

Санкт-Петербургский государственный университет

КОРОБКИН Владислав Павлович

Выпускная квалификационная работа

**«Организация обучения трудовых мигрантов государственными центрами
занятости в России и Германии»**

Уровень образования: бакалавриат
Направление 38.03.03 «Управление персоналом»
Основная образовательная программа «Управление персоналом»

Научный руководитель: доцент, кафедра
управления и планирования социально-
экономических процессов, кандидат
экономических наук,
Маслова Елена Викторовна

Рецензент: доцент, кафедра
экономической социологии, кандидат
социологических наук,
Никифорова Ольга Александровна

Санкт-Петербург
2020

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Международная трудовая миграция в контексте функционирования рынка труда на примере России и Германии.....	5
1.1 Трудовая миграция в системе рынка труда России и Германии	5
1.2 Сравнительный анализ миграционной политики России и Германии.....	13
1.3 Государственная поддержка трудоустройства иностранных мигрантов в России и Германии	25
Глава 2. Развитие возможностей профессиональной подготовки иностранных граждан на примере России и Германии.....	31
2.1 Образовательные возможности, предоставляемые иностранным гражданам в России на примере Санкт-Петербурга.....	31
2.2 Образовательные возможности, предоставляемые иностранным гражданам в Германии	43
2.3 Совершенствование системы профессиональной подготовки иностранных граждан	49
Заключение.....	59
Список источников.....	62
Приложения	66

Введение

Российская Федерация является страной, в которую ежегодно приезжают миллионы иностранных граждан, часть из которых остается в России с целью работы. Будучи одним из самых значимых игроков на мировой геополитической и экономической арене, Российская Федерация как государство должна обеспечивать безопасность и комфортное пребывание на своей территории не только граждан РФ, но и иностранцев, пребывающих на его территории. Если целью визита иностранного гражданина является выполнение трудовой функции на территории РФ, то для своего успешного трудоустройства ему необходимо иметь некоторый набор профессиональных компетенций, навыков и соответствующую квалификацию. Федеративная Республика Германия, будучи одним из ключевых европейских партнеров России также сталкивается с рядом задач, которые перед ней возникают в международной политике, в том числе и в контексте международной трудовой миграции.

Основными вопросами исследования стали такие ключевые проблемы, как влияние профессиональной подготовки иностранных граждан в процессе интеграции их на внутренний рынок труда РФ или ФРГ, предоставляемые государством возможности для получения соответствующего уровня профессиональной квалификации на примере функционала государственных служб занятости, а также сопоставления опыта двух стран в контексте трудового законодательства и миграционной политики, с целью применения тех или иных достижений на практике. Все это подтверждает актуальность темы данного исследования.

Цель работы: разработать рекомендации по совершенствованию системы профессиональной подготовки иностранных трудовых мигрантов государственными центрами занятости на региональном рынке труда, с учетом немецкого опыта в реализации миграционной политики.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

1. Определить субъектов, определяющих функционирование рынка труда;
2. определить роль трудовой миграции в функционировании рынка труда;
3. изучить законодательство РФ и ФРГ, регулирующее вопросы трудового права и миграционной политики
4. провести анализ статистических данных по миграции в России и Германии;
5. провести исследование образовательных возможностей для иностранных граждан в России и Германии;

б. разработать рекомендации по совершенствованию системы профессиональной подготовки иностранных работников в Санкт-Петербурге государственными центрами занятости

В ходе работы использовались такие методы исследования, как: наблюдение, интервьюирование, индукция и дедукция, анализ и синтез.

Информационная основа исследования: литература по теме; данные Интернет-ресурсов, в том числе официальные сайты Правительства Российской Федерации и Федеративной Республики Германия; законодательная база Российской Федерации и Федеративной Республики Германия; информация об услугах, предоставляемых службами занятости, полученная методом «Глубинное интервью» от представителей государственных органов; информация полученная в ходе сравнительного междисциплинарного учебно-научного исследования на тему: «Вызовы международной трудовой миграции в Германии и России» в рамках соглашения о сотрудничестве между Санкт-Петербургским Государственным Университетом и университетом Федеральной службы занятости населения ФРГ (HdBA), № 28-15-411 от 28.08.2018.

Объектом исследования стали образовательные возможности, предоставляемые иностранным гражданам в Санкт-Петербурге и Германии.

Предметом исследования стали услуги государственных служб занятости в России и Германии.

Структура работы направлена на достижение поставленной цели и состоит из введения, двух глав основного текста, заключения, списка используемых источников и приложений.

В первой главе «Международная трудовая миграция в контексте функционирования рынка труда на примере России и Германии» рассматривается рынок труда и миграционная политика России и Германии, включая структуру органов государственной власти, нормативно-правовую базу трудового и миграционного законодательства в аспекте четырех основных субъектов рынка труда, а также процесс организации государством содействия интеграции иностранных граждан на внутренний рынок труда.

Во второй главе «Развитие возможностей профессиональной подготовки иностранных граждан на примере России и Германии» рассматривается профессиональная подготовка и переобучение иностранных трудовых мигрантов в России и Германии как государственными, так и частными организациями. Также, в главе рассмотрено влияние профессиональной подготовки мигрантов на функционирование рынка труда и предложен поэтапный ряд мер по совершенствованию процесса интеграции иностранных граждан во внутренний рынок труда государственными центрами занятости России посредством организации профессиональной подготовки иностранных граждан.

Глава 1. Международная трудовая миграция в контексте функционирования рынка труда на примере России и Германии

1.1 Трудовая миграция в системе рынка труда России и Германии

С момента появления понятия «рынок» в экономической терминологии, данное понятие широко исследуется, и за это время ученые успели определить различные варианты понятия «рынок». Данное понятие исследовалось еще с XVI века, когда впервые появились такие термины, как субъективная стоимость, спрос и предложение, а, в последствие, исследования Адама Смита и Давида Рикардо установили, что понятие «рынок» нельзя выделять как нечто существенное, имея ввиду то, что это лишь поверхностное внешнее проявление рыночной экономики. В XX веке Макконнелл К.Р., Брю С.Л. и Флинн Ш.М. в своем учебном пособии «Экономикс: принципы, проблемы и политика» вводят следующее определение рынка – «это институт, механизм, сводящий покупателей и продавцов отдельных товаров и услуг. Сами рынки могут принимать различные формы.»¹. Согласно данному определению, рынки могут приобретать различные формы, в том числе, основой рынка могут быть трудовые отношения, что характерно для такого понятия, как «рынок труда».

Исследуя понятие «рынка труда», можно выделить разные формулировки авторов, так, например, А.Я. Кибанов определяет рынок труда, как «совокупность трудовых отношений по поводу найма и использования работников в общественном производстве»². Однако данное определение характеризует рынок труда не в полной мере, поэтому в данном исследовании мы будем использовать следующее определение рынка труда, которое было дано Егоршиным А.П. – «Рынок труда - совокупность социально-экономических отношений между государством, работодателями и работниками по вопросу купли-продажи рабочей силы, обучения работников и использования их в процессе производства.»

Данное определение выделяет все четыре основных субъекта рынка труда:

1. Работники;
2. Работодатели;
3. Государство;
4. Образовательные организации.

¹ Макконнелл, К. Р., Брю, С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. / К.Р. Макконнелл, С.Л. Брю - М.: Республика, 1992. - Т.1. - 399 с.

² Кибанов, А.Я. Управление персоналом организации / А.Я. Кибанов – М: Инфра М, 2005. – 67-68 с.

Все субъекты взаимосвязаны между собой и своим взаимодействием определяют развитие в сфере трудоустройства и структуру рынка труда. Можно утверждать, что такая схема является универсальной для рынка труда на различных уровнях управления, будь то на международном, государственном или региональном уровне. Схема взаимодействия всех субъектов рынка труда изображена на Рисунке 1.1.



Рисунок 1.1 Взаимосвязь субъектов рынка труда

Источник: составлено автором

В законодательных актах также можно встретить описание всех четырех субъектов рынка труда, поведение которых так или иначе влияет на его функционирование.

Рассмотрим каждого из субъектов рынка труда с точки зрения законодательства Российской Федерации. Само по себе понятие «работник» является ключевым понятием законодательства, которое используется для определения человека, выполняющего трудовую функцию, во всех нормативно-правовых актах РФ. Трудовой кодекс Российской Федерации определяет работника, как «физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем... вступать в трудовые отношения в качестве работников имеют право лица, достигшие возраста шестнадцати лет, а в случаях и порядке, которые установлены настоящим Кодексом, - также лица, не достигшие указанного возраста.»³. Государственные статистические исследования рассматривают работников как «экономически активное население», то есть часть населения в возрасте, установленном для измерения экономической активности населения, обеспечивающая в рассматриваемый период предложение рабочей силы для производства товаров и услуг. По данным на 2020 год, данный диапазон составляет

³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ // Собрание законодательства. – 2020. – (ст. 20).

