькесар и др., 2010). В Ливане университетское образование считается хорошим трамплином для миграции, и 39% выпускников университетов эмигрируют. Студенты-выпускники и аспиранты зачастую выбирают варианты обучения за рубежом, и существуют возможности для обмена профессиональным опытом для квалифицированных мигрантов.

⁷ Эти показатели для Сирии приведены за докризисный период и поэтому не учитывают миллионы беженцев, покинувших Сирию за последние три года из-за гражданской войны.

Страны с переходной экономикой Восточного партнёрства испытывали подобную социально-экономическую нестабильность и трудности на рынке труда с начала 1990-х годов (ЕФО, 2011), что сделало трудовую эмиграцию новым возможным способом выживания для многих семей. По данным Всемирного Банка (2011б)), 6,5 миллионов украинцев, 1,7 миллионов белорусов, 1,4 миллионов азербайджанцев, свыше миллиона грузин, 870000 армян и 770000 молдаван проживают за пределами стран их происхождения. Армения, Грузия и Молдова, у которых небольшая численность населения и высокий уровень его старения, потеряли четверть своего населения из-за миграции, и кроме того, изрядную часть своего населения потеряла Украина.⁸ Общее советское наследие (язык, системы рынков труда и образования), высокий спрос на рабочую силу, географическая близость и отсутствие необходимости получения виз означало, что Россия была основной страной назначения для большинства этих мигрантов.⁹ Когда у Грузии и Молдовы обострились отношения с Россией, альтернативным направлением стала Европа (для Грузии – Греция, Германия и Турция, а для Молдовы – Италия, Испания, Португалия и Греция).

Для первоначальных эмиграционных потоков 1990-х годов был характерен выезд определённых этнических групп на постоянное место жительства, но начиная с 2000-х годов в миграции стали преобладать потоки временных мигрантов. В отличие от более устоявшихся стран южного Средиземноморья, из которых выезжают эмигранты, эти восточные страны лишь недавно вошли на мировой рынок, и поэтому новые страны-экспортёры рабочей силы не могут рассчитывать на трудовые соглашения, связи мигрантов или диаспору за границей. Единственным исключением из этой закономерности была Армения, поскольку у неё имеется большая и крепкая диаспора в США и Франции. По этой причине трудовая миграция из этих стран, в основном, временная, сезонная и нерегулярная по своему характеру, хотя её влияние, как правило, осталось положительным, поскольку она уменьшила безработицу и увеличила поступления от денежных переводов. В переходный период денежные переводы оказались важнейшим источником выживания для миллионов семей, внося значительный вклад в производство валового внутреннего продукта в таких странах, как Молдова и Армения.

Квалификации мигрантов из стран Восточного партнёрства, естественно, различны, но большинство из этих эмигрантов обычно имеют сравнительно высокий уровень образования и большее число из них имеют профессионально-техническую подготовку по сравнению с эмигрантами из стран арабского Средиземноморья. Это, пожалуй, неудивительно, поскольку общий уровень образования в этих восточных странах высокий, причём у большинства людей образование выше среднего, и имеется значительное число выпускников университетов. Среднее профессионально-техническое образование всегда играло важную роль в данном регионе, хотя после реформ доля студентов с этим уровнем образования упала до от одной четвёртой до одной третьей части от общего числа лиц со средним образованием (ЕФО, 2011). Однако несмотря на их высокий уровень образования, большинство этих мигрантов выполняют за рубежом низкоквалифицированную, неквалифицированную работу или работают не по специальности в низкооплачиваемых трудоёмких отраслях. Большинство из них работают в сфере строительства, сельского хозяйства, гостиничного бизнеса и бытовых услуг (уборки

⁸ Показатели для Украины приведены за докризисный период и поэтому не учитывают аннексию Крыма и вынужденных переселенцев, которые выехали из отдельных районов Донецкой и Луганской областей, оккупированных сепаратистами, которых поддерживает Россия.

⁹ Однако следует отметить, что недавно, в 2014 году, Россия внесла ограничительные поправки в своё иммиграционное законодательство. Эти поправки ограничивают продолжительность пребывания, т.е. 90 дней в течение 180 дней, при этом в случае несоблюдения этого срока, мигрантам грозят санкции, депортация и запрет на въезд сроком до 3 лет. Труд мигрантов запрещён в таких отраслях, как розничная торговля, работа в аптеках, в сфере спорта и на рынках на открытом воздухе. Кроме того, снижена общая квота на разрешения на временное проживание: на 2014 год выделено только 96 тысяч разрешений.

помещений и ухода на дому), и Алькесар и соавторы (2010) подтвердили документальными доказательствами растраты умов этих мигрантов, особенно, в случае с более образованными женщинами, работающими в качестве домашней прислуги. Женщины составляют значительную часть трудящихся-мигрантов из этих стран, и они, как правило образованнее, чем их коллеги-мужчины.

Миграционный поток из стран-соседей Европейского союза большой, но рассмотрение взаимосвязи между профессиональными умениями и миграцией дало мало конкретных доказательств феноменов утечки умов, притока умов, растраты умов или циркуляции умов. Большинство стран происхождения мигрантов не знают, каковы квалификационные профили эмигрантов, как они используют свои профессиональные умения и какое обучение получают за границей или об их действиях по возвращении на родину. Политики в отношении формирования профессиональных умений вырабатываются без учёта данного миграционного фактора, как будто он не существует, и между явлением огромной миграции и политиками в сфере образования, обучения и рынка труда не устанавливается никаких связей.

Коллектив ЕФО принял этот фактор в качестве отправной точки работы над повесткой дня в отношении профессиональных умений, подготовив и выполнив ряд исследований аспекта профессиональных умений в миграции для лучшего понимания издержек и пользы миграции, для развития профессиональных умений, интеграции и реинтеграции в рынок труда мигрантов из Албании, Египта, Молдовы, Туниса, Украины, Армении, Грузии и Марокко. Эти страны были выбраны в связи с тем, что они географически близки к ЕС и в своей политике ориентируются на сближение с ЕС. Основное внимание в этих исследованиях было уделено набору профессиональных умений потенциальных и вернувшихся мигрантов, использованию, приобретению и передаче профессиональных умений. Итоговые анализы данных по этим исследованиям были опубликованы в виде страновых докладов (ЕФО, 2008; ЕФО, 2013а), 2013б), 2013в), обобщающих докладов и аналитических записок (Алькесар и др., 2010; ЕФО, 2010а); ЕФО, 2013г), ЕФО, 2013д)). Основным мотивом этих анализов было выяснение возможности использования связи между профессиональными умениями и миграцией таким образом, чтобы она содействовала развитию в равной мере, как стран происхождения, так и принимающих стран, и при этом приносила пользу мигранту, то есть была взаимовыгодной для всех сторон.

3. Как результаты исследований миграции, проведённых ЕФО, можно использовать для разработки стратегий развития профессиональных умений¹⁰

Результаты миграции и возвращения на родину зависят от различных характеристик миграции в плане продолжительности, цикличности, регулярности, страны назначения и личных обстоятельств. Средний период миграции в Армении составляет менее года, в Грузии, Молдове и Украине – менее двух лет, а в Марокко, Тунисе и Египте – шесть лет или более. Около половины вернувшихся в Армению и одна четвёртая часть вернувшихся в Грузию, Молдову и Украину, мигрировала неоднократно, что свидетельствует о временных и циклических перемещениях в отличие от особенностей миграции из Египта, Туниса и Марокко, которая обычно рассчитана на долгое время. На результаты влияет также выбор страны назначения и связанные с ним неотъемлемые факторы, как например, структура рынка труда, визовая политика и диаспора. Страны ЕС являются популярным направлением для албанцев, марокканцев и тунисцев, тогда как Россия – типичным направлением для армян, а государства Персидского залива – для египтян. Мигранты из Молдовы и Украины обычно выбирают между Россией и Европой, в то время как грузины отправляются в Турцию, Россию или Грецию. Во **Вставке 1** обобщён типичный портрет мигрантов и их основные мотивации.

Вставка 1. Портрет типичных мигрантов и их мотивации к миграции

Миграция – это заманчивая идея для многих молодых людей (особенно в Тунисе, Марокко и Египте), но существуют жёсткие ограничения на возможности легальной миграции, и реальность часто не оправдывает их мечты. Портрет типичного мигранта выглядит так: молодой человек возрастом от двадцати до двадцати девяти лет с начальным (Марокко, Египет) или средним образованием (Армения, Грузия, Молдова, Украина) и некрепкими связями со страной происхождения (не женат и без детей). Мигранты из восточных стран обычно немного старше, и значительное количество трудящихся-мигрантов из Грузии, Молдовы и Украины составляют женщины.

В подавляющем большинстве случаев в качестве причин эмиграции приводятся экономические соображения, например, безработица, низкая зарплата, слабые возможности карьерного роста и низкий уровень жизни, хотя другие группы, в частности, из Марокко, Туниса и Албании упоминают в качестве мотивации к миграции получение образования. Добровольное возвращение происходит, как правило, когда это необходимо по семейным причинам. Основными факторами, побуждающими мужчин к миграции, являются безработица, неполная занятость и нестабильная работа, тогда как женщины мигрируют, по-видимому, по другим причинам (из-за более привлекательных жизненных перспектив). В Марокко, Тунисе и Египте у потенциальных мигрантов, как правило, более высокий уровень занятости, чем у лиц, не стремящихся эмигрировать, но это можно объяснить тем, что у работающих людей больше знаний и связей, тогда как лица, не собирающиеся эмигрировать, в большинстве своём женщины с низким уровнем образования или без него.

¹⁰ Данный раздел во многом основан на результатах исследований ЕФО, опубликованных в статье Алькесара с соавторами, 2010, ЕФО, 2013г) и ЕФО 2013д).

Тенденции утечки умов: большинство мигрантов имеют средний уровень образования

Уровень квалификаций мигрантов во многом отражает общий уровень образования населения стран их происхождения. Например, у более высокой доли мигрантов из Армении, Грузии, Молдовы и Украины среднее специальное и высшее образование, чем у их коллег из Марокко и Египта. Низкий уровень образования в Марокко по сравнению с высоким уровнем образования в Грузии приводит к различиям во взаимосвязи между образованием и целями миграции. Её главная особенность заключается в том, что большой процент необразованных лиц в Марокко предпочитает оставаться в стране, что даёт основания предполагать о том, что существует «критическая точка в уровне образования» (аналогичная приведённой ранее «критической точке миграции»), что делает миграцию весьма маловероятной при самом низком уровне образования (или при его отсутствии).

Интерес к миграции постепенно увеличивается у лиц с начальным и средним образованием, и снижается у лиц с высшим образованием, что делает лиц с начальным и средним образованием наиболее вероятными потенциальными мигрантами. Кроме того, большинство мигрантов имеют среднее образование или средний уровень профессиональных умений (который варьируется от более низкого уровня среднего образования до более высокого, в зависимости от страны). Очевидно, что уровни образования не всегда сопоставимы между странами или между географическими регионами. В восточных странах группы мигрантов со средним образованием или профессиональной подготовкой представляют наиболее низкообразованную категорию, тогда как в Марокко и Египте они составляют среднеобразованную категорию, в связи с довольно высоким числом неграмотных и необученных лиц. Тем не менее, основное внимание в литературе о миграции и развитии обычно уделяется высококвалифицированным и неквалифицированным мигрантам, при этом почти не обсуждаются мигранты со средним уровнем квалификаций (с профессионально-техническим образованием) или меры по развитию профессиональных умений, предназначенные для данной группы. Мигранты со средним и профессионально-техническим образованием реже обсуждаются и менее заметны в литературе, чем мигранты с высшим образованием, главным образом, из-за огромных различий между системами профессионально-технического образования (ПТО). Следовательно, требуется больше мер, направленных на потребности мигрантов со средним уровнем квалификаций.