от 15 до 72 лет. Постановление Росстата от 13.11.2006 №65 «Об утверждении Методологических положений по проведению выборочных обследований населения по проблемам занятости (рабочей силы)»⁴ определяет «работника», как субъект рынка труда под понятием «занятые граждане», согласно Федеральному закону «О занятости населения РФ»⁵, занятые граждане – это работающие по трудовому договору, в том числе выполняющие работу за вознаграждение на условиях полного либо неполного рабочего времени, а также имеющие иную оплачиваемую работу (службу), включая сезонные, временные работы, за исключением общественных и осуществления полномочий членов избирательных комиссий, комиссий референдума с правом решающего голоса не на постоянной (штатной) основе.

В отличие от Российской Федерации, где в качестве одного из основных нормативных актов, регулирующих рынок труда, является Трудовой кодекс РФ, определяющий основную терминологию рынка труда, в Германии такого свода законов нет. При этом, не отрицая существование всех четырех субъектов, Федеральное Министерство труда и общественных вопросов Германии («Federal ministry of Labour and Social Affairs») в своих отчетах обращает внимание преимущественно на двух субъектов рынка труда – работников и работодателей. Согласно информации, размещенной на сайте Министерства, немецкий рынок труда подразумевает двух основных игроков: работодателей и работников. Поскольку работники находятся в невыгодном положении по сравнению с работодателями, (ниже, где о нашем законе) трудовое законодательство Германии предоставляет особую защиту работникам. Трудовое право делится на две разные области:

1. Индивидуальное трудовое законодательство, которое регулирует такие условия труда, как рабочее время, частичная занятость и защита от несправедливого увольнения
2. Коллективное трудовое право, которое регулирует отношения между работниками как группой и одним или несколькими работодателями, например, посредством коллективных договоров.

Федеральное Министерство труда и общественных вопросов Германии защищает права работников посредством законов и нормативных актов, касающихся, например, минимальной заработной платы и законодательства о размещении работников, а также дополнительно реагирует на новые проблемы, такие как защита работников и насилие на рабочем месте, работает с предложениями по модернизации действующего трудового законодательства Германии. Все трудовое право регулируется отдельными нормативно-правовыми актами. Так,

⁴ Постановление Росстата: Об утверждении Методологических положений по проведению выборочных обследований населения по проблемам занятости (рабочей силы) от 13.11.2006 №65 // Собрание законодательства. – 2006.

⁵ Закон РФ: О занятости населения в Российской Федерации от 19.04.1991 №1032-1 // Собрание законодательства. – 2020. – (ст. 2).

например, на основании «Закона о рабочем времени» («Arbeitszeitgesetz»)⁶, понятие работник, трактуется так, что им является любое физическое лицо, с кем был заключен трудовой договор, при этом сам трудовой договор, на основании «Закона о доказательстве существенных условий, применимых к трудовым отношениям» («Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen»)⁷ может быть заключен как в письменной, так и в устной форме, при этом работник должен быть уведомлен об этом в течение нескольких дней в письменной форме о факте заключения договора и условиях выполнения трудовой функции.

Рассматривая работодателей как субъектов рынка труда, Трудовой кодекс РФ трактует данное понятие следующим образом: «Работодатель - физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. В случаях, предусмотренных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры.»⁸. Стоит отметить, что именно работодатели формируют спрос на рабочую силу в рамках рынка, в чем заключается основная функция данного субъекта рынка труда.

На практике, такой субъект рынка труда, как работодатель представлен различными организациями – коммерческими и некоммерческими, которые могут быть как государственными, так и негосударственными. Основной характеристикой работодателя, является потребность в найме работников для осуществления хозяйственной деятельности организации, а также необходимые на то разрешения и лицензии. Образовательные организации и государство также могут являться работодателями в отдельных случаях взаимодействия субъектов рынка труда. Сфера деятельности организаций-работодателей может отличаться разными параметрами, что влияет на спрос, который возникает на рынке труда.

Аналогично с трактовкой термина «работник» немецкое законодательство однозначно не определяет понятие «работодатель», однако на основании вышеупомянутых законов о рабочем времени и основных положениях трудовых взаимоотношений, работодателем является физическое или юридическое лицо, которое заключает с работником трудовой договор и будет получателем той трудовой «услуги», на которую оно нанимает этого сотрудника.⁶

6 Arbeitszeitgesetz (ArbZG) от 06.06.1994 // BGBl. I S. 1170, 1171. – 2020.

7 Nachweisgesetz (NachwG) от 20.07.1995 // BGBl. I S. 946. - 2020

8 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ // Собрание законодательства. – 2020. – (ст. 20).

Рассмотрим роль государства на рынке труда. Как субъект рынка труда в Российской Федерации, государство представлено на федеральном, региональном, отраслевом и местном уровнях управления. Основным документом, регулирующим трудовые взаимоотношения на рынке труда в Российской Федерации, является Трудовой Кодекс Российской Федерации. Также, одним из наиболее важных законов, регламентирующих рынок труда в России является Федеральный закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 №1032-1, отдельные другие положения, касающиеся рынка труда страны можно встретить в разных других федеральных нормативных актах.

Несмотря на то, что с точки зрения немецкого законодательства государство не является непосредственным субъектом рынка труда и нигде не выделяет его как таковое, Федеральное Министерство труда и общественных вопросов Германии определяет роль государства на этом рынке и в обеспечении работы с трудовыми мигрантами в целом. Рынок труда играет центральную роль в успешности трудовой интеграции. В этом контексте работа означает больше, чем просто обеспечение финансового существования, но также обеспечение национального процветания на будущие годы.⁹ Нормативно-правовая база, регулирующая рынок труда и трудовые отношения в Германии в целом представлена рядом отдельных законов, регулирующих отдельную сферу трудового законодательства. Как субъект рынка труда, в Германии государство представлено на федеральном (Федеральное Министерство труда и общественных вопросов Германии, Федеральное Агентство по трудоустройству), региональном и локальном уровнях в разных регионах ФРГ.

В Российской Федерации органы региональной законодательной власти имеют право издавать свои локальные нормативно-правовые акты, которые, в свою очередь, не должны противоречить законам на федеральном уровне - региональное законодательство, согласно законам РФ, не должно противоречить федеральному законодательству. Так, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 №184-ФЗ: «Система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.»¹⁰

⁹ Bundesministerium für arbeit und soziales. 2020. URL: <https://www.bmas.de/DE/Startseite/start.html> (Дата обращения: 30.04.2020)

¹⁰ Федеральный закон: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 06.10.1999 №184-ФЗ // Собрание законодательства. – 2020.

Основным государственным органом власти, осуществляющим правовое регулирование в сфере труда в Российской Федерации является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, созданное в 2012 году с целью систематизации и правового обеспечения рынка труда Российской Федерации. В том числе, данный орган исполнительной власти отвечает за регулирование вопросов, касающихся трудовой миграции в стране. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы по труду и занятости, а также координацию деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации.¹¹

На федеральном уровне в России также функционирует Федеральная служба по труду и занятости (в дальнейшем «Роструд»), которая, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года №324 «Об утверждении положения о федеральной службе по труду и занятости» является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости, альтернативной гражданской службы, специальной оценки условий труда и социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров, а также по предоставлению социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан.»¹².

Помимо государственных органов власти, регулирующих трудовое право на территории РФ, стоит также отметить государственные органы власти, отвечающие за реализацию миграционной политики РФ. Под «миграцией» в данной работе будет подразумеваться переезд иностранных граждан на территорию России с целью долгосрочного пребывания, для осуществления какой-либо цели (например трудоустройства или обучения). Для регулирования процессов миграции с 1992 по 2016 год в Российской Федерации функционировала Федеральная миграционная служба, которая призвана составлять прогнозы, касательно процессов миграции; защищать права иностранных граждан; организационное обеспечение внешней трудовой миграции и осуществление миграционного контроля; информационное обеспечение мигрантов. Обеспечение занятости мигрантов осуществлялось территориальными органами трудоустройства России совместно с территориальными органами ФМС России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. В 2016 году полномочия Федеральной Миграционной службы были

¹¹ Минтруд России. 2020. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry> (Дата обращения: 09.04.2020)

¹² Постановление Правительства Российской Федерации: Об утверждении положения о федеральной службе по труду и занятости от 30.06.2004 №324 // Собрание законодательства. – 2004. – (ст. 1).

переданы под контроль Министерства Внутренних дел Российской Федерации, с 2016 года всеми вопросами, затрагивающими реализацию миграционной политики занимается Главное управление по вопросам миграции МВД РФ. Подробная схема взаимодействия государственных органов РФ, участвующих в обеспечении миграционной политики представлена на рисунке 1.2.