Большое влияние образования на расширение возможностей индивида является фактором, который усложняет данную установившуюся тенденцию. Во всех странах высшее образование уменьшает стремление мигрировать, увеличивая при этом возможности для этого. Это расширение возможностей наиболее заметно в Марокко, Египте и Тунисе, где уровень образования в целом намного ниже, а безработица среди выпускников учебных заведений выше. Более образованные люди из Марокко и Египта обычно более мобильны, но при этом возвращаются на родину после пребывания за границей в течение некоторого времени. В реальности оказалось, что мигранты, вернувшиеся в эти две страны, были ещё до миграции несколько более образованы, чем остальное население. Это свидетельствует о некоторой самостоятельной селекции образованных лиц при отъезде за границу, по крайней мере, среди тех, кто впоследствии вернулся домой.

Тенденции притока умов: опыт, накопленный за время миграции, улучшает профессиональные умения большинства людей

Исследования ЕФО показывают, что миграция имеет потенциал для улучшения профессиональных умений и квалификаций (факт, признанный большинством мигрантов). Однако для того, чтобы опыт мигрантов приносил пользу их родине, необходимы три фактора: они должны сформировать новые навыки во время пребывания за границей за счёт углубления

знаний, опыта, расширения своих возможностей и обучения в системе формального, неформального образования и путем спонтанного обучения; они должны возвращаться по прошествии периода своего отсутствия (фактор, который можно допустить во временной или циклической миграции); и опыт, полученный за границей, должен считаться полезным на родине, повышая их возможность трудоустройства по возвращении. На внутреннем рынке труда может признаваться как символическое, так и практическое значение опыта и умений, полученных за границей, включая такие элементы, как опыт или умения, которые ведут к трудоустройству по возвращении, использование этих навыков на работе, более всеобъемлющее восприятие мира, способность с пониманием относиться к людям другой культуры или общая открытость чему-то новому и переменам. Несмотря на то, что эти факторы трудно измерить, они вполне могут быть в числе самых ценных приобретений международной миграции.

Несмотря на то, что в большинстве стран, в которых проводились исследования, доля мигрантов, получивших официальное образование и обучение во время их пребывания за границей, низка, четверть мигрантов, вернувшихся в Марокко, Тунис и Албанию, отметили, что они получили некоторое структурированное образование или обучения во время нахождения за границей. Наиболее распространёнными типами обучения являются изучение языка, профессионально-техническая подготовка, обучение на рабочем месте, учебные курсы на базе среднего и высшего образования. Помимо этого, большинство репатриантов приобретают новые навыки и опыт за границей неформальным путем. Такие навыки главным образом, охватывают навыки на уровне среднего профессионально-технического образования, приобретенные на работе, знание языка, навыки организации труда и этику. Однако при отсутствии сертификатов, подтверждающих эти навыки, они незаметны, и влияние навыков, полученных путем неформального и спонтанного обучения в литературе не анализировалось. Исследования свидетельствуют о том, что навыки, приобретенные путем спонтанного обучения, могут выше цениться, когда они подкрепляются некоторым признанным дипломом или сертификатом о полученной квалификации.

В целом, опыт миграции как таковой ведет к незначительному притоку умов различными тонкими способами, особенно в странах, в которых уровень образования обычно низкий, например, в Марокко. Однако, по возвращении на родину большинство из этих новых навыков никогда не подтверждается документально или становятся заметными на внутреннем рынке труда. Существует необходимость разработки механизмов, позволяющих признать профессиональные умения, полученные во время миграции, что позволит вернувшимся мигрантам использовать их в качестве дополнительного преимущества при поиске работы. Утверждение о притоке умов также опирается на факты денежных переводов и сбережений, которые используются для образования детей, оставленных на родине (особо важный фактор в Марокко, Грузии и Молдове).

Тенденции циркуляции умов: умеренные потоки иностранных студентов

Ощутимое меньшинство мигрантов переезжает из Марокко, Туниса, Египта и Албании в целях образования и обучения. Среди этих потоков иностранных студентов есть высокая доля вернувшихся на родину, что отражает феномен циркуляции умов и объясняется высокой надбавкой к зарплате на отечественном рынке труда за образование, полученное за рубежом. Циркуляция умов может играть положительную роль в развитии, поскольку миграция увеличивает человеческий капитал и стимулирует получение и использование знаний, практического опыта и связей во всем мире. Существует также тесная связь с побуждающими мотивами миграции, например, в государствах Персидского залива есть хорошие возможности трудоустройства для многих образованных арабов.

Страны ЕС, по-видимому, менее привлекательны, чем США и Канада для высококвалифицированных мигрантов, при этом самые лучшие и способные в качестве основного направления обычно предпочитают Северную Америку, тогда как высокообразованные женщины-мигранты из Армении, Грузии, Молдовы и Украины обычно предпочитают мигрировать во Францию, Германию, Великобританию, Испанию и Италию, а также в США и Канаду. Напротив, в потоках марокканцев, тунисцев и египтян в Европу (особенно в Испанию и Италию) преобладают мигранты с низким уровнем образования. Язык является важным контекстуальным фактором при выборе направлений этих потоков, при этом некоторые страны-члены ЕС выигрывают больше, чем другие, в этой циркуляции умов. Например, англоязычные страны, такие как Великобритания и Ирландия, привлекают мигрантов из стран, в которых английский является основным иностранным языком, в то время как Франция больше привлекает мигрантов из стран Магриба, в которых основным иностранным языком является французский.

Тенденции растраты умов: ограниченное использование навыков мигрантов и несоответствие занятости мигрантов их квалификационному профилю

Трудовой опыт за рубежом обусловлен тем, что возможности трудоустройства мигрантов ограничены отдельными секторами и определенными специальностями, что свидетельствует о проблемах несоответствия трудоустройства квалификационному профилю мигрантов и об ограниченном использовании их профессиональных умений. Наиболее типичными отраслями, принимающими мигрантов за границей, являются строительство, помощь по ведению домашнего хозяйства и по уходу за людьми, сельское хозяйство, гостиничный бизнес, торговля, перевозки и производство. Большинство мигрантов из Грузии, Молдовы, Армении, Албании и Украины работают за границей на должностях, которые требуют или не требуют определенной квалификации, независимо от их уровня образования. Принимая во внимание их довольно высокий уровень образования, это приводит к растрате или потере умов, и высокой степени недоиспользования профессиональных умений мигрантов. Для мигрантов из Египта, Марокко и Туниса наблюдается большее соответствие между образованием и выполняемой работой, во многом из-за более низкого уровня образования в целом, более длительного пребывания за границей и более налаженных связей мигрантов, что способствует улучшению данного соответствия. Наиболее широко используемой стратегией поиска работы, разумеется, является поиск с помощью семьи и друзей, уже проживающих за границей.

Хотя низкое качество образования и его слабая востребованность на рынке труда может быть одним из факторов несоответствия между квалификационным профилем и выполняемой работой, основная причина данной проблемы, по-видимому, состоит в особенностях спроса на рабочую силу и незаметности профессиональных умений мигрантов в странах назначения. В большинстве отраслей за границей не существует общепринятой практики признания квалификаций, большую часть которых получают мигранты с высшим образованием, заинтересованные в продолжении их учёбы за границей (более двух третей марокканцев с высшим образованием, вернувшихся на родину). Указанного признания трудно добиться в отношении среднего и профессионально-технического образования. Необходимо предоставить более подробную информацию о механизмах признания квалификаций за границей, а потенциальных мигрантов проинформировать о важности данного признания.

Мигранты из Грузии и Молдовы очень хорошо понимают, что они работают на должностях, требования к которым ниже их фактического уровня образования, и это понимание значительно увеличивается у высокообразованных мигрантов. Грузинские и молдавские женщины-мигранты, по-видимому, является наиболее ущемлённой группой в плане выполнения работ ниже их уровня образования в связи с четырьмя факторами: большим числом мигрантов, работающих в сфере бытовых услуг, миграцией в различные страны назначения в целях трудоустройства,

сравнительно недавней историей миграции и недостатком хороших поддерживающих связей за границей. Могут оказывать влияние и другие факторы, например, ограниченное число легальных схем миграции и непостоянный статус грузинских мигрантов в странах назначения. Страны с более длительной историей миграции, такие как Египет, Марокко и Тунис, имеют лучший доступ к постоянному проживанию и получению гражданства в Европе и государствах Персидского залива.

Использование приобретенных квалификаций в стране происхождения при поиске работы репатриантами

О преимущества миграции можно говорить, когда опыт работы за рубежом дает репатриантам преимущества, которые впоследствии признаются на внутреннем рынке труда. Когда основное преимущество миграции состоит в экономической выгоде, польза от циркулярной миграции как инструмента положительного развития может уменьшаться. В таком случае миграция приносит экономические преимущества отдельным мигрантам, но стабильными они могут стать только за счёт повторной миграции. Для того чтобы циркулярная миграция стала эффективной и стабильной стратегией, опыт миграции должен иметь ценность на рынке труда страны происхождения, тем самым давая мигрантам возможность остановить цикл миграции в подходящее для них время.

Исследования ЕФО показывают, что опыт миграции делает людей активнее и повышает уровень занятости после возвращения в любую страну, в особенности это касается женщин. Действительно уровни активности и занятости мигрантов аналогичны или выше, чем у других групп населения, так как приобретенные ими квалификации помогают значительному меньшинству репатриантов находить работу по возвращении. Хорошим примером данного процесса является Марокко, где две трети репатриантов трудоустроены, по сравнению с менее половиной граждан, которые не эмигрировали. Это показатель того, что миграция стимулирует активность рынка труда и обеспечивает лучшие возможности трудоустройства по возвращении. Приобретенные мигрантами социальные и технические навыки, по-видимому, ценятся на рынках труда стран, характеризующихся очень низким уровнем активности и низким уровнем образования. Кроме того, похоже, что репатрианты проявляют больше предприимчивости в среде, в которой, в основном, преобладают традиционные и неформальные микро-предприятия.

Большой процент репатриантов становится работодателями или владельцами собственного бизнеса, при этом особенно большое число предпринимателей среди репатриантов в Марокко, Албании, Египте и Тунисе. Среди марокканских репатриантов работодателей в два раза больше, чем среди групп граждан, которые не эмигрировали; похожие тенденции наблюдаются в Албании, Египте и Тунисе. В Марокко репатрианты вкладывают в коммерческую деятельность треть всех своих сбережений (в отличие от Албании, Египта и Туниса, где этот уровень несколько ниже). Всё это свидетельствует о значительном положительном влиянии миграции на предпринимательство и важности сбережений для начала бизнеса в этих странах. Вместе с тем, в Грузии, Армении и Молдове по возвращении трудоустраиваются меньше половины репатриантов, хотя этот показатель сопоставим с уровнем трудоустройства в других группах или выше него.

Положительный опыт за рубежом, но менее положительный опыт по возвращении

Тот факт, что большинство мигрантов заявляют об успешном опыте миграции, объясняет постоянные и стабильные миграционные потоки. Однако результаты по возвращении оказались гораздо менее успешными, в частности, в Грузии, Армении и Молдове, где почти половина репатриантов практически не ощутила позитивных сдвигов в жизни после возвращения, а столкнулась с высокой безработицей и потерей преимуществ, полученных от миграции. Низкий

уровень трудоустройства среди репатриантов можно объяснить неблагоприятными условиями на рынке труда на родине, местными особенностями, состоящими в более коротких и повторяемых периодах миграции, а также неразвитой предпринимательской культурой и недостаточно благоприятной средой для ведения бизнеса. Кроме того, миграция может способствовать снижению уровня квалификаций, полученных ранее на родине, и ухудшению ориентирования в условиях местного рынка труда. В Грузии, Армении и Молдове семьи мигрантов, которые находятся за рубежом, зажиточнее, чем семьи с репатриантами или без мигрантов. Это указывает на то, что мигранты используют наиболее быстродействующий положительный эффект миграции в виде денежных переводов, но не могут использовать свой миграционный опыт для улучшения уровня жизни после возвращения.

Опыт после возвращения был наиболее успешным для мигрантов из Марокко, Туниса и Египта, возможно, вследствие выполнения их планов относительно миграции, большей длительности и сравнительно более регулярного характера миграции в прошлом. Экономические и социальные условия в семьях репатриантов были значительно лучше, чем в других группах семей в Марокко, что отображает стабильное позитивное воздействие миграции после возвращения.

Несмотря на общий успех миграционного опыта, для репатриантов все еще остается проблема использования этого опыта для улучшения уровня жизни и стабильной реинтеграции во внутренний рынок труда. Более образованные мигранты обычно используют опыт миграции после возвращения более успешно, чем их менее образованные коллеги.

Миграция- это индивидуальный проект с недостаточно оптимальными результатами

Лишь небольшой процент мигрантов когда-либо слышал о существующих схемах миграции, а еще меньшее количество мигрантов их использовало. Типичная форма организации предполагает независимые действия мигрантов, которые, в основном, полагаются на помощь семьи и друзей дома и за рубежом. Таким же образом они недостаточно проинформированы и не используют схемы возвращения мигрантов. Лишь небольшая часть репатриантов участвовала в обучении до отъезда, но количество потенциальных мигрантов, которые планируют проходить такое обучение, больше, чем количество репатриантов, которые выразили такое желание. Больше всего как мигрантам, так и репатриантам, требуются услуги помощи в трудоустройстве. Несмотря на очевидные преимущества, результаты миграции чаще всего неоднозначны вследствие недостаточной организационной поддержки и существующих мер поддержки, что приводит к повышению затрат и уменьшению преимуществ для многих лиц.

В двух группах стран, анализируемых в данной публикации, прослеживаются две четкие схемы прибылей и убытков от миграции: к первой группе относятся Египет, Тунис и Марокко (три развивающиеся страны с традиционными схемами эмиграции), а к второй – Албания, Молдова, Украина, Армения и Грузия (пять восточноевропейских стран с переходной экономикой и новыми миграционными потоками). Результаты миграции, скорее всего, будут успешным с точки зрения приобретенных квалификаций и прироста занятости в первой группе, нежели во второй, так как миграционная история Египта, Марокко и Туниса длиннее, схемы миграции относительно регулярны, периоды миграции длятся дольше, и существуют связи, поддерживающие мигрантов. Все эти факторы обычно уменьшают затраты миграции и увеличивают преимущества. Кроме того, соответствие уровня образования виду выполняемой за рубежом работы относительно выше, в основном, за счет того, что общий уровень образования мигрантов из Египта, Марокко и Туниса ниже. В целом, мигранты с более низким уровнем образования и квалификации обычно получают больше выгоды.

В то же время, миграционная история Албании, Армении, Грузии, Молдовы и Украины короче, как и периоды миграции (в значительной степени), а миграционный опыт менее регулярный. В таких странах, как Армения, возникла особая схема циркулярной миграции в результате

существования безвизового въезда в Россию. Маршруты мигрантов из других стран группы более разнообразны, и в странах назначения существует меньше сетей, поддерживающих мигрантов. В этой группе существует высокий уровень несоответствия между уровнем образования и видом работы, выполняемой мигрантами, что, очевидно, объясняется, общим более высоким уровнем образования мигрантов, что скорее препятствует, чем содействует процессу миграции. Тот факт, что в Грузии и Молдове больше всего несоответствие между квалификациями и видом выполняемой работы, можно также объяснить более высоким процентом образованных женщин-мигрантов, работающих, в основном, в низкооплачиваемом секторе бытовых услуг, что связано с традиционной ролью женщин в экономике.

4. Основы внешней миграционной политики ЕС: краткий обзор развития ситуации в данной политике

Миграция и управление миграционными процессами является темой, определяющей повестку дня политики ЕС с того времени, как Амстердамский договор 1999 года положил начало политике миграции ЕС в рамках основополагающих принципов внутренней политики. Последующие созывы Европейских советов определили четыре оси политики миграции и предоставления убежища: 1) интегрирование политики миграции в отношения ЕС с третьими странами; 2) эффективное управление миграционными потоками, подразумевающее комплексный подход, включающий в себя как борьбу с нелегальной иммиграцией, так и поиск каналов легальной иммиграции; 3) улучшение интеграции граждан третьих стран, легально живущих и работающих в ЕС и 4) общеевропейская политика предоставления убежища. Вторая из этих осей касается надлежащего управления мобильностью в безопасной среде и сбалансирования мобильности добросовестных путешественников и обеспечения защиты от рисков нерегулярной миграции.

Эти изменения в политике обусловлены старением населения и потенциальным недостатком рабочей силы и профессиональных умений, что подчёркнуто в некоторых отчетах. Например, исследования потребностей в квалифицированной рабочей силе в странах Европейского Союза, проведенные Европейским центром по развитию профессионального образования, указывают на тенденции недостатка ряда квалификаций в определенных секторах, в частности, в профессиях, для которых необходим средний уровень квалификации (2008, 2012). Подобным образом, Европейская панорама квалификаций и отчеты о конкурентоспособности в ЕС выявляют недостаток квалификаций по техническим специальностям во многих странах-членах ЕС.¹¹ В данном контексте в рассчитанной на несколько лет Стокгольмской программе ЕС на период 2010-2014 гг. по вопросам правосудия, свободы и безопасности отражается активный подход к легальной трудовой миграции с целью принятия мигрантов, чья квалификация отвечает потребностям, вызванным нехваткой квалифицированной рабочей силы в определенных секторах, содействия активной экономической деятельности и стимулирования инновационных идей, направленных на повышение конкурентоспособности.

Стокгольмская программа была построена на основе важных выводов, сделанных ранее. В первом сообщении ЕС о миграции и развитии (Европейская комиссия, 2005) был признан потенциальный вклад миграции в развитие благодаря преимуществам, которые она приносит странам и отдельным гражданам, и был создан фонд ЕС для помощи третьим странам в управлении миграцией. В 2004 – 2011 гг. в ЕС было потрачено почти 1 миллиард евро на осуществление свыше 400 проектов, связанных с миграцией, а в 2012 – 2013 гг. – еще 200 миллионов евро на 90 проектов, связанных с миграцией, финансирование которых обеспечивали различные тематические и географические финансовые инструменты (Европейская комиссия, 2013 и 2014).

Сообщение ЕС от 2007 г. (Европейская комиссия, 2007) впервые положило начало схемам временной легальной миграции, введя партнерские соглашения о мобильности в качестве главного стратегического, комплексного и долгосрочного инструмента сотрудничества ЕС с третьими странами в сфере миграции. В последующем сообщении ЕС о миграции (Европейская комиссия, 2011а)) была повторно подчеркнута необходимость укрепления миграционной политики ЕС посредством партнерства с третьими странами, которая могла бы регулировать вопросы миграции и мобильности с целью взаимной выгоды. В этом сообщении признавалась необходимость мероприятий в сфере содействия мобильности рабочей силы и трудоустройству

¹¹ Более подробную информацию смотрите на сайтах <http://euskillspacepanorama.cedefop.europa.eu/> и http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/index_en.htm

мигрантов в соответствии с их квалификациями, признанию квалификаций, полученных за рубежом, и профессиональной и языковой подготовке в третьих странах до отъезда мигрантов. Подобным образом, Третий ежегодный отчет по иммиграции и предоставлению убежища (Европейская комиссия, 2012) указал на позитивный вклад миграции в развитие ЕС благодаря удовлетворению недостатка в квалифицированной рабочей силе, отметив при этом важность обеспечения безопасности границ и необходимых легальных каналов для возросшей мобильности.

В 2011 году этот подход был систематизирован в Глобальном подходе к миграции и мобильности (GAMM), основном документе о политике ЕС (Европейская комиссия, 2011б)), в котором содержатся основы политики внешней миграции, согласованной с внешней политикой, политикой экономического развития и стратегией ЕС «Европа 2020». Подход GAMM вводит четыре основных принципа: 1) содействие легальной миграции и мобильности; 2) предотвращение нерегулярной миграции и контрабанды; 3) поддержка политики международной защиты и предоставления убежища и 4) максимальное увеличение влияния миграции и мобильности на экономическое развитие. Таким образом, GAMM придаёт особое значение эффективному управлению миграцией и мобильностью, наряду с вопросами легальной миграции и миграции и экономического развития. Для выполнения подхода GAMM предлагаются два инструмента: 1) партнерства в сфере мобильности, направленные, главным образом, на стран-соседей ЕС (как стран Восточного партнерства, так и стран южного и восточного Средиземноморья) и 2) общие повестки дня по вопросам миграции и мобильности, разработанные с другими приоритетными или стратегическими странами.

Признавая связь между мобильностью и развитием человеческого потенциала, сопроводительный рабочий доклад персонала по вопросам миграции и развития (Европейская комиссия, 2011в)) отображает широкое и универсальное понимание вопросов развития и предлагает применять подход с акцентом на личности мигранта к пониманию влияния миграции на отдельных индивидов. В то время как в более ранних подходах, как правило, отдавалось предпочтение универсальному решению, подходящему для всех ситуаций, в последних эмпирических исследованиях в этой сфере был сделан ключевой вывод о том, что контекст играет большую роль. Ситуативные переменные факторы каждой отдельной страны предполагают, что эффективные решения вряд ли будут применяться универсально, поскольку могут быть значительные различия между отдельными мигрантами. Одной из сильных сторон подхода, применяемого в Партнерствах в сфере мобильности, является то, что в нем содержатся основы для такой вариативности (Европейская комиссия, 2007).

Партнерства в сфере мобильности с заинтересованными странами, которые не являются членами ЕС, охватывают комплексно все вопросы, связанные с миграцией. Активное участие в партнерстве в сфере мобильности стран-членов ЕС, подписавших соглашения о данном партнерстве, наряду с участием Европейской комиссии повышает эффективность, координацию и, наконец, результативность различных инициатив в соответствии с четырьмя вышеуказанными основными принципами подхода GAMM. Стоит отметить, что модель партнерств в сфере мобильности признает важность вопросов занятости и профессиональных умений, которые должны быть связаны с национальными политиками занятости и развития профессиональных умений в стране происхождения, необходимость соответствия между квалификациями мигрантов и видом выполняемой работы и важность профессиональных умений для того, чтобы миграция способствовала экономическому развитию. Партнерства в сфере мобильности уделяют первоочередное внимание существенной роли циркулярной миграции, предоставляя больший контроль странам-партнерам и признавая при этом необходимость в проявлении гибкости как с политической точки зрения, так и в отношении

сложности рассматриваемых вопросов в сфере миграции и мобильности (Европейская комиссия, 2009).

В заключениях Европейского совета от 23-24 июня 2012 г. содержится призыв к расширению сотрудничества со странами-соседями в сфере миграции и мобильности, эти же задачи были повторно подчеркнуты в заключениях Европейского совета от 7-8 февраля 2013 г. В рамках этого сотрудничества, ЕС подписал соглашения о партнерстве в сфере мобильности (в хронологическом порядке) с Молдовой (2008), Грузией (2009), Арменией (2011), Марокко (июнь 2013), Азербайджаном (декабрь 2013), Тунисом (март 2014) и Иорданией (октябрь 2014). ЕС также объявил о намерении инициировать в дальнейшем подобные переговоры с Египтом и Ливией при наличии благоприятных условий.