Рисунок 1.2 Схема взаимодействия государственных органов РФ, участвующих в обеспечении миграционной политики

Источник: составлено автором

В ФРГ за реализацию миграционной политики государства отвечают отдельные министерства. Федеральное Министерство внутренних дел («Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat»)¹³ разрабатывает и устанавливает политику Германии относительно миграции, в том числе и трудовой. В подчинении у Министерства находится Федеральная Служба по миграции и беженцам («Bundesamt für Migration und Flüchtlinge»)¹⁴ в компетенцию которой входит регулирование вопросов пребывания иностранных граждан на территории ФРГ, в том числе такие вопросы, как разработка политики интеграции мигрантов

¹³ Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. 2020. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/ministerium-node.html> (Дата обращения 30.04.2020)

¹⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2020. URL: <https://www.bamf.de/DE/Infothek/infothek-node.html> (Дата обращения 30.04.2020)

во внутренний рынок Германии, работа с беженцами и прочими мигрантами. Схема взаимодействия государственных органов Германии в обеспечении миграционной политики представлена на рисунке 1.3.

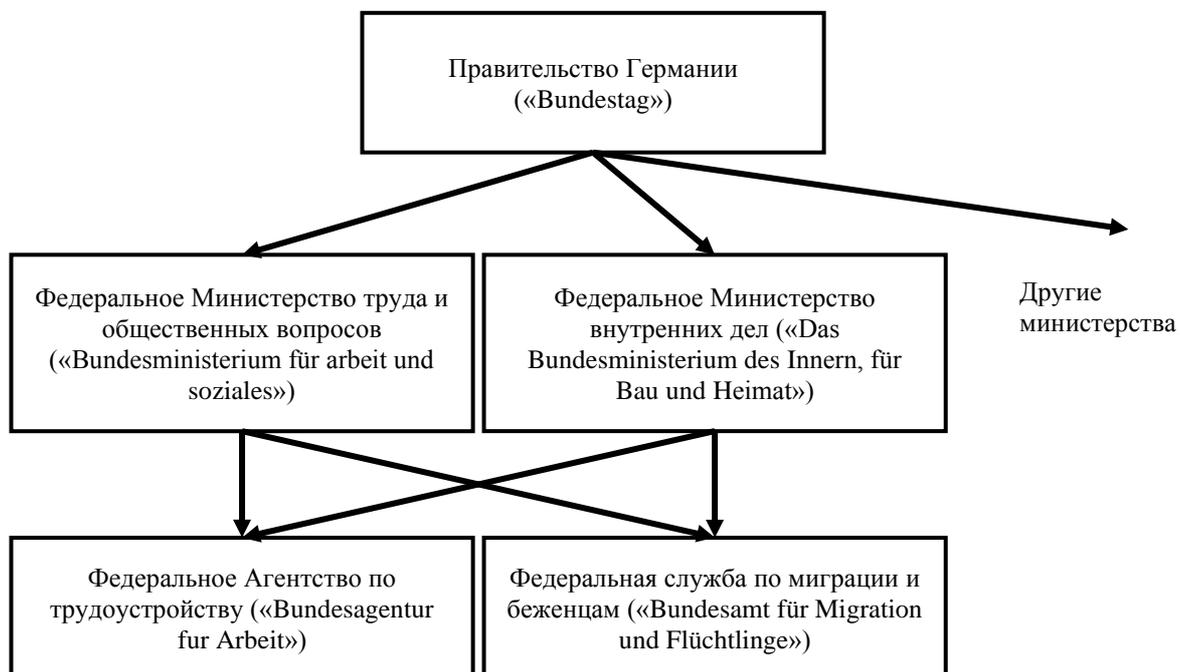


Рисунок 1.3 Схема взаимодействия государственных органов Германии, участвующих в обеспечении миграционной политики

Источник: составлено автором

Таким образом, функционирование любого рынка труда на любом уровне государственного управления зависит от взаимоотношений, возникающих между четырьмя основными субъектами – работником, работодателем, государством и образовательными организациями. Государственные нормативно-правовые акты довольно однозначно определяют все понятия субъектов рынка труда, при этом немецкое законодательство рассматривает только взаимодействие работника и работодателя, как взаимоотношение, определяющее функционирование рынка труда в то время, как российские законы включают в себя минимум 3 субъекта. Государственные структуры органов власти, регламентирующие и осуществляющие исполнение миграционной политики и политики в сфере труда России и Германии, имеют ряд схожих черт, например, одинаковую иерархию власти, схожие по функционалу органы власти, при этом российская отличается большим количеством уровней государственного управления. Для того, чтобы лучше понять миграционную политику обеих стран, в том числе в сфере образования, обратимся к анализу миграционной политики РФ и ФРГ.

Система государственного регулирования в России и Германии имеет ряд очевидных схожих черт, например, строгая иерархия функционала федеральных министерств и

федеральных служб, при этом, стоит отметить, что система государственного регулирования процессов миграции и интеграции иностранных граждан во внутренний рынок труда в ФРГ отличается более простой системой управления, состоя из Правительства, Министерств и Федеральных служб, в то время как в РФ Министерство Внутренних дел подчинено Президенту и взаимодействует с Правительством, имея в подчинении как подразделения на региональном уровне, так и Управление по вопросам миграции со своими подразделениями.

1.2 Сравнительный анализ миграционной политики России и Германии

После прекращения существования СССР и переход России на рыночные отношения, бывшие граждане одной страны стали гражданами независимых и обособленных государств, однако амбиции и экономическое положение некоторых из которых не устраивало и, по сей день, не устраивает их граждан. Помимо экономических причин миграции из стран бывшего СССР, а именно эта миграция, по мнению Ермолаевой С.Г., является преимущественной для России¹⁵, также причинами являлись личные или социо-психологические факторы, такие как прохождение обучения в той или иной стране, брак, проживание семьи, непринятие страны проживания и так далее.

При этом, особое развитие немецкой миграционной политики пришлось на XXI век. С 2000 года, как утверждает Рита Сусмут в своем исследовании¹⁶, немецкое правительство предприняло ряд серьезных шагов по реформированию законодательства и учету мнения общества для того, чтобы государство могло лучше контролировать процессы миграции, а также лучше интегрировать иностранных граждан во внутренний рынок труда. Как отмечает автор, одной из основных целей немецкой миграционной политики, прежде всего, «является гармоничное сосуществование граждан и иностранцев в одном обществе». Причиной вышеуказанных реформ, по мнению автора явилось то, что до 2000 года, Германия не считалась привлекательной страной для трудовой миграции, при этом по данным исследований, 20% всего населения страны – выходцы из мигрантов.

Зачастую ученые говорят о феномене «вынужденной миграции», то есть миграции, которая была совершена по тем или иным причинам, которые общество не может

¹⁵ Ермолаева С.Г. Рынок труда [Учебное пособие] / С.Г. Ермолаева. – Екатеринбург.: Издательство Уральского Университета, 2015. – 50-55 с

¹⁶ Rita Sussmuth. 2009. The future of Intefration and Migration Policy in Germany. Washington, DC: Migration Policy Institute.

игнорировать. Это породило факт использования термина «этническая миграция» - то есть «совокупность миграционных потоков, в каждом из которых численно преобладают лица с общей этнической принадлежностью, перемещающиеся из одного крупного этнокультурного ареала в другой по причине того, что они ощущают свою отчужденность от отпускающего общества и (или) это общество само отторгает мигрантов из-за их этнической принадлежности».¹⁵

Если говорить об основных задачах, которые преследует государство в реализации миграционной политики – это прежде всего безопасность всех процессов на внутреннем рынке труда, и социально-экономическое благополучие граждан. Ведь прежде всего контроль и соблюдение всех норм государства предоставляет возможность для всех субъектов рынка иметь сопоставимые права и обязанности и надлежащую защиту со стороны государства. Более того, стабильность и целостность экономики государства целиком и полностью зависит от всех параметров внешнеэкономического воздействия на страну – контроль за уплатой всех установленных пошлин и сборов, проверка прибытия и отбытия иностранных граждан позволяет государству быть экономически и политически независимым. Также стоит отметить, что грамотная миграционная политика направлена не только на защиту мигрантов, но и на обеспечение приоритетности прав внутренних субъектов рынка труда, таких как работодатели и работники, так как большой и неконтролируемый приток мигрантов может крайне негативным образом повлиять на ситуацию спроса и предложения труда на внутреннем рынке.

В Российской Федерации, вышеупомянутые задачи поддерживаются целями, которые перед собой ставит государство в аспекте миграционной политики. В первую очередь это поддержание стабильной миграционной привлекательности России. Согласно исследованию Центра стратегических разработок¹⁷, за последние годы данный показатель падает, а значит одной из стратегических целей развития государства будет поддержание данного показателя на должном уровне. Более того, одним из самых провокационных факторов для государства в сфере миграции является отток граждан РФ за рубеж, в сочетании с фактором достаточно большого притока низкоквалифицированных трудовых мигрантов это негативно влияет на баланс предложения на рынке труда, что в перспективе может сказаться и на экономической ситуации в стране. Наконец, проблемой, охватывающей не одну сферу государственного контроля, является качество соблюдения государственных нормативно-правовых актов, что зачастую нарушается, и, в долгосрочной перспективе, должно быть решено, что также прописано в документах по стратегии государственного развития до 2035 года.