В 2012 году была проведена оценка партнерства в сфере мобильности с Молдовой, которая состояла в оценке релевантности данного стратегического подхода и инструмента для ЕС и для национального контекста, а не в оценке результатов различных основных мероприятий. Эта оценка убедительно утверждает, что данная первая инициатива была примером полезного опыта, указывая на значительный успех, достигнутый в ходе сотрудничества и координации усилий в сфере миграции между Молдовой, ЕС и странами-членами ЕС и высокий уровень согласованности действий, внутренней координации усилий и сотрудничества, достигнутых государственными учреждениями Молдовы. Особое признание заслужила позитивная роль всех привлеченных сторон и важность визовой поддержки в обеспечении легальной и циркулярной миграции. Опыт Молдовы в партнерстве в сфере мобильности является самым длительным из всех стран, что сделало ее показательным примером успешного сотрудничества между странами, подписавшими настоящее соглашение о партнерстве, в сфере управления миграцией.

Опыт сотрудничества ЕС с Молдовой был отражен в недавнем сообщении ЕС о максимальном увеличении влияния миграции на экономическое развитие (Европейская комиссия, 2013). Этот документ называет миграцию и мобильность факторами, способствующими экономическому развитию, при этом подчеркивая необходимость вовлечения различных заинтересованных сторон как в странах происхождения, так и странах въезда для обеспечения устойчивых и последовательных результатов. В Молдове эффективность этого подхода была проверена на практике.

В 2014 году Европейская комиссия подготовила отчет о деятельности GAMM за два года, на основе ценного опыта реализации партнерств в сфере мобильности, которые являются основным инструментом реализации политики внешней миграции. В отчете подтверждалась значительная роль партнерств в сфере мобильности в укреплении сотрудничества и отмечался большой прогресс, достигнутый в координации в рамках ЕС и межведомственной координации соответствующих учреждений в странах-партнерах (Европейская комиссия, 2014).

Следует подчеркнуть, что политика ЕС в сфере внешней миграции основана на законодательстве ЕС и правовых инструментах, недавно вобравших в себя меры по содействию циркулярной миграции, в том числе директивы о легальной и временной миграции (см. **Вставку 2**), о визовой поддержке и соглашения о реадмиссии, общие центры подачи заявлений на выдачу виз, визовую информационную систему и Интернет-портал ЕС, посвященный иммиграции.¹² При этом такие политические инструменты, как двухсторонние

¹² См. www.ec.europa.eu/immigration/. Данный веб-сайт был запущен в 2012 году в качестве универсального центра (первой точки входа) для предоставления понятной, доступной, действующей, специальной и практической информации о процедурах и политике ЕС и отдельных стран, в том числе о визах и разрешениях на трудоустройство для потенциальных мигрантов.

политические диалоги и планы действий, сочетаются с оперативной поддержкой и инструментами по наращиванию потенциала, в рамках которых предоставляется проектная поддержка целому ряду заинтересованных сторон. Инструменты по наращиванию потенциала включают поддержку, предоставляемую через учреждения ЕС, такие как ЕФО, а также FRONTEX (агентство ЕС по безопасности внешних границ), EASO (служба ЕС по вопросам поддержки лиц, претендующих на получение убежища), Европол (полицейская служба ЕС) и программы ЕС, в частности, TAIEX (Инструмент технической помощи и обмена информацией) и MIEUX (экспертная оценка вопросов миграции). В партнерствах в сфере мобильности важную роль играет сформулированный стратегический контекст и учет местных условий.

Вставка 2. Основные директивы ЕС, способствующие легальной циклической миграции

- **Директива ЕС 2003/109/ЕС** о статусе граждан, не являющихся членами ЕС, которые проживают в ЕС на долговременной основе.
- **Директива ЕС 2004/114/ЕС** об условиях допуска граждан третьих стран с целью учебы, обмена учениками, неоплачиваемой стажировки или волонтерской деятельности.
- **Директива ЕС 2005/71/ЕС** о допуске граждан третьих стран с целью проведения научных исследований.
- **Директива ЕС 2009/50/ЕС** об условиях въезда и проживания граждан третьих стран с целью высококвалифицированной работы (директива о введении «Голубой карты»).
- **Директива ЕС 2011/98/ЕС** о процедуре подачи заявлений гражданами третьих стран на предоставление единого разрешения на жительство и работу на территории государств-членов ЕС и об общем наборе прав работников из третьих стран, проживающих в стране ЕС на законных основаниях.
- **Сообщение (2010)378** – проект директивы об условиях въезда и проживания граждан третьих стран в рамках внутрифирменного перевода.
- **Сообщение (2010)379** - проект директивы об условиях въезда и проживания граждан третьих стран с целью сезонной работы.

5. Мировые тенденции взаимозависимости миграции и развития профессиональных умений

В настоящей публикации представлены многочисленные свидетельства огромного разнообразия различных схем миграции и больших различий в пользе миграции в разных странах, обусловленных конкретными ситуативными факторами (индивидуальными, географическими, временными). Таким образом, невозможно предсказать однозначно, каким будет результат миграции, так же как и не существует универсальной политики для всех стран. Хотя кратковременные экономические выгоды от миграции являются очевидными, что обеспечивает стабильные потоки миграции, результаты миграционных процессов несколько недостаточны вследствие отсутствия организационной поддержки, что, как правило, приводит к повышению расходов и уменьшению выгод для многих индивидуальных мигрантов.

Положительные результаты от миграции для всех сторон можно было бы значительно повысить, если бы мигрантам предоставлялась организационная поддержка в виде целевых мер политики. Ответственность за мигрантов несут не только страны въезда, но, возможно, пришло время странам происхождения взять на себя большую ответственность с целью оптимизации преимуществ миграции для своих граждан.

Обзор международного опыта в сфере взаимозависимости миграции и профессиональных умений показывает, что, как правило, трудоустройству и профессиональным умениям мигрантов и репатриантов уделяется мало внимания вне рамок дискуссий о сравнении утечки и притока умов высококвалифицированных мигрантов, и очень мало информации о мигрантах с профессионально-техническим образованием и средним уровнем профессиональных умений. Также слишком большой акцент делается на опыте и потребностях стран въезда, которые на данный момент финансируют большинство инициатив, связанных с мигрантами, в то время как есть мало сведений о политиках и мерах в странах происхождения. В целом, было мало мер политики по содействию мобильности рабочей силы, и результаты этих мер почти не анализировались. Тема миграции и развития вызвала активное обсуждение, но очень мало предпринималось мер политики и есть мало данных о результатах этих мер. Необходимо проведение дальнейшей работы для использования потенциала миграции и исследования методов наиболее эффективного использования результатов миграции для содействия развитию профессиональных умений, стимулирования динамики притока умов и личного/общественного благополучия.

Все большее число международных организаций и других заинтересованных сторон много внимания уделяют мерам политики в отношении миграции и развития, которые могли бы увеличить их преимущества. Например, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Всемирная торговая организация (ВТО) разработали ряд инструментов для признания дипломов о высшем образовании, а ООН, Международная организация труда (ILO), Международная организация по миграции (IOM) и Глобальный форум по миграции и развитию (GFMD) больше внимания уделяют правам мигрантов и влиянию миграции на развитие. Такие международные организации, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирный банк, Институт европейского университета (EUI) и Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) также вносят большой вклад в углубление знаний и развитие дискуссии как в странах происхождения, так и в принимающих странах. Также стоит отметить, что политическая важность миграции в Европе является причиной открытия многих частично или полностью

финансируемых информационно-исследовательских центров по вопросам миграции, работающих в стратегическом партнерстве с ЕС.¹³

В ЕС были разработаны политики и инструменты поддержки и содействия мобильности рабочей силы в пределах ЕС между странами-членами ЕС, которые оказывают влияние на третьи страны. Несколько связанных с этим инициатив, разработанных в ЕС, помогают улучшать понимание квалификаций, опыта и профессиональных умений, а также облегчают поиск работы на всей территории ЕС. Целью этих инструментов является предоставление большего доступа к возможностям образования и трудоустройства в разных странах и поддержка мобильности физических, юридических лиц и других организаций. Эта политика и инструменты в рамках ЕС могут заинтересовать страны-партнеры и дать им толчок для введения своих программ по упрощению и содействию мобильности в будущем (см. во **Вставке 3** список мер политики и инструментов ЕС, которые могут оказать содействие улучшению трудоустройства мигрантов в соответствии с их квалификационным профилем, которые можно изучить и реализовывать в дальнейшем).

Вставка 3. Изучение опыта ЕС относительно политик и инструментов в области миграции в рамках ЕС

- **Болонский процесс** – Гармонизация структуры дипломов и порядок обеспечения качества образования в системах высшего образования (доступна для стран, которые не являются членами ЕС).
- **Копенгагенский процесс** – Повышение сотрудничества в европейских системах профессионального образования, включающее обеспечение качества образования, признание предыдущих дипломов и перенос кредитных единиц (Европейские компетенции обеспечения качества профессионального образования (EQAVET), Европейские кредиты в рамках профессионального образования (ECVET)).
- **Европейская рамка квалификаций (EQF)** – Общеевропейская рамка и инструмент для улучшения соотношения разных национальных квалификационных систем.
- **Профессиональное признание квалификаций** – Отраслевые директивы для семи профессий и Директива Совета ЕС 2005/36/ЕС о признании профессиональной квалификации граждан ЕС.
- **EUROPASS** – Инициатива для улучшенной стандартизации квалификаций и мобильности граждан европейских стран (резюме европейского образца, языковой паспорт, Европаспорт мобильности, приложение Европаспорта к диплому о профессиональном образовании и приложение Европаспорта к диплому о высшем образовании).
- **EURES (Европейский портал профессиональной мобильности)** – Предоставление информации и услуг профориентации через сеть сотрудничества с европейскими

¹³ Кроме исследовательских центров, расположенных в разных университетах во всех странах-членах ЕС, среди самых важных центров и механизмов можно выделить Институт миграционной политики (www.MPIEurope.org), Группу по вопросам миграционной политики (www.migpolgroup.com), сообщество «Миграция в целях практического развития общества» (<http://www.migration4development.org/>), Глобальную группу по вопросам миграции (<http://www.globalmigrationgroup.org/>), Европейскую миграционную сеть (<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>) и проект миграции в области европейского Средиземноморья EuroMed Migration III (<http://www.euromed-migration.eu/fr/>).

государственными службами занятости.

- **Европейские программы обмена** – Способствование увеличению мобильности в рамках обучения и накопления профессионального опыта за рубежом (программы Эразмус, Корнелиус, Леонардо да Винчи, Грундтвиг, Молодежь в действии и Эразмус Мундус — последняя доступна для стран, которые не являются членами ЕС).
- **Определение компетенций CEDEFOP** – Ежегодная количественная оценка для прогноза средних квалификаций, необходимых в странах Европы по критериям сектора, профессии и квалификации.
- **Панорама компетенций ЕС** – Инициатива создания единой объединенной базы данных и точки доступа к информации и сведениям о потребностях в квалификациях и нехватке или переизбытке квалификаций, поступающих из нескольких разных национальных, европейских и частных источников по критериям профессии, сектора, страны и квалификаций.
- **Издание European Vacancy Monitor («Обзор вакансий в Европе»)** – Обзор последних событий на европейском рынке трудоустройства с данными о вакансиях и наборе кадров.
- **Система анализа занятости в Европе** – Открытый метод системы координации для развития и осуществления Европейской стратегии занятости через обмен информацией, опытом и оценкой политики трудоустройства и тенденций рынка труда в 33 странах.

ЕФО также запустил три проекта, связанных с фактором профессиональных умений в миграции: (i) Проект по согласованию спроса и предложения на квалифицированную рабочую силу для легальной миграции в Египте (2007-2010), посвященный разработке профессиональных стандартов совместно Италией и Египтом для ряда строительных и туристических профессий и системы оценки квалификаций легальных мигрантов; (ii) Программу признания компетенций в рамках партнерства в сфере мобильности с Молдовой (2008-2012), поддерживающую партнерство в сфере мобильности между ЕС и Молдовой путем разработки механизмов для обеспечения прозрачности профессиональных квалификаций и содействие трудоустройству в соответствии с квалификационным профилем на рынке труда для нерегулярных мигрантов и репатриантов и (iii) Проект региональных квалификаций (2010-2013), в котором используются технические знания, наработанные тремя странами-членами ЕС (Францией, Италией и Испанией), в котором основное внимание уделяется трудовой мобильности и национальным системам квалификации в Египте, Иордании, Марокко и Тунисе, а также развитию общей методологии для описания и сравнения квалификаций в туристической и строительной отрасли.

Эти проекты подчеркивают важность надежных процедур оценки, подтверждения и сертификации при предоставлении гарантий в отношении квалификаций трудящихся-мигрантов для потенциальных иностранных работодателей. В действительности, огромная разница между требуемыми и полученными квалификациями вследствие низкокачественных образовательных процессов является самой важной преградой мобильности рабочей силы (ЕФО, 2010б)). Качество и актуальность системы образования является основополагающими факторами для обеспечения потребностей местного рынка труда, получения международного признания и подтверждения. Квалификации, пользующиеся низким спросом в стране, в основном, пользуются таким же низким спросом и на глобальном рынке труда. Признание квалификаций происходит быстрее, если в странах происхождения и въезда разработаны национальные системы и стандарты, по которым можно оценивать квалификации. Таким образом, у стран происхождения должны быть собственные открытые стандарты, которые также будут

использоваться для признания квалификаций, полученных во время работы, на внутреннем рынке труда или в рамках трудовой миграции.

Молдавский опыт показал, что стандарты квалификаций с обеих сторон миграционных потоков должны быть в открытом доступе и свободно пониматься в странах происхождения и въезда. Открытость оценки квалификаций и стандартов являются двумя элементами, которые должны быть неразрывно связаны. Постоянный диалог между органами государственной власти, работодателями и работниками, экспертами и представителями учебных заведений является необходимым условием для успешного внедрения инициатив, связанных с профессиональными стандартами, признанием квалификаций, процедурами оценки, подтверждения и сертификации. Такие инициативы по своей природе как правило являются длительными процессами, которые включают в себя много обсуждений, обмена опытом и переговоров между соответствующими заинтересованными сторонами, и которые продвигаются с неодинаковой скоростью и характеризуются временными остановками. В Молдове программа, предусмотренная партнерским соглашением в сфере мобильности, была очень полезной, но основной фактор успеха связан с тем, как эта деятельность соотносится с другими инициативами в области внутреннего рынка труда и политики профессионального образования. Во **Вставке 4** представлено краткое изложение уроков, вынесенных в результате выполнения вышеуказанных проектов.

Вставка 4. Уроки, вынесенные в результате выполнения проектов ЕФО

- Широкое разнообразие схем миграции означает, что не существует простого и прямолинейного результата миграционных потоков, которые могут быть применены во всех странах. Результаты миграции значительно изменяются в зависимости от конкретного лица, времени и страны. Таким образом, в процессе разработки любой политики стоит учитывать контекстуальные факторы.
- Экономические преимущества миграции обеспечивают стабильные миграционные потоки, но результаты миграции несколько неоптимальны вследствие слабой организационной поддержки. Ответственность за мигрантов несут не только страны въезда, но, возможно, настало время и странам происхождения взять на себя большую ответственность с целью оптимизации преимуществ миграции для своих граждан и стран.
- Политика миграции должна быть связана с программными мерами и тенденциями на внутреннем рынке труда, в секторе образования и в системе профессионального образования и обучения. Необходимо улучшить качество системы образования для подготовки высококвалифицированной рабочей силы, конкурентоспособной на внутреннем и глобальном рынке труда независимо от того, присутствует ли прямой фактор миграции. Улучшения необходимо проводить на системном уровне для всех студентов, так как образование для миграции не должно быть основным фокусом.
- Необходима разработка эффективных механизмов обеспечения качества для обеспечения прозрачности и прочитываемости систем образования и квалификаций во всех странах, с особым акцентом на профессиональном образовании и обучении.
- В рамках партнерских соглашений в сфере мобильности предоставляется возможность уделить больше внимания роли профессиональных умений, если это необходимо отдельным странам. Направление диалога можно менять путем привлечения более широкой группы участников дискуссии по вопросам миграции (например, министерств образования и труда); этот процесс также может способствовать межведомственной

координации в странах происхождения.

- Меры по поддержке временной и циркулярной миграции могут быть эффективными при сотрудничестве стран происхождения и принимающих стран, а создание содействующих политике структур внутри страны крайне важно для эффективного результата.

Миграция будет происходить независимо от того, есть ли эти элементы, тем самым поставляя странам происхождения и принимающим странам экономические выгоды и новые профессиональные умения (если не квалификации), которые стоит рассматривать как возможности для развития. Однако выгоды от миграции можно значительно увеличить для всех сторон с помощью структурированной организационной поддержки за счет мер политики, нацеленных на мигрантов. Выводы, сделанные в данной публикации, предполагают, что больше внимания нужно уделить вопросу занятости и профессиональных умений мигрантов для достижения лучших результатов. Нужны меры политики по поддержке мигрантов перед отъездом; при этом, основное внимание стоит уделять международной прочитываемости и признанию квалификаций и обеспечению более эффективных процессов для трудоустройства мигрантов в соответствии с их квалификационным профилем. Подобным образом нужны соответствующие меры для репатриантов с целью оценки новых квалификаций, полученных за рубежом, поддержки реинтеграции в рынок труда и содействия **предпринимательской деятельности**. Это особенно важно в случаях кратковременной нерегулярной миграции, когда наблюдаются большие расходы и незначительные выгоды.

На данный момент результативность мер политики с целью поддержки мигрантов и репатриантов еще не полностью проанализирована, как и не полностью определены ключевые элементы поддержки. Однако команда ЕФО начала разрабатывать перечень мер политики и успешных практик поддержки мигрантов и репатриантов в области профессиональных умений и занятости (в рамках продолжающегося проекта MISMES – Меры поддержки мигрантов в области занятости и квалификаций). Меры поддержки мигрантов, в основном, представляют собой мероприятия, направленные на улучшение интеграции трудящихся-мигрантов и репатриантов на рынке труда и снижение недоиспользования квалификаций трудящихся-мигрантов до, во время и после миграции. Оценку практик MISMES можно использовать для определения факторов успеха и ключевых вопросов, а также трудностей в реализации мер поддержки отдельных категорий мигрантов с тем, чтобы помочь государственным учреждениям, которые формируют политику в данной области.

6. Обсуждение рекомендаций и вариантов политики

6.1. Рекомендации по политике в области миграции, дополняющие повестку дня по развитию профессиональных умений

В данной публикации представлен обзор литературы и обобщение уроков, вынесенных из деятельности ЕФО и других международных организаций о взаимозависимости миграции и профессиональных умений. Отмечается, что на результат миграции влияет множество факторов, некоторые из которых зависят от страны, отдельных лиц или времени (то есть, миграционный цикл, технический прогресс). Таким образом, нельзя однозначно сделать выводы о таких явлениях, приток умов, утечки умов, растрата умов и циркуляции умов. Учитывая такую сложность передвижения и взаимозависимости людей, ниже приводятся более широкие рекомендации по политике в области миграции, дополняющие повестку дня по развитию профессиональных умений, а в следующем разделе приводится описание вариантов политики по переносимости и признанию квалификаций мигрантов для адаптированных решений.

Качество систем образования и обучения

Огромная разница между требуемыми и полученными квалификациями вследствие низкокачественных образовательных процессов является самой важной преградой мобильности рабочей силы. Этот фактор включает как вопросы, связанные с доступностью и равным доступом к образованию, так и с качеством образовательных услуг и наличия сети учебных заведений для всех граждан. Улучшение доступности и качества образования является одной из важных мер по обеспечению высококвалифицированной рабочей силы, которая может конкурировать на внутреннем и глобальном рынках труда. Это особо важно для развивающихся стран с низким уровнем образования, поскольку страны въезда могут больше инвестировать в улучшение доступности и качества образования. Системы образования необходимо улучшать независимо от соображений миграции, но они должны принимать во внимание вопрос миграции как возможного варианта трудоустройства граждан. И наоборот, миграция также может быть движущим фактором для реформы системы.

Текущие и возможные будущие схемы миграции подразумевают необходимость в интернационализации образования; это означает, что при составлении программ обучения должны учитываться международные тенденции с целью формирования квалификаций, сопоставимых с теми, которые присваиваются в возможных странах въезда. Такие изменения требуют структурной адаптации всех образовательных политик и разработки конкретных действий для работы с будущими мигрантами. У будущих мигрантов есть больше шансов на успех в случае, если национальные системы показывают высокие результаты в обучении языкам, предпринимательству, а также, в частности, краткосрочных и адаптируемых схемах образования для взрослых. Адаптация и опережение потребностей наиболее важны на среднем уровне квалификаций ЕФО, так как в эту группу относятся большинство мигрантов, но они же остаются и самой сложной группой с точки зрения прозрачности, переносимости и признания квалификаций.

Такие варианты мобильности, как обучение, стажировки и обмен, могут быть увеличены для молодежи, студентов, деятелей культуры, исследователей и научных работников и больше синергии может быть создано между схемами мобильности и развития. Договоренности о партнерстве между учебными заведениями ПОО, и высшего образования (с целью улучшения долгосрочной взаимодополняемости рынков труда) являются эффективными инструментами для стимулирования сотрудничества и обмена опытом между соседними странами, которые могут внести свой вклад в унификацию и признание программ обучения, документов об образовании и квалификаций. В секторе ПОО введение двухсторонних программ сертификации

было бы особенно полезным в отдельных секторах, которые испытывают недостаток в рабочей силе, путем использования схем мобильности рабочей силы для обеспечения производственной практики для преподавателей и учащихся, создания надежного механизма получения информации с рынка труда с обеих сторон и регулярном обмене информацией о потребностях рынка труда в квалификациях. Также следует отслеживать профессиональное развитие иностранных студентов и возможное влияние на национальные системы высшего образования.

Необходимость согласования миграционной политики с другими национальными политиками

Учитывая влияние тенденций в экономике и на рынке труда на миграцию, политики создания рабочих мест и трудоустройства являются основополагающими для правительств как страны происхождения, так и принимающей страны. Поддержка трудоустройства и создания достойных рабочих мест в странах происхождения должна составлять часть экономической и миграционной политики, направленных на удержание квалифицированных работников, так как это является основным фактором политической стабильности и экономического развития.

Управление миграцией должно осуществляться в тесной взаимосвязи с другими процессами на внутреннем рынке труда и политиками в области ПОО, которые также должны быть направлены на репатриантов. Предоставление улучшенных и специальных услуг по трудоустройству для репатриантов, а также стимулирование инвестирования сбережений в предпринимательскую деятельность должно стать приоритетом, так как многие репатрианты готовы начать малый бизнес несмотря на множественные препятствия, которые встречаются в этом процессе. Рекомендации в этой сфере включают: партнерства частного и государственного секторов по вовлечению предпринимателей-мигрантов и предпринимателей малого бизнеса в торговлю и инвестиции; обмен квалифицированными рабочими между ЕС и странами происхождения; развитие инструментов для инвестиций финансовых ресурсов диаспоры и каналов передачи добровольных пожертвований, а также выделение ресурсов ЕС на инициативы и инвестиции, ориентированные на развитие.