¹⁷ Центр стратегических разработок. 2020. URL: <https://www.csr.ru/> (Дата обращения: 05.04.2020)

Для того, чтобы определить специфику положения на рынке труда иностранных работников в Российской Федерации, обратимся к федеральному законодательству. Основные принципы пребывания иностранных граждан на территории РФ, включая выполнение ими трудовых функций, определяется Федеральным законом от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁸. Данный закон первым положением определяет права и обязанности каждого из субъектов трудовых взаимоотношений, когда потенциальный сотрудник является иностранным работником.

Работодатель может нанимать иностранных граждан при наличии у него (или заказчика услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров, а иностранный работник может быть нанят, если он достиг возраста 18 лет и имеет разрешение на работу или патент, однако закон описывает ряд категорий иностранных работников, которые не попадают под данный порядок трудоустройства, в том числе по программе оказания содействия добровольного переселения соотечественников на территорию РФ; сотрудников иностранных юридических лиц, выполняющие работы специфического характера; обучающихся в учреждениях высшего профессионального образования и работающих во время каникул. Данное положение строго определяет необходимый минимум для начала трудовых взаимоотношений на рынке труда, при этом прослеживаются первые основные отличия в положении иностранного работника и гражданина РФ, который может заключить трудовой договор с 14 лет (в установленном законом порядке, ограничивающем порядок выполнения трудовых функций, обеспечения условий труда и другое), а также необходимость получения определенного рода разрешений на работу в Российской Федерации, которое, согласно положению ТК РФ, гражданину Российской Федерации не требуется.

Образовательные же учреждения профессионального образования при работе с иностранными гражданами также имеют определенную специфику и ограничения. Так, организовывать обучение иностранных работников, может только лицензированное государством образовательное учреждение.

Отдельно стоит отметить, что согласно №115-ФЗ, иностранный работник не может быть нанят за пределами субъекта Российской Федерации, где ему было выдано разрешение на работу или патент, а также не может быть нанят на должность, не указанную в данном разрешении. При этом, если работник прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы; является высококвалифицированным специалистом или членом

¹⁸ Федеральный закон: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации от 25.07.2002 №115-ФЗ // Собрание законодательства. – 2020. – (ст. 13).

семьи высококвалифицированного специалиста и прибыл в РФ по соответствующей визе; обучается в Российской Федерации в Высшем учебном заведении по программе, имеющей государственную аккредитацию или иностранный работник прибыл в представительства или филиалы зарубежных организаций на территории РФ, то работодатель может нанимать данных работников без специализированного разрешения, а работнику не требуется патент или разрешение на работу.

Федеральный закон №115-ФЗ определяет порядок осуществления трудовой деятельности шести категорий иностранных граждан. Высококвалифицированные специалисты рассматриваются как первая категория иностранных работников, имеющих особый порядок участия на рынке труда Российской Федерации. Так, согласно №115-ФЗ «высококвалифицированным специалистом признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы». Данные иностранные работники трудоустраиваются в определенном порядке, начиная с оформления визы высококвалифицированного специалиста, приглашения на работу по трудовому договору в компании на территории РФ, заканчивая возможностью сопровождения данного гражданина членами его семьи с возможностью свободного трудоустройства на территории РФ, как для потенциального работника, так и для предполагаемого работодателя. Трудовые ограничения для данных иностранных работников определяются порядком получения визы и оформления трудового договора, что регулируется работодателем и иным дипломатическим законодательством, выходящим за рамки данного исследования.

Для основной части иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию с целью осуществления трудовой функции, необходимо получение специального документа, подтверждающего право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности, которое называется в федеральных нормативных актах словом «патент». Данный документ обязателен для получения гражданами Абхазии, Азербайджана, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана и Украины, для граждан таких стран, как Армения, Белоруссия, Казахстан и Киргизия, которые являются странами Евразийского экономического союза с Россией, патент не требуется, для вступления в трудовые отношения на территории Российской Федерации им достаточно заключить трудовой договор с работодателем. Для граждан всех остальных стран мира, для осуществления трудовой функции на территории РФ требуется получение рабочей визы или

визы высококвалифицированного специалиста.¹⁹ Также, обязательным условием для большинства иностранных граждан, прибывающих на территорию Российской Федерации является постановка на миграционный учет. Так, согласно Федеральному закону от 18.07.2006 №109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" – «миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства - это государственная деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства;»²⁰.

Данная система обусловлена тем, что как страны, для граждан которых обязательно оформление патента, так и страны Евразийского экономического союза являются странами постсоветского пространства, граждане которых могут въезжать на территорию Российской Федерации без получения визы, однако если целью работы является работа на территории РФ, действует ограничение в виде необходимости приобретения иностранным гражданином патента. Более того, для этих иностранных работников предусмотрена возможность отсрочки получения патента – до 30 календарных дней с момента прибытия на территорию России, в течение этого момента иностранный работник должен встать на миграционный учет по месту предполагаемой работы и подать документы на оформления патента, включая все сборы и платы. Стоит отметить, что данный документ необходим не только для дипломатического контроля за иностранными работниками, но и за контролем в сфере здравоохранения, так как в список обязательных для предоставления документов входит полис добровольного медицинского страхования, оформленный на иностранного работника, и справка о прохождении медицинского обследования. Основные положения, в том числе и описанные выше, продемонстрированы в Таблице 1.1.

Таблица 1.1 Регулирование статуса иностранных граждан в рамках миграционной политики Российской Федерации

Статус работника-иностранца	Разрешительные документы, необходимые работнику	Разрешительные документы, необходимые работодателю	Ограничения при осуществлении трудовой деятельности
Работник – гражданин республик Беларусь, Армения, Казахстан или Киргизской Республики	Не требуется	Не требуется	Нет
Работники, постоянно проживающие в РФ	Не требуется	Не требуется	Нет

¹⁹ Rjob. 2020. URL: <https://rjob.ru/> (Дата обращения: 01.04.2020)

²⁰ Федеральный закон: "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" от 18.07.2006 №109-ФЗ // Собрание законодательства. – 2020. – (ст. 2).

Таблица 1.1 (продолжение) Регулирование статуса иностранных граждан в рамках миграционной политики Российской Федерации

Статус работника-иностранца	Разрешительные документы, необходимые работнику	Разрешительные документы, необходимые работодателю	Ограничения при осуществлении трудовой деятельности
Работники, временно проживающие в РФ	Не требуется	Не требуется	Работник может работать только в том субъекте РФ, в котором зарегистрирован (временно проживает)
Работник, временно прибывающий в РФ в безвизовом порядке	Патент	Не требуется	Работник может работать только в том регионе РФ, и только на той должности которые указаны в патенте.
Работник, временно прибывающий в РФ на основании визы	Разрешение на работу, исключение – сотрудники, указанные в п.4 ст.13 Закона №115-ФЗ	Разрешение на привлечение иностранного работника	Работник может работать только в том регионе РФ, и только на той должности которые указаны в разрешении на работу.
Работник – высококвалифицированный специалист	Разрешение на работу	Не требуется	В соответствии с разрешением на работу, работник может работать как в одном, нескольких регионах РФ или на территории всей страны. Работник не может привлекаться для занятия какой-либо религиозной деятельностью. Ограничено привлечение к труду в сфере торговли.

Источник: составлено автором на основании источника (КСК групп. 2016. URL: <https://kskgroup.ru/press-center/news/trudovoe-i-migracionnoe-pravo/> (Дата обращения: 03.03.2020)

При получении патента, потенциальный иностранный работник также проходит тестирование на знание русского языка, истории России и основ государственного строя РФ. Данная мера служит, своего рода, первичной системой кадрового отбора для организаций, в которые данные потенциальные сотрудники претендуют на трудоустройство, так как согласно Федеральному закону от 01.06.2005 №53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации"²¹, русский язык признается государственным на всей территории страны, а значит осуществление деятельности во всех организациях, в том числе ведение документации, должно осуществляться именно на нем. Так, благодаря этой мере, работодателю не требуются проведение дополнительных тестирований для кандидатов на знание русского языка, существенно сокращая затраты на поиск и подбор персонала в компанию.

²¹ Федеральный закон: О государственном языке Российской Федерации от 01.06.2005 №53-ФЗ // Собрание законодательства. – 2020. – (ст. 1).