Инструменты установления связей между трудящимися-мигрантами и зарубежными работодателями

Управление временной трудовой миграцией с целью трудоустройства и развития человеческого потенциала, по сути, является неплохой идеей. Исходя из предположения, что целью стран происхождения является создание рабочих мест в краткосрочной перспективе и развитие человеческого потенциала и экономики – в долгосрочной, можно создать систему временной мобильности на основании коммерчески целесообразного подхода, учитывающего потребности рынка труда. Для успешности этой системы необходимо наладить механизмы координации между исполнительными организациями в странах происхождения и принимающих странах с целью поиска мигрантов под определенные должности (поиск и предварительный отбор кандидатов на определенные должности, в частности, для квалификаций низкого уровня, обучение и сертификация, консультирование перед отъездом, обучение и профориентация). Высокоразвитая информационная система рынка труда (LMIS) может предоставлять точную и своевременную информацию о требованиях рынка труда и содействовать эффективному управлению трудовой миграцией.¹⁴

¹⁴ LMIS определяется как ряд организационных мероприятий, процедур и механизмов, которые могут обеспечить сбор всей необходимой информации о рынке труда и ее предоставление и направление соответствующим учреждением для последующего анализа и обработки перед передачей в механизм поиска рабочих мест и разработки соответствующей политики.

На национальном и международном уровнях существует ряд мер политики, с помощью которых можно способствовать трудовой миграции, в том числе, двухсторонние трудовые соглашения, межнациональные бюро по трудоустройству (например, расширяющийся портал EURES), базы данных общего пользования и веб-сайты, на которых соискатели и работодатели могут найти друг друга (Интегрированная информационная система по вопросам миграции IOM), системы оценки квалификаций и сертификации, языковая подготовка, инициативы для предпринимателей и обучение перед выездом. Обучение перед выездом может быть очень полезным, если оно нацелено на языковую подготовку, квалификации профессионального образования и информацию о доступных организационных механизмах поиска вакансий за рубежом (например, биржи труда). Информация рынка труда о доступных вакансиях за рубежом и уровне квалификаций потенциальных мигрантов может помочь снизить процент трудоустройства мигрантов не в соответствии с их квалификационным профилем в странах въезда. Могут быть разработаны различные меры поддержки мигрантов, которые потом могут быть интегрированы в обычные услуги государственных служб занятости.

Прочитываемость, переносимость и признание квалификаций мигрантов

Непрочитываемость и недоиспользование квалификаций мигрантов как в странах происхождения, так и в принимающих странах являются очевидными проблемами, которые необходимо решать для облегчения трудовой миграции. Однако оценка и подтверждение квалификаций всегда проблематичны, так как формальная квалификация может не отображать всей широты полученного опыта, а социальные навыки и навыки, приобретенные в процессе трудового опыта, сложно оценивать, несмотря на то, что они все чаще признаются важными составляющими. Некоторые относительно новые и текущие тенденции, связанные с вопросами переносимости, оценки и признания квалификаций, более детально описаны в разделе 6.2.

Открытая и доступная система признания и подтверждения квалификаций мигрантов могла бы значительно упростить процесс нахождения вакансий, соответствующих квалификациям мигрантов. Для создания такой системы нужно больше прозрачности и более качественные квалификации в странах происхождения, а также эффективное сотрудничество с принимающими странами. Необходимо оказывать поддержку конкретным практикам, предлагающим адаптивные варианты тестов на профпригодность и требований к экзаменам, избегать категоричного подхода к сертификации иностранных специалистов и создавать простые и понятные процедуры оценки знаний в соответствии с полученными дипломами и подтверждения получения ранее обучения (Институт развития миграционной политики, 2013).

Недавно полученные квалификации, опыт и сбережения, внесенные репатриантами и диаспорой также необходимо признавать и использовать с пользой на внутреннем рынке труда. Подтверждение полученного ранее за границей обучения можно использовать в качестве важного инструмента для этого процесса через национальные системы, доступные всем гражданам. Квалификации, связанные с работой по уходу за людьми, например, заслуживают того, чтобы быть признанными. Это могло бы уменьшить влияние структур, которые вынуждают женщин после рождения ребенка оставаться дома, тем самым отрицая важность их домашней работы и полученных знаний. Это также помогло бы стимулировать большее участие мужчин в работе по дому и в воспитании детей в долгосрочной перспективе.

Партнерство в сфере мобильности (ПМ) и инструменты ЕС в сфере мобильности, связанные с повесткой дня о развитии профессиональных умений

Несмотря на разные контексты, существующие в отдельных странах, разную степень заинтересованности в сотрудничестве в сфере миграции и большой набор элементов партнерства в сфере мобильности, эти соглашения предоставляют рамочные основы для ведения переговоров, которые могут помочь улучшить легальную трудовую мобильность и

доступ до рынка труда путем наращивания потенциала стран-партнеров и обмена опытом в отношении разных схем миграции. Они способствуют проведению тематических дискуссий, обмену информацией и координации между всеми участвующими сторонами и сотрудничеству со странами ЕС, которые выразили готовность участвовать в этих партнерствах. Кроме того, они помогают достигнуть межведомственной координации между разными учреждениями в странах-партнерах путем сближения множества разных учреждений под общей повесткой дня.

Таким образом, программа партнерства в сфере мобильности может быть эффективно использована странами-партнерами в качестве возможности уделить больше внимания вопросу профессиональных умений и установить взаимосвязь между миграцией с другими вопросами национальной политики, в частности вопросами рынка труда и политикой ПОО в странах происхождения. Это также касается стран-членов ЕС, которые испытывают нехватку квалифицированной рабочей силы вследствие старения населения и других причин. Особое внимание стоит уделить профессиям со средним уровнем квалификаций и техническим профессиям, которые все больше требуются в ЕС и странах-партнерах, в то время как чрезмерный выпуск в сфере высшего образования и разрыв между спросом и предложением на рабочую силу в отраслевом и квалификационном разрезе являются общей проблемой для всех стран.

Инструменты в сфере мобильности внутри ЕС также представляют некоторые интересные примеры трудовой мобильности рабочей силы. Несколько соответствующих инициатив ЕС направлены на оказание помощи в процессе поиска работы и на улучшение прочитываемости квалификаций и опыта работы во всех странах ЕС. Их целью является предоставление более широкого доступа к возможностям обучения и трудоустройства в разных странах и содействие в мобильности физических, юридических лиц и других организаций. Такие инструменты ЕС, как Европейская программа квалификаций, инициатива Europass (резюме европейского образца, языковой паспорт, Европаспорт мобильности, приложение Европаспорта к диплому о профессиональном образовании и приложение Европаспорта к диплому о высшем образовании), европейские программы обмена или механизмы обеспечения качества в ПОО могут рассматриваться как источники идей для реформы системы образования в странах происхождения.

6.2. Особый акцент на переносимости и признании квалификаций мигрантов

Прозрачность, переносимость, оценка, сертификация и признание квалификаций мигрантов и их активное использование в циркулярной миграции должны являться основным фактором трудовой мобильности для эффективного управления миграцией. Подтверждение квалификаций становится все более важным моментом, так как формальные квалификации могут не отображать всей широты полученного опыта, а социальные навыки и умения, приобретенные в процессе трудового опыта, которые сложно оценивать, все чаще признаются важными составляющими. Три последних инициативы заслуживают внимания как часть усилий, направленных на решение проблем переносимости, оценки и признания квалификаций:

- Создающиеся Национальные рамки квалификаций (НРК) и комплексные межгосударственные программы, в частности, Европейская рамка квалификаций (EQF),
- Признание квалификаций и подтверждение неформального и спонтанного обучения (VNFIL),¹⁵

¹⁵ Обратите внимание, что понятие «подтверждение неофициального и неформального образования» также называют «подтверждением ранее полученного образования».

- Частичная разработка конкретных должностных инструкций и потребностей в обучении для профессий низкого и среднего уровня квалификаций в секторах с высоким спросом на трудовых мигрантов и их включения в двухсторонние и/или односторонние соглашения.

Любое последующее обсуждение этих недавних инициатив будет проходить с предварительным учетом двух ключевых концепций: а) контекстуальный аспект формирования профессиональных умений и б) различные меры с учетом уровня профессиональных умений мигрантов.

Первая из этих концепций предполагает, что профессиональные умения никогда не формируются в замкнутом пространстве без влияния некоторых контекстуальных элементов. Лицо, которое получило образование автослесаря и имеет соответствующий опыт работы в одном регионе или стране, не может автоматически применять этот опыт и профессиональные умения в другом контексте путем простого переноса. Контекстуальные и даже культурные различия всегда существуют между разными рынками труда в различных странах и регионах, и даже между разными работодателями, а такие элементы, как язык и знание процедур влияют на переход в новый рабочий контекст.

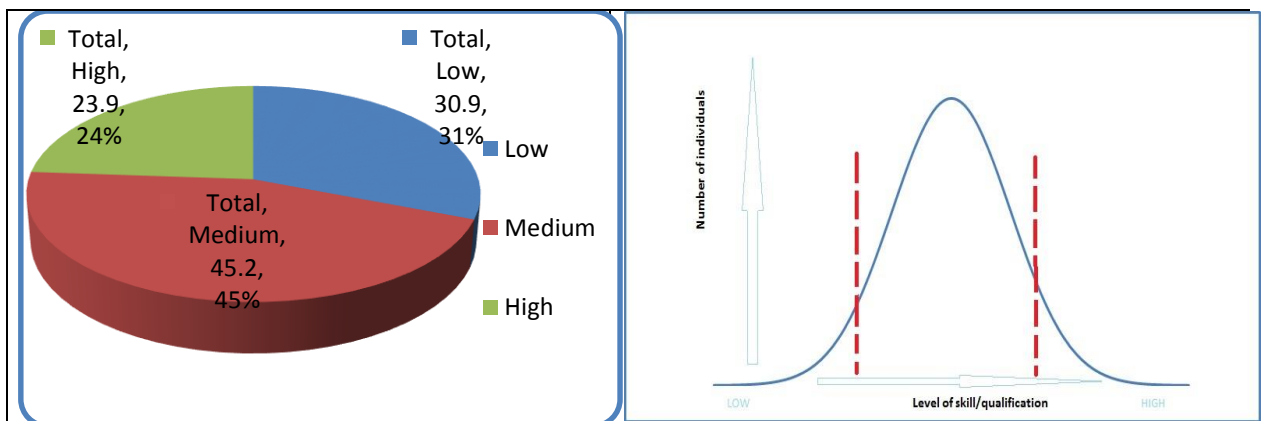
Кроме того, поиск вакансий, предлагаемых работодателями в принимающих странах (на стороне спроса) в соответствии с квалификационным профилем мигрантов (на стороне предложения) часто усложняется асимметричной информацией о квалификациях на многих уровнях. Отсутствие формальных механизмов информирования (гармонизированных систем сертификации и квалификации) на глобальном уровне затрудняет процесс оценки профессиональных умений иностранных работников работодателями в принимающих странах. Подобным образом, потенциальные мигранты не обладают точной информацией о содержании и уровне социальных и технических навыков, требуемых иностранными работодателями. Таким образом, для обеспечения трудоустройства мигрантов в соответствии с их квалификационным профилем требуются механизмы, которые позволяют уменьшить асимметричность информации между трудящимися-мигрантами и потенциальными работодателями в странах въезда, а также распространение общей информации об отраслевых квалификациях и квалификационных профилях. Информация о профессиональных умениях и квалификациях, в которых есть потребность на зарубежных рынках труда, может быть использована в качестве исходной для систем образования в странах происхождения таким образом, чтобы в конечном итоге помочь оптимизировать распределение трудовых ресурсов в мировой экономике.

Барьеры к применимости иностранных квалификаций являются общепризнанными, но их трудно преодолеть. Простое предоставление работодателям более полной информации о значении иностранных квалификаций не решит данную проблему, так как многим мигрантам требуется намного больше, чем такая информация или переведенный диплом. Кроме того, качество образовательных систем в странах происхождения оказывает влияние на результаты применимости различными сложными способами. Например: некоторым мигрантам может понадобиться дополнительное образование, чтобы заполнить пробелы в знаниях и навыках, чтобы получить языковую подготовку для профессиональных нужд и ознакомиться со специфическими особенностями производственных практик принимающих стран, или же наставничество либо иная поддержка для укрепления профессиональных сетей и приобретения профессионального опыта с учетом местной специфики. Иными словами, получение признания квалификаций в новой стране не является отдельной задачей, а составляет часть более широкого процесса усвоения культуры рынка труда в стране въезда (MPI, 2013).

Вторая концепция связана с мерами поддержки мигрантов, которые способствуют переходу на новый рынок труда. Эти меры должны быть разными в зависимости от уровня квалификации и

образования мигрантов. Часто реальные квалификации и компетенции человека неточно соответствуют уровню его образования, так как обучение, получаемое за рамками формального образования, не обязательно фиксируется в официальных дипломах. Часто встречаются несовпадения, например: у человека может быть высокий уровень образования в рамках отдельной дисциплины, но низкий уровень профессиональных умений, если человек не работал по специальности, или в случае, если формальное образование было получено несколько лет назад. Также возможно и обратное, то есть, лица с низким уровнем образования могут быть высококвалифицированными. В результате, между уровнем квалификации и образования может не быть соответствия, но все же, в общем, предполагается, что уровень образования может использоваться в качестве «заменителя» уровня квалификации по разным причинам, в том числе из-за трудности определения содержания и уровня квалификаций. В этом контексте, «быть квалифицированным» на самом деле означает, есть или нет у индивида какое-либо формальное признание квалификаций, чаще всего в форме диплома или сертификата, выданного формальной системой образования.

В качестве примера, можно поделить мигрантов на три основные группы: а) лица с низким уровнем профессиональных умений и низким уровнем квалификаций; б) лица с низким уровнем профессиональных умений и низким или средним уровнем квалификаций и в) лица с высоким уровнем профессиональных умений и высоким уровнем квалификаций (см. Рис. 1). Это разделение является аналитическим упрощением, но предоставляет ценную визуализацию трех типичных целевых групп, сгруппированных на основе профессиональных умений и квалификаций. На **Рис. 1А** четко показано, что у большинства мигрантов средний уровень образования в восьми исследуемых странах (Албании, Египте, Молдове, Тунисе, Украине, Армении, Грузии и Марокко). Это не соответствует действительности, так как практически не ведутся дискуссии о межгосударственном признании или подтверждении квалификаций этой категории мигрантов, а квалификации профессионального образования еще меньше поддаются переносу, чем квалификации высшего образования, в основном, вследствие больших различий между системами профессионального образования. Следовательно, особенно нужны политики, направленные на мигрантов с низким и средним уровнем квалификаций, но с часто высоким уровнем профессиональных умений а особенно, те, которые направлены на лиц с профессионально-техническими квалификациями.



Low	Низкая
Medium	Средняя
High	Высокая
Number of individuals	Количество лиц
Level of skill/qualification	Уровень квалификации

Рисунок 1.А: Уровень образования мигрантов в восьми странах.

В: Ожидаемая потребность в признании и подтверждении.

Источник: Рисунок 1А – отчеты ЕФО. Рисунок 1В: Из презентации Патрика Уерквина на Международной конференции по вопросам подтверждения образования (2012 г.) Североевропейской сети образования для взрослых (NVL) на тему «Применение высококачественного процесса подтверждения образования – серьезный вызов!»

На двух графиках также показано, что группа, которая, как ожидается, получит больше всего преимуществ от признания и подтверждения квалификаций, является, по сути, самой многочисленной: в ней представлены лица с высоким уровнем профессиональных умений, но с низким или средним уровнем квалификаций (**Рис. 1В**). Эта группа также сталкивается с большими проблемами переносимости квалификаций, по сравнению с группой с более стандартизированными университетскими дипломами. Группа с высоким уровнем профессиональных умений нуждается в принятии ряда мер, в зависимости от того, формализованы либо документированы их квалификации. Мигранты с высоким уровнем профессиональных умений и высоким уровнем квалификаций представляют собой группу, которая, скорее всего, воспользуется существующими системами признания квалификаций, в то время как лицам с высоким уровнем профессиональных умений и низким или средним уровнем квалификаций, скорее всего, потребуются меры, направленные на подтверждение ранее полученного образования. Мигранты из группы с низким уровнем профессиональных умений и низким уровнем квалификаций смогут найти неквалифицированную работу (в сфере сельского хозяйства, уборки и т.д.), но для этой работы им вряд ли потребуется признание или подтверждение квалификаций. Приоритетом для этой последней группы является вводный инструктаж и языковая подготовка для того, чтобы выполнять необходимую рабочую деятельность.

Признание квалификаций зависит от таких элементов, как прозрачность, актуальность и переносимость, что, фактически, означает, что квалификации, которые получает лицо, должны легко узнаваться теми, кто использует эти квалификации, что квалификации должны признаваться, как имеющие реальное и актуальное значение (независимо от того, касается это выхода на рынок труда, научной либо профессиональной деятельности) и что эти квалификации могут использоваться и им можно доверять, если лицо меняет работу или эмигрирует. В данной публикации понятие «признание квалификаций» следует понимать как предоставление официального статуса заверенным квалификациям, а не в более широком контексте, в котором обычно используется понятие «квалификации». В Директиве Совета ЕС о признании профессиональных квалификаций описано законное применение признания квалификаций.¹⁶

Национальная рамка квалификаций (НРК) является одним из инструментов, который позволяет прочитывать и сопоставлять квалификации, предоставляя описание и классификацию квалификаций по уровням иерархии. Квалификациям присваивается определенный уровень в зависимости от сложности, и часто они описываются как «результаты обучения» в виде знаний, умений и компетенций, требуемых для определенной квалификации. Описание квалификаций или уровней квалификаций как результатов обучения способствует большей прозрачности и прочитываемости, а использование уровней позволяет сопоставлять квалификации по разным системам квалификаций, особенно, если эти системы согласовываются по структуре или привязаны к общим международным рамкам, таким как Европейская рамка квалификаций (EQF).

Большая прозрачность и сопоставимость способствуют большей переносимости и помогают соискателям работы, работодателям и учреждениям лучше понимать и сопоставлять квалификации. Наряду с НРК часто существуют другие системы признания квалификаций, в

¹⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/policy_developments/legislation/index_en.htm

частности, двух- или многосторонние договоренности о признании дипломов университетов или другие. Однако НРК также могут использоваться в качестве инструмента “закрытия дверей”, так как принимающие страны могут иногда использовать их для исключения потенциальных мигрантов, которые считаются недостаточно «квалифицированными».

Около 155 стран по всему миру разрабатывают свои НРК (ЕФО 2012b; ЕФО и др. 2013), но большинство из них еще недостаточно разработаны, чтобы предоставить объективные данные о том, что они содействуют миграции. Однако рамки квалификаций должны помогать как соискателям работы, так и работодателям понимать разнообразие квалификаций и необходимые условия для входа на разные рынки труда. В долгосрочной перспективе это должно содействовать миграции через поддержку трудовой мобильности между странами и регионами. Рамки квалификаций способствуют прозрачности и надежности квалификаций, но это не значит, что они могут повысить ценность конкретных квалификаций на рынке труда. Ожидаемая польза будет состоять в повышении прозрачности и сопоставимости квалификаций, достигнутых благодаря использованию общего языка для описания содержания квалификаций в разных странах. Кроме того, НРК формируют основу для признания квалификаций и подтверждения ранее полученного обучения. Однако разработка полностью функциональной НРК требует много времени, так что такой подход вряд ли предложит быстрое решение для мигрантов.

Как было указано во второй концепции (или пункте списка), системы улучшения прозрачности квалификаций также важны для обеспечения мобильности лиц и переносимости квалификаций. В связи с этим, двумя отдельными, но довольно взаимодополняющими инструментами являются признание квалификаций и подтверждение ранее полученного обучения. Понятие «формальное признание» и «оценка образования, полученного за рубежом» являются альтернативными терминами, используемыми для «признания квалификаций», а понятие «подтверждение неформального и спонтанного обучения» (ПНСО) чаще всего используется для обозначения подтверждения ранее полученного образования в пределах ЕС. Признание квалификаций довольно сильно отличается от подтверждения ранее полученного обучения. Строго говоря, признание квалификаций обозначает оценку документа (квалификации, диплома, сертификата и т.д.), полученного после успешного завершения формального образования, а подтверждение ранее полученного обучения подразумевает оценку реальных профессиональных умений, компетенций и опыта, полученного лицом до момента оценки.

Ранее полученное обучение включает в себя как неформальное, так и спонтанное обучение¹⁷, а квалификации оцениваются вне зависимости от ситуации, при которой было получено обучение. Признание, аккредитация и подтверждение неформального и спонтанного обучения являются процессом, при котором приобретенные навыки и умения индивида сравниваются с национальным стандартом или квалификацией. По своей природе, данный инструмент может быть полезным для лиц с низким и средним уровнем квалификаций, но с высоким уровнем профессиональных умений. Разработка должностных инструкций и/или профессиональных стандартов способствует проницаемости между достижениями формального, неформального и спонтанного обучения. Как признание квалификаций, так и подтверждение ранее полученного обучения являются важными инструментами обеспечения более быстрого доступа к рынкам

¹⁷ Неформальное обучение получают вне образовательных учреждений (школ, колледжей, учебных центров и университетов), часто на работе; оно является организованным, но не предусматривает формальной сертификации. Спонтанное обучение является частью повседневной жизни и не обязательно планируется. Значительная часть обучения происходит в неформальной среде, а миграция и работа за рубежом являются важными этапами жизненного опыта, когда многому можно научиться в неформальной среде и путем спонтанного обучения.

труда принимающей страны, а также содействия применению новых профессиональных умений и опыта, приобретенных за рубежом после возвращения.

Нужность и полезность инструментов признания и подтверждения варьируются в зависимости от конкретного лица, но в большинстве случаев оба инструмента одинаково важные и взаимодополняющие. Так как результатом процедуры признания и/или подтверждения часто является частичное признание и частичная квалификация, индивиду может понадобиться дополнительное обучение для получения полной квалификации. Одним из основных преимуществ признания и подтверждения является то, что оно обосновывает, сокращает и индивидуализирует обучение мигрантов и репатриантов, а также минимизирует утечку умов и растрату умов и максимизирует приток умов. Cedefop (2010) представляет ряд примеров, показывающих, как подтверждение квалификаций может способствовать доступу мигрантов к образованию, трудоустройству или обучению на уровне, соизмеримом с их квалификациями.

Рамки квалификаций, признание квалификаций и подтверждение ранее полученного обучения являются важными инструментами, ценными для всех граждан и жителей (а не только для мигрантов или репатриантов) отдельной страны. Кроме того, они также могут использоваться для разработки мер поддержки мигрантов, направленных на содействие переносу квалификаций, как на индивидуальном, так и на системном уровне. Все три инструмента дополняют друг друга и не являются взаимоисключающими. Таким образом, их стоит рассматривать параллельно для раскрытия их полного потенциала, учитывая, что синергический эффект тоже может быть важен. Например: отправную точку оценки легче установить при оценке квалификации ПОО, приобретенной в другой стране, когда эта квалификация относится к определенному уровню НРК и когда, в свою очередь, НРК соотносится с межнациональной рамкой (например, EQF), что способствует более эффективному процессу признания.

Мигранты также могут использовать другие инструменты прозрачности для улучшения результата, например, систему Europass, и «приложение Европаспорта к диплому о профессиональном образовании», разработанные специально для профессионального образования в ЕС. Приложение Европаспорта к диплому о профессиональном образовании является особенно ценным, так как предоставляет дополнительную информацию для официальных приложений к дипломам и сертификатам, которая помогает таким сторонам, как иностранные работодатели понять уровень квалификаций, полученных владельцем. Europass и связанные с ним документы могут быть использованы в качестве отправной точки для признания квалификаций и подтверждения ранее полученного обучения. Странам-партнерам рекомендуется ввести подтверждение ранее полученного обучения в качестве возможной траектории приобретения квалификации в рамках их НРК, разработать системы признания квалификаций и включить признание и подтверждение квалификаций в более широкий контекст реформы образования во избежание создания параллельных систем, которые будут использоваться только мигрантами.