В Федеративной Республике Германия в качестве основного закона, определяющего основы миграционной политики является «Закон об иммиграции» («Zuwanderungsgesetz»)²². Данный закон представляет собой собрание нормативно-правовых актов, определяющих все сферы миграционных процессов, например, таких как проживание на территории страны, передвижение по странам Европейского союза, предоставление вида на жительство, разрешения на работу, интеграция во внутренний рынок труда и так далее. Проводя аналогию с законодательством Российской Федерации, этот закон является соответствующим закону РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». В отличие от России, в немецком законодательстве предусмотрены только понятия мигранта-гражданина страны Европейского союза или Швейцарии и мигранта-гражданина, так называемых немецким законодательством «третьих стран». Основанием для въезда первых является удостоверение личности страны исхода, для вторых – виза. Подробное описание документов, необходимых иностранному гражданину для пребывания на территории ФРГ, с соответствующими ограничениями представлено в таблице 1.2.

Таблица 1.2 Регулирование статуса иностранных граждан в рамках миграционной политики Федеративной Республики Германия

Статус иностранного мигранта	Необходимый документ и условия его получения	Ограничения при работе на территории ФРГ
Гражданин Европейского союза (или Швейцарии), прибывающий на территорию ФРГ с целью работы на срок не более 3 месяцев	Удостоверение личности гражданина соответствующей страны	Может осуществлять трудовую функцию не более 3 месяцев
Гражданин Европейского союза (или Швейцарии), прибывающий на территорию ФРГ с целью работы на срок более 3 месяцев	Удостоверение личности гражданина соответствующей страны; подтверждение занятости на территории ФРГ (трудовой договор, иные документы, подтверждающие занятость)	Нет
Гражданин стран, не входящих в Европейский союз, прибывающий в ФРГ с целью работы по приглашению; в рамках заключенного трудового договора или с документом об образовании, признаваемым на территории ФРГ	Виза квалифицированного специалиста	Виза может быть получена только если документ об образовании признается ФРГ или по факту заключенного трудового договора с компанией, для работы в которой гражданину необходимо переехать в Германию. В этом случае, срок визы и потенциального вида на жительство ограничен сроком договора.

²² Zuwanderungsgesetz от 30.07.2004 // Собрание законодательства ФРГ. – 2004.

Таблица 1.2 (продолжение) Регулирование статуса иностранных граждан в рамках миграционной политики Федеративной Республики Германия

Статус иностранного мигранта	Необходимый документ и условия его получения	Ограничения при работе на территории ФРГ
Гражданин стран, не входящих в Европейский союз, прибывающий в ФРГ с целью постоянного проживания, без признаваемого на территории ФРГ документа об образовании или договорённости о трудоустройстве	Виза долгосрочного пребывания	Гражданину необходимо обосновать причины переезда в ФРГ, также виза имеет ряд условий о минимальном сроке трудоустройства, пособий. По итогам завершения визы, возможно рассмотрение на принятие в гражданство Германии
Гражданин стран, не входящих в Европейский союз, прибывающий в ФРГ с несоответствующим цели визита типом визы	Любой документ, разрешающий въезд на территорию ФРГ, с последующим заявлением о признании беженцем или предоставлении политического убежища	Определенный порядок работы государства с беженцами

Источник: составлено автором на основании источника (*Das bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*. 2020. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/startseite/startseite-node.html> (Дата обращения: 02.05.2020))

Проведем анализ миграционной статистики в Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга) и Германии. По данным Министерства Внутренних Дел РФ.²³ Санкт-Петербург является вторым по населению городом Российской Федерации, и одним из крупнейших городов Европы. Согласно данным МВД, за период с января по сентябрь 2019 года на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области было поставлено на миграционный учет 2'922'000 иностранных граждан, а за последние 3 года, по данным за аналогичный период этот показатель показывает стабильный рост – в 2018 году он составил 2'641'000 человек, а в 2017 2'153'000 человек. Данная статистика первично может свидетельствовать о том, что приток иностранных граждан, подлежащих постановке на миграционный учет стабильно увеличивается, однако стоит отметить, что, как было отмечено ранее, максимальный срок пребывания на основании оформленного миграционного учета иностранных граждан составляет 1 год, а это значит, что ежегодно, помимо постановки на учет, государственные органы осуществляют и снятие с него, так, по данным Министерства Внутренних Дел Российской Федерации, за аналогичные периоды трех лет с 2017 по 2019 год, было снято с миграционного учета 1'940'000, 2'246'000 и 2'615'000 человек соответственно. Как показано на Рисунке 1.4, за четыре года неизменно растет количество иностранных граждан, как встающих на миграционный учет, так и снимающихся с него.

²³ Министерство Внутренних дел Российской Федерации. 2020. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/> (Дата обращения: 07.03.2020)

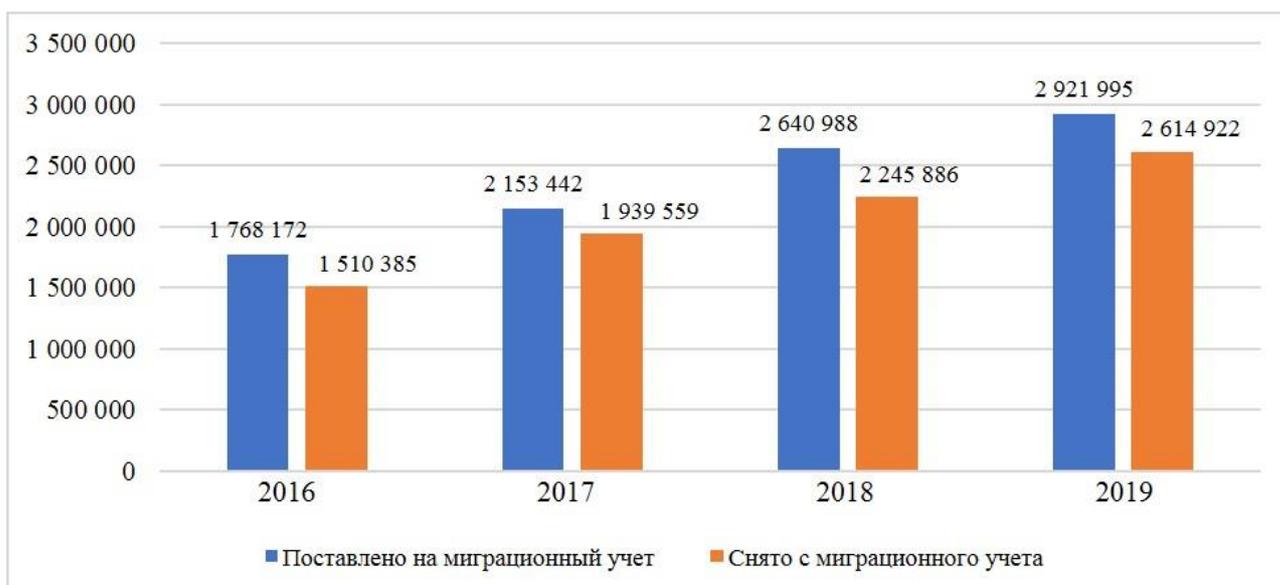


Рисунок 1.4 Статистика постановки и снятия с миграционного учета в Санкт-Петербурге

Источник: составлено автором, на основании данных МВД²³

Однако, стоит отметить, что, «постановка на миграционный учет» не является определением цели посещения иностранным гражданином Российской Федерации. Однако рассматривая иностранных работников в аспекте трудовой миграции стоит сделать важное замечание о цели визита иностранных граждан на территорию РФ. Так, согласно статистике Министерства Внутренних дел Российской Федерации, более четверти прибывших иностранных граждан за 2017-2019 годы целью своего визита обозначили выполнение трудовой функции.

Говоря о странах, выступающих наиболее частой страной выбытия иностранных граждан в Российскую Федерацию, наиболее распространенной является Узбекистан, по данным статистики МВД, за 2018 календарный год в Россию прибыло почти 4,5 миллиона граждан этого государства, из которых 2 миллиона указали целью своего визита – осуществление трудовой функции на территории РФ. Далее наиболее распространенными странами по количеству выбывающих граждан являются Украина и Китай соответственно, из каждой из которых в 2018 году уехало более 1,5 миллионов граждан. При этом основной целью визита граждан Украины являлись частные причины, в то время как у граждан Китая основным мотивом для посещения России явился туризм. Также стоит отметить, что основную долю иностранных граждан, приезжающих на территорию Российской Федерации с целью работы являются выходцы из стран-бывших республик СССР.

Относительно сфер занятости прибывающих в Санкт-Петербург иностранных работников, по данным ГАУ «Центр трудовых ресурсов» на 2018 год, 62,5%²⁴ иностранных работников были квалифицированы патентом, как «подсобные рабочие», что означает, что они могут быть трудоустроены на территории Санкт-Петербурга только на достаточно низкоквалифицированную работу, требующей минимальных профессиональных компетенций. Из этой доли, только 14% иностранных граждан заняты на таких должностях, как повар, продавец или водитель. Стоит отметить, что для осуществления такой трудовой деятельности, как «водитель», любому иностранному гражданину нужно иметь действительные на момент трудоустройства международные водительские права. Только при условии соблюдения этого параметра иностранный гражданин может быть трудоустроен по данной специальности. Должность повара также предполагает определенную профессиональную квалификацию. Аналогично с должностью продавца, где к сотруднику предъявляются достаточно высокие требования касательно знания языка, правил торговли и прочее. Как было отмечено выше, данные позиции занимает лишь 14% от числа иностранных граждан, чья квалификация была идентифицирована, как «подсобный рабочий».²⁴

Также, по данным ГАУ «Центр трудовых ресурсов», около 50%²⁴ иностранных работников заняты в таких сферах, как строительство, производство и транспорт. Согласно информации информационного агентства «Regnum» в интервью с представителями Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга, данный орган регионального управления «недоволен результатами программы по организованному набору иностранных мигрантов в странах Центральной Азии»²⁵. Данный механизм был запущен вышеупомянутым ГАУ «Центр трудовых ресурсов» для привлечения более квалифицированной рабочей силы по непосредственному заказу работодателя. Однако, как следует из этой оценки, по данным на 2018 год, правительство Санкт-Петербурга не установило повышение показателей средней квалификации приезжающих иностранных граждан.

В результате проведенного сравнительного междисциплинарного учебно-научного исследования на тему: «Вызовы международной трудовой миграции в Германии и России» в рамках соглашения о сотрудничестве между Санкт-Петербургским Государственным Университетом и университетом Федеральной службы занятости населения ФРГ (HdBA), № 28-15-411 от 28.08.2018 (далее – междисциплинарное исследование) по состоянию на 2019 год, в Германии проживало около 83 миллионов человек. Около 10 миллионов из них (8,3%) были иностранцами. Стоит отметить, что на государственном уровне, Германия подразделяет население на граждан Германии, мигрантов и лиц, с «миграционным прошлым». Согласно

²⁴ «Центр трудовых ресурсов». 2020. URL: <http://gauctr.ru/> (Дата обращения: 01.04.2020)

²⁵ Regnum.2020. URL: <https://regnum.ru/> (Дата обращения: 10.04.2020)

данным федеральной немецкой статистики, общая численность населения Германии неуклонно увеличивается. Доля людей с миграционным прошлым также неуклонно растет. В 2018 году в общей сложности их количество составляло 19'639'000.

Большинство проживающих в Германии иностранцев (70%) - из других европейских стран. Из этих 70%, 44% - из стран Европейского Союза. Подробная статистика об основании пребывания иностранных граждан на территории ФРГ представлена на Рисунке 1.5.

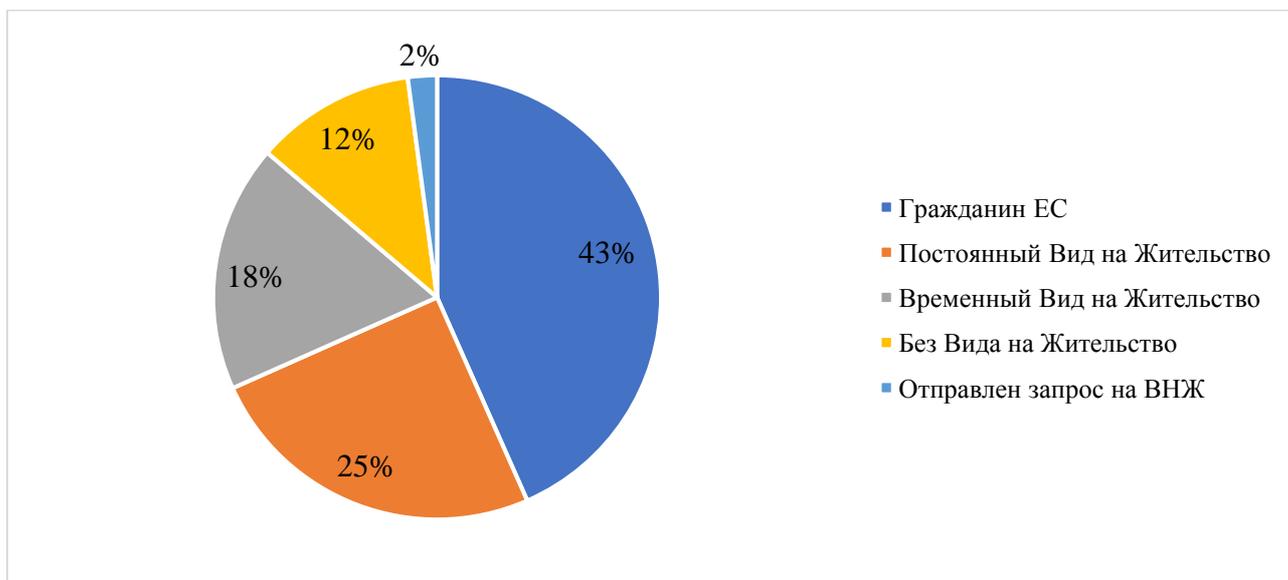


Рисунок 1.5 Документальное основание для пребывания иностранного гражданина на территории ФРГ.

Источник: составлено автором по данным источника (Statistisches Bundesamt. 2020. URL: https://www.destatis.de/EN/Home/_node.html (Дата обращения: 03.05.2020)

Другие популярные страны исхода трудовых мигрантов в Германии – это Турция (13,5%), Сербия (2,1%), мигранты из Российской Федерации составляют 2,3%. Доля иностранного населения в Германии непрерывно увеличивается с 2005 года. Большинство иностранцев, которые являются гражданами другой страны Европейского союза - иностранцы из Италии и Польши. Особенно отмечается рост количества прибывающих иностранцев из Румынии и Болгарии, причиной этому может стать присоединение этих двух стран в 2007 году и включение в правила свободного передвижения работников с 2014 года (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018). При этом, доля прибывающих иностранцев из Турции снизилась в период с 2005 по 2018 год. Доля иностранцев, выходцев из Российской Федерации, увеличивается незначительно, но неуклонно на протяжении многих лет. Увеличивается количество граждан Сирии, Афганистана и Ирака прибывших с 2014 по 2016 год. В те годы произошла, так называемая, «волна беженцев» в Германии, в результате которой многие люди из этих стран бежали в ЕС. Наблюдался также значительный рост прибывающих иностранцев

с африканским гражданством с 2010 по 2016 год, потому что многие люди также бежали в Европу из африканских стран.

Для наглядности сопоставления на рисунке 1.6 изображена информация о целях визита иностранных граждан на территорию РФ по данным на 2019 год.

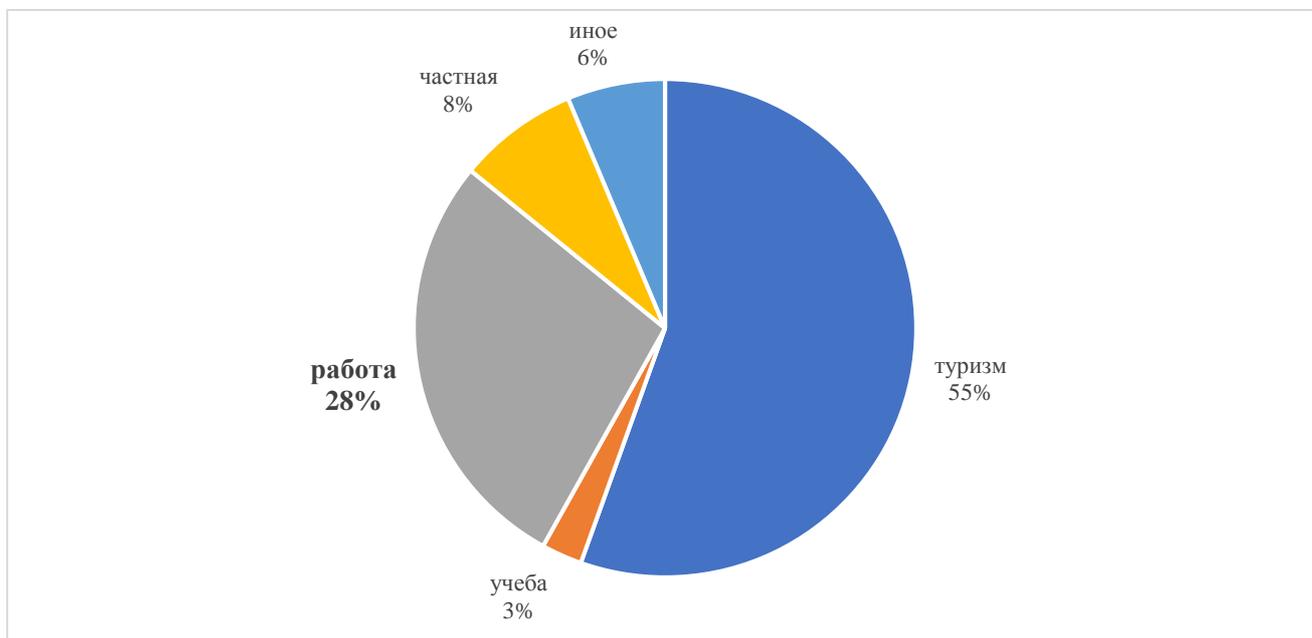


Рисунок 1.6 Цель визита иностранных граждан на территорию РФ по данным на 2019 год

Источник: составлено автором, на основании данных МВД (см. приложение 1)

Как следует из рисунка, основной целью визита является туризм, для которого иностранным гражданам нужно оформить туристическую визу (за исключением стран Евразийского экономического союза), для иных целей предусмотрена постановка на миграционный учет, необходимые документы для долгосрочного пребывания на территории РФ с какой-либо, отличающейся от туризма целью визита перечислены в Таблице 1.1

Любое государство в рамках реализации своей миграционной политики руководствуется, прежде всего, безопасностью всех процессов на внутреннем рынке труда, и социально-экономическое благополучием граждан. Российская Федерация и Федеративная Республика Германия по-разному трактуют категории иностранных мигрантов – в РФ существует 6 основных категорий иностранных граждан, прибывающих на территорию страны с целью работы, в то время как Германия подразделяет таких мигрантов всего на 4 категории, где основой деления является гражданство Европейского союза или его отсутствие. Все это является следствием государственной миграционной политики, которая определяется, прежде всего, статистикой миграционных потоков на территорию страны. Рассмотрим роль государства в интеграции иностранных мигрантов.

1.3 Государственная поддержка трудоустройства иностранных мигрантов в России и Германии

Содействие трудоустройству иностранных граждан в Российской Федерации реализуется как со стороны государственных органов, так и негосударственных организаций, на двух уровнях государственного управления – федеральном и региональном. Как правило, государственные органы осуществляют свою деятельность согласно двусторонним международным соглашениям, таких организаций как ООН, которые определяют статус этих органов и бесплатный характер оказания услуг по трудоустройству²⁶.

Федеральная структура государственных органов управления была рассмотрена в п.1.1, перейдем к рассмотрению функционала государственных органов, регулирующих и содействующих осуществлению государственной политики по трудоустройству граждан региональной власти на примере города Санкт-Петербурга. Основным органом государственной власти в Санкт-Петербурге в сфере трудоустройства является Комитет по труду и занятости населения Санкт-Петербурга (далее – Комитет), который, согласно постановлению Правительства Санкт-Петербурга «О Комитете по труду и занятости населения Санкт-Петербурга»²⁷ «Комитет по труду и занятости населения Санкт-Петербурга является исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга. Комитет проводит государственную политику Санкт-Петербурга в сфере труда, занятости населения и трудовой миграции, в том числе обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы, а также координирует деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в соответствующих сферах». Основными документами, определяющими работу Комитета, являются нормативно-правовые акты Правительства Санкт-Петербурга, постановления Губернатора и прочие региональные акты, как было отмечено ранее, основанные на Федеральном законодательстве Российской Федерации, обуславливающее принадлежность к государственной политике в области труда.

Комитет определяет политику Санкт-Петербурга на рынке труда. Специфика его работы не предполагает непосредственной работы с иностранными гражданами, однако информация, размещенная в общем доступе, предоставляет любому желающему найти необходимые ресурсы для трудоустройства или разрешения наиболее часто возникающих проблем. Таким

²⁶ Иванчак, А.И. Правовое регулирование посредничества трудоустройстве: монография: в 1 т. / А.И. Иванчак, Т.А. Горловская, М.В. Егизарова и др.; МГИМО МИД РФ – Саарбрюкен, 2017. – 7 с.

²⁷ Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О Комитете по труду и занятости населения Санкт-Петербурга» от 12.12.2006 №1542 // Собрание законодательства. – 2020. – (ст. 1)

образом, Комитет осуществляет косвенное взаимодействие с работниками и работодателями на рынке труда через подведомственные ему органы управления. Подведомственными Комитету являются: Санкт-Петербургское государственное автономное учреждение «Центр занятости населения Санкт-Петербурга» (далее - Служба занятости СПб) и Санкт-Петербургское государственное автономное учреждение «Центр трудовых ресурсов» (далее – Центр трудовых ресурсов СПб).

Рассматривая работу Службы занятости СПб, согласно информации, полученной в ходе интервью с представителем отделения Службы занятости в Центральном районе Санкт-Петербурга, Служба занятости СПб занимается информированием, обучением, содействием трудоустройству граждан, а также работой с работодателями по привлечению рабочей силы. Однако, отличительной чертой Службы занятости СПб является то, что все, предоставляемые ими услуги, доступны только гражданам Российской Федерации, а иностранный работник не может обратиться в данный государственный сервис. Стоит отметить, что региональные центры занятости – это государственные органы, содействующие трудоустройству и информированию граждан Российской Федерации. То есть они не уполномочены организовывать какие-либо мероприятия по организации труда иностранных работников и информационному обеспечению как самих работников, так и работодателей. Однако участились случаи оказания подобных услуг и частными организациями, занимающиеся посредничеством между иностранным работником и государством по получению первым всех необходимых документов для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Рассмотрим Центр трудовых ресурсов СПб как институт содействия интеграции иностранных граждан на российский рынок труда.

Центр трудовых ресурсов СПб – это государственное автономное учреждение, оказывающее содействие, как гражданам РФ, так и иностранным работникам в поиске и трудоустройстве на работу в Санкт-Петербурге. Основной целью Центра является «реализация системного подхода к процессу регулирования внутренней и внешней трудовой миграции в целях обеспечения экономики Санкт-Петербурга необходимыми кадрами»²⁴. Перейдем к анализу предоставляемых Центром услуг. Все услуги, предоставляемые Центром трудовых ресурсов СПб, можно разделить на три основных блока – работа с иностранными гражданами, работа с гражданами РФ и работа с работодателями. Система деления блоков оказания услуг представлена на Рисунке 1.7.



Рисунок 1.7 Услуги, предоставляемые Центром трудовых ресурсов СПб

Источник: составлено автором, на основании информации, размещенной на сайте Центра трудовых ресурсов СПб²⁴

Как отмечается на сайте Центра трудовых ресурсов СПб, основным направлением работы является содействие работодателям Санкт-Петербурга в удовлетворении спроса компаний на рабочую силу. На основании обращения работодателя, Центр проводит «Организованный набор» с помощью своих филиалов, расположенных в странах выбытия иностранных работников. В ходе работы с иностранными гражданами, Центр содействует им в получении всех необходимых разрешений, патентов и прочих документов, необходимых для осуществления трудовой функции на территории Российской Федерации. В случае организованного набора, все расходы на работу с иностранными гражданами на себя может взять и работодатель, однако так или иначе, услуги Центра оказываются на коммерческой основе.

В ходе анализа услуг, предоставляемых Центром трудовых ресурсов СПб, были отмечены консультативная помощь специалистов Центра, однако непосредственных услуг по повышению квалификации или созданию у потенциальных иностранных работников новых профессиональных компетенций Центр не оказывает. Среди тем консультаций со специалистами организации присутствуют также темы, касающиеся смены иностранным работником сферы деятельности и некоторый формат планирования будущей карьеры. Таким

образом, Центр трудовых ресурсов СПб не оказывает непосредственных услуг по повышению или смене квалификации ни иностранного работника, ни гражданина РФ. Все образовательные программы Центра касаются профессиональной ориентации, знакомства с рынком труда Санкт-Петербурга или консультации по законодательству Российской Федерации.

Исходя из вышесказанного, иностранные граждане имеют возможность по повышению квалификации или дополнительного профессионального образования, которое может помочь им в будущем при трудоустройстве на более квалифицированную работу только посредством получения образования в аккредитованных Высших учебных заведениях или образовательных учреждениях среднего профессионального образования, а также в частных коммерческих учреждениях по повышению квалификации.

Государственным учреждением, выполняющим схожий с Центром трудовых ресурсов СПб функционал в Германии, можно назвать Федеральное Агентство по трудоустройству Германии и его филиалы в регионах - «Землях» (нем. «Länder»), которые оказывают поддержку мигрантам в поиске работы, а также компаниям по найму мигрантов с различными вариантами финансирования. По отношению к трудовой миграции, основное финансирование направлено на содействие трудоустройству и интеграцию иностранных граждан на немецкий рынок труда. Работа агентства заключается в приеме граждан, подготовке их к выходу на рынок труда, профессиональное обучение и непосредственное содействие трудоустройству иностранного гражданина. Более того, данное учреждение в том числе и поощряет самозанятость, обеспечивает меры для участия людей с ограниченными возможностями, меры по созданию рабочих мест.

Федеральное Агентство по трудоустройству Германии («Bundesagentur für Arbeit») имеет схожий с Центром трудовых ресурсов СПб функционал. Также, как и российское учреждение, агентство оказывает услуги, в первую очередь, гражданам своей страны. Данные услуги направлены на оказание содействия людям в трудоустройстве, в том числе и иностранным трудовым мигрантам. Согласно информации, размещенной на сайте агентства, в третьей книге Социального кодекса Германии описаны основные задачи учреждения: кадровое сопровождение (помощь в вопросах работы с документами и нормативно-правовыми актами); кадровое консультирование (информирование о функционировании рынка труда, возможностях трудоустройства и так далее); профориентация (как для молодежи, так и для всех возрастов); исследование рынка труда, например, публикация ежемесячного индекса занятости и прочие профессиональные исследования.

Федеральное Агентство по трудоустройству также занимается распределением выплаты пособий среди тех граждан, которым они полагаются, а также распределением учрежденных

агентством выплат для граждан, согласно законодательству, лишенных выплаты каких-либо пособий. Помимо этого, все социальные государственные выплаты, их реализация, а также исследование эффекта от данных выплат исследуются Федеральным Агентством по трудоустройству Германии.

Таким образом, иностранный работник, принадлежащий к такому субъекту рынка труда, как «работник», имеет ряд ограничений на российском или немецком рынке труда. Прежде всего, любой иностранный гражданин должен получать соответствующее стране пребывания разрешение на работу для осуществления трудовой функции. В Российской Федерации, данное разрешение может быть представлено, как самим разрешением на работу, так и патентом, а также граждане ряда стран, для работы на территории РФ, должны получать визу, в некоторых случаях визу высококвалифицированного специалиста. В Германии, для тех граждан, которым нужен разрешительный документ, им чаще всего является виза. Данные меры направлены на обеспечение правовой безопасности как граждан России и Германии соответственно, так и иностранных граждан в рамках содействия их трудоустройству.

На разных уровнях государственного управления в России и Германии созданы государственные структуры, призванные содействовать гражданам (в том числе и иностранным) в их трудоустройстве. В РФ – это Государственное управление по вопросам миграции Министерства Внутренних дел РФ и Федеральная служба по труду и занятости. На региональном уровне, на примере Санкт-Петербурга, данные учреждения представлены местными службами занятости и Центром трудовых ресурсов СПб, подведомственные Комитету. В ФРГ – это Федеральное Министерство труда и общественных вопросов и Федеральное Министерство внутренних дел, а также подведомственными им учреждения Федеральное Агентство по трудоустройству и Федеральная служба по миграции и беженцам соответственно. Именно эти учреждения являются схожими с региональными Службами занятости и центрами трудовых ресурсов в России, как с точки зрения функционала, так и с точки зрения правовой обеспеченности их деятельности.

Как показывает статистика, более четверти прибывающих в Санкт-Петербург иностранных граждан прибывают в Россию с целью работы, однако большинство из них являются низкоквалифицированными специалистами, что порождает создание на рынке труда большого предложения низкоквалифицированной рабочей силы. При этом, как показало исследование, сами иностранные граждане осознают этот факт и имеют потребность в обучении, однако было выявлено, что возможными решениями данной проблемы могут являться легализация документов об образовании иностранного работника на территории РФ, однако вероятность признания данных документов является довольно низкой; получение высшего или среднего профессионального образования в государственных или

негосударственных образовательных организациях, что требует больших временных и финансовых вложений, а, как показывает статистика, большинство иностранных работников являются малообеспеченными. При этом в ФРГ данный фактор в корне отличается – большинство приезжающих трудовых мигрантов – квалифицированная рабочая сила из стран Европейского союза, однако наличие такой категории иностранцев, как «беженцы» также говорит об остроте проблемы профессионального образования и для Германии.

Таким образом, в России наблюдается потребность в повышении квалификации иностранных работников у самих работников, а также перенасыщение рынка труда низкоквалифицированными трудовыми ресурсами, которые не могут быть устранены или нивелированы, так как отсутствуют массовые средства подготовки кадров, а исследованный Центр трудовых ресурсов СПб данной услуги не предоставляет. Все это говорит о том, что для снижения остроты вышеуказанной проблемы, государству необходимо организовать возможность иностранным гражданам получать базовые профессиональные компетенции в рамках отбора на должности в Российской Федерации, на базе Центров трудовых ресурсов СПб по всей стране, что повысило бы качество выполняемых иностранными гражданами трудовых функций, и, как следствие, положительно бы сказалось на функционировании рынка труда Российской Федерации. При этом опыт аналогичного учреждения в Федеративной Республике Германия мог бы помочь в развитии потенциала профессиональной подготовки кадров на российском рынке труда.

Глава 2. Развитие возможностей профессиональной подготовки иностранных граждан на примере России и Германии

2.1 Образовательные возможности, предоставляемые иностранным гражданам в России на примере Санкт-Петербурга

На территории Российской Федерации для того, чтобы устроиться на должность, предполагающую соответствующий уровень подготовки кадров, иностранному гражданину необходимо пройти профессиональную подготовку. Для этого существуют различные государственные и негосударственные образовательные учреждения. В последствии, государство может содействовать трудоустройству иностранных граждан. Так, в Санкт-Петербурге функционирует Служба занятости СПб, филиалы которой находятся в каждом районе региона. Данная служба подразумевает возможность постановки граждан на учет, присвоение им статуса «безработного», оказание им содействия в поиске работы, повышение квалификации и так далее. Однако, как было выяснено из интервью с представителем администрации службы занятости Центрального района Санкт-Петербурга, данный сервис предоставляет услуги исключительно гражданам Российской Федерации. Таким образом, государственным учреждением Санкт-Петербурга, оказывающим иностранным гражданам содействие в поиске и трудоустройстве, включая повышение квалификации и их профессиональных качеств, является Центр трудовых ресурсов СПб.

Исходя из информации, размещенной на сайте Центра трудовых ресурсов СПб ²⁸, иностранные граждане имеют возможность по повышению квалификации или дополнительного профессионального образования, которое может помочь им в будущем при трудоустройстве на более квалифицированную работу только посредством получения образования в аккредитованных образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования, а также в частных коммерческих учреждениях по повышению квалификации. Однако, исходя из информации, полученной в ходе интервью с представителем Центра трудовых ресурсов СПб (Гайд интервью см. в приложении 2), консультационные услуги, касающиеся профессиональной адаптации иностранных граждан на региональном рынке труда ограничиваются рекомендациями посещения частных

²⁸ Центр трудовых ресурсов. Санкт-Петербургское государственное автономное учреждение. 2020. URL: <https://gauctr.ru/> (Дата обращения: 01.04.2020)

некоммерческих организаций и фондов, предоставляющих иностранным гражданам возможность бесплатного обучения русскому языку на территории Российской Федерации.

В сочетании с низкой квалификацией приезжающих на территорию Российской Федерации, в Санкт-Петербург, иностранных работников, отсутствием возможности у иностранных граждан пройти профессиональную подготовку к определенной должности, в связи с недоступностью из-за ограниченного количества мест или цены за обучение, а также ограничениями, накладываемыми государством, ситуация с большим притоком низкоквалифицированной рабочей силы не может быть изменена, а, как следствие, спрос работодателей на рынке труда относительно рабочей силы с конкретными профессиональными компетенциями или квалификацией удовлетворен быть не может. Таким образом, возникает вопрос о влиянии профессионального образования на такой субъект рынка труда, как иностранный работник и возможно ли с его помощью интегрировать иностранную рабочую силу на рынок труда Санкт-Петербурга.

Государство, которое должно быть заинтересовано в удовлетворении спроса на труд в стране, на примере Санкт-Петербурга не предоставляет иностранным гражданам широкой возможности получить дополнительное профессиональное образование, минимальное для выполнения малейших, более квалифицированных задач, чем на то способны большинство иностранных работников. Согласно данным, приведенным в исследовании Шуклиной Е.А., «основную потребность в повышении квалификации иностранные работники испытывают в таких областях, как нефтегазовое дело, строительство и транспорт»²⁹. То есть это может означать, что сами низкоквалифицированные иностранные работники, осознавая свой уровень квалификации, хотели бы выполнять свою текущую трудовую функцию более качественно, однако в связи с некоторыми трудностями, этого сделать не могут.

Зачастую, система профессионального образования рассматривается авторами, как разнообразие образовательных услуг, которые в условиях рыночных взаимоотношений рассматриваются как товар, а потенциальный работник, как потребитель. Данный подход, несмотря на свою неоднозначность, позволяет определить критерии для измерения качества профессионального образования. Так, Д.Д. Цыренов³⁰, среди таких критериев выделяет «показатели назначения» - те компетенции, привитые определенным образовательным институтом, которые позволяют потенциальному работнику выполнять определенную работу,

²⁹ Шуклина, Е. А. Профессиональное обучение мигрантов как управленческая проблема (на материалах исследований в ХМАО-Югре) / Е. А. Шуклина // XVIII