Процесс разработки рамок квалификаций и систем признания и подтверждения несет в себе определенный риск, заключенный в длительном сроке разработки и сложности. На разработку таких систем могут уйти долгие годы, а реформы образования являются затратными. Это привело некоторых экспертов к созданию более прагматического подхода, например, к разработке конкретных должностных инструкций или профессиональных стандартов наряду с учебными программами по модульной системе для лиц с низким или средним уровнем профессиональных умений для отдельных секторов экономики, где на данный момент существует наибольшая потребность в трудовых мигрантах. Это приводит нас к третьей концепции (или пункту списка), обозначенного в начале раздела: частичной разработке

отдельных должностных инструкций для мигрантов с низким или средним уровнем профессиональных умений в секторах с высоким спросом на рабочую силу, таких как строительство или туризм, и их включение в двухсторонние и/или многосторонние трудовые соглашения для более простой и быстрой процедуры трудоустройства потенциальных мигрантов в соответствии с их квалификационным профилем, а также для быстрого установления связей между потенциальными мигрантами и иностранными работодателями.

На самом деле, существует лишь несколько международных квалификаций (которые включают как профили, так и профессиональные умения) для профессий, которые предполагают трудоустройство в разных странах, в частности, для моряков, машинистов поездов, сварщиков, специалистов по информационным и коммуникационным технологиям в таких корпорациях, как IBM и CISCO. Однако большинство этих квалификаций было создано по необходимости, то есть на основании критериев безопасности, а не специально для содействия мобильности и миграции рабочей силы. Подобные меры предпринимаются также для семи профессий, обозначенных в отраслевых директивах ЕС (врач, медсестра, стоматолог, акушер, фармацевт, ветеринар и архитектор), через согласование/гармонизацию учебных программ для автоматического признания во всех странах ЕС. Однако потребность в частичных решениях с быстрым результатом зависит от степени трудовой миграции, а при принятии они должны основываться на соглашениях между странами происхождения и принимающими странами.

Перечень аббревиатур и сокращений

EASO	Главный офис Европейской службы поддержки лиц, претендующих на получение убежища
ECTS	Европейская система перевода и накопления кредитов
ECVET	Европейская система кредитов на получение профессионального образования
EQAVET	Европейская система контроля качества профессионально-технического обучения
EQF	Европейские квалификационные рамки
ETF	Европейский фонд образования
EU	Европейский союз
EUI	Институт европейского университета
EURES	Европейский портал мобильности занятости
EUROPOL	Орган по обеспечению исполнения законодательства Европейского союза
FRONTEX	Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза
GAMM	Глобальный подход к миграции и мобильности
GFMD	Глобальный форум по миграции и развитию
ICMPD	Международный центр по разработке политики в области миграции
ILO	Международная организация по труду
IOM	Международная организация по миграции
MIEUX	Миграция: экспертиза Европейского союза
NQF	Национальная рамка квалификаций
OECD	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию
TAIEX	Бюро по техническому содействию и обмену информацией
UN	Организация объединённых наций
UNESCO	Организация объединённых наций по вопросам образования, науки и культуры
VET	Профессиональное образование и обучение
VNFIL	Подтверждение образования, полученного в результате неформального и спонтанного обучения
WTO	Всемирная торговая организация

References

- Alqu zar Sabadie J., Avato J., Bardak U., Panzica F. and Popova N., *Migration and skills: the experience of migrant workers from Albania, Egypt, Moldova, and Tunisia*, World Bank and European Training Foundation, Washington DC, 2010. Available at: <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821380796> (accessed 10 December 2013).
- Adams W., *The brain drain*, New York, Macmillan, 1968.
- Bardak U., 'Brain circulation and knowledge society in the Mediterranean region', in *Mediterranean Yearbook 2007* (ed.), IEMed and CIDOB, Barcelona, 2007.
- Cedefop, *Skill needs in Europe - Focus on 2020*, Luxembourg, 2008. Available at: http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/5191_EN.PDF
- Cedefop, *European Inventory on Validation of Non-formal and Informal Learning 2010, Thematic Report – Validation for Specific Target Groups*. 2010. Available at: <http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2011/77651.pdf>
- Cedefop, *Future skills supply and demand in Europe, Forecast 2012*, Research Paper No.26, 2012. Available at: http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5526_en.pdf
- Docquier F. and Rapoport H., *Skilled migration: the perspective of developing countries*, IZA Discussion Paper No. 2873, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, June 2007.
- European Commission, *Migration and development: Some concrete orientations*, COM(2005) 390 final, Brussels, 2005.
- European Commission, *On circular migration and mobility partnerships between the EU and third countries*, COM(2007) 248 final, Brussels, 2007.
- European Commission, *Staff Working Document on Mobility Partnerships as a tool for the Global Approach to Migration*, SEC (2009) 1240, Brussels, 2009.
- European Commission, *Communication on Migration*, COM(2011) 248 final, Brussels, 2011a.
- European Commission, *The Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)*, COM(2011) 743 final, Brussels, 2011b.
- European Commission, *Staff Working Paper on Migration and Development*, SEC(2011) 1353 final, Brussels, 2011c.
- European Commission, *Third Annual Report on Immigration and Asylum (2011)*, COM(2012) 250 final, Brussels, 2012.
- European Commission, *Maximising the Development Impact of Migration. The EU contribution for the UN High-level Dialogue and next steps towards broadening the development-migration nexus*, COM(2013) 292 final, Brussels, 2013.
- European Commission, *Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013*, COM(2014) 96 final, Brussels, 2014.
- European Council, *Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova*, 9460/08 ADD1, 21 May 2008.
- European Council, *Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia*, 2979th Justice and Home Affairs Council Meeting, 30 November 2009.

European Council, *Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Armenia*, 3121th Justice and Home Affairs Council Meeting, 28 October 2011.

European Council, *Joint Declaration Establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States*, Justice and Home Affairs Council Meeting, 6139/13 ADD 1, 3 June 2013.

ETF (European Training Foundation), *Country migration reports: Albania, Moldova, Ukraine, Egypt and Tunisia*, 2008. Available at:

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/The_Contribution_of_Human_Resources_Development_to_Migration_Policy_in_Albania

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/The_Contribution_of_Human_Resources_Development_to_Migration_Policy_in_Egypt

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/The_contribution_of_human_resources_development_to_migration_policy_in_Moldova

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/The_contribution_of_human_resources_development_to_migration_policy_in_Tunisia

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/The_contribution_of_human_resources_development_to_migration_policy_in_Ukraine

ETF (European Training Foundation), '*Legal migration and its skills dimension*', Inform Policy Briefing, No 5, by U. Bardak, May 2010, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010a. Available at:

[http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/%28getAttachment%29BD4BDAD8B27E87C6C1257730002C6D2D/\\$File/NOTE85UBH8.pdf](http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/%28getAttachment%29BD4BDAD8B27E87C6C1257730002C6D2D/$File/NOTE85UBH8.pdf)

ETF (European Training Foundation), *Skills matching for legal migration in Egypt*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010b. Available at:

[http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/1BE8B869C71550D1C12578E10034BE46/\\$file/Skills%20matching%20for%20legal%20migration%20in%20Egypt.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/1BE8B869C71550D1C12578E10034BE46/$file/Skills%20matching%20for%20legal%20migration%20in%20Egypt.pdf)

ETF (European Training Foundation), *Labour markets and employability: trends and challenges in Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine*, ed. U. Bardak, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011. Available at:

[http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/01507285AD527498C125797D0052AD32/\\$file/Labour%20markets%20&%20employability.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/01507285AD527498C125797D0052AD32/$file/Labour%20markets%20&%20employability.pdf)

ETF (European Training Foundation), *Union for the Mediterranean: Regional Employability Review*, by I. Martín and U. Bardak, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012a. Available at:

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/UfM_regional_employability_review

ETF (European Training Foundation), *Qualifications frameworks: from concepts to implementation*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012b. Available at:

[http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/A2033205B419F36FC1257A09002FE49E/\\$file/Qualifications%20frameworks.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/A2033205B419F36FC1257A09002FE49E/$file/Qualifications%20frameworks.pdf)

ETF-CEDEFOP-UNESCO, *Global National Qualifications Framework Inventory*, 2013. Available at:

http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/2211_en.pdf

ETF (European Training Foundation), *Migration and Skills in Armenia*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013a. Available at:

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Migration_and_skills_Armenia

ETF (European Training Foundation), *Migration and Skills in Georgia*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013b. Available at:

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Migration_and_skills_Georgia

ETF (European Training Foundation), *Migration et compétences au Maroc*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013c. Available at: www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Migration_and_skills_Morocco

ETF (European Training Foundation), '*Understanding the dynamics between migration and human capital*'. Paper submitted to the UNFPA/OECD Conference on Mobilising Migrants Skills for Development in the Arab Region, by U. Bardak and E. Jansova, 13-14 May 2013, Tunis, 2013d.

ETF (European Training Foundation), *Migration and skills in Armenia, Georgia and Morocco: Comparing the survey results*, by M. Collyer, U. Bardak, E. Jansova and O. Karkkainen, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013e. Available at: www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Migration_and_skills_Armenia_Georgia_Morocco

Georges A., Amuedo-Dorantes C. and Pozo S., '*Migration, remittances and children's schooling in Haiti*', *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 630(1), 2010, pp. 224-244.

IOM (International Organisation for Migration), '*Recognition of qualifications and competences of migrants*' Independent Network of Labour Migration and Integration Experts (A. Schuster, M. Vincenza Desiderio, G. Urso, eds), 2013. Available at: <http://www.labourmigration.eu/research/report/20-recognition-of-qualifications-and-competences-of-migrants>

Lowell L. and Findlay A., '*Migration of highly skilled persons from developing countries: Impact and policy responses*'. A project report for ILO and UK DFID, 2002.

Martin P. L. and J. E. Taylor, 'The anatomy of a migration hump' in J. E. Taylor (ed), *Development strategy, employment, and migration: Insights from models*, OECD-Development Centre, Paris, 1996, pp. 43-62.

Mattoo A., Neagu I.C. and Ozden C., '*Brain waste? Educated immigrants in the US labour market*', World Bank Policy Research Working Paper 3581, World Bank Washington D.C., 2005.

MPI (Migration Policy Institute), *Tackling brain waste: strategies to improve the recognition of immigrants' foreign qualifications* (by Madeleine Sumption), 2013. Available at: <http://www.emnbelgium.be/fr/node/2156>

Osorio, R., '*Migration, remittances and schooling in Nicaragua: disentangling the effects of education*'. Paper presented at the Northeast Universities Development Consortium Conference, MIT 6-7 November 2010. Available at: http://mitsloan.mit.edu/neudc/papers/paper_117.pdf (accessed 13 November 2012).

Ozden C. and Schiff M., *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, World Bank, Washington D.C., 2005.

Skeldon, Ron (2005); *Globalisation, skilled migration and poverty alleviation: brain drains in context*, Working paper T15, Sussex Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty

Stark O., Helmenstein, C. and Prskawetz, '*A brain gain with a brain drain*', *Economics Letters* 55(2), 1998, pp. 227-234.

World Bank, *Striving for better jobs: the challenge of informality in the Middle East and North Africa* R. Gatti, D.A.Urdinola, J.Silva, A.Bodor), World Bank, Washington D.C., 2011a.

World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2011*, World Bank, Washington D.C., 2011b. Available at: www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances

World Bank, Press Release 11 April 2014, '*Remittances to developing countries to stay robust this year, despite increased deportations of migrant workers*', 2014. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/11/remittances-developing-countries-deportations-migrant-workers-wb>

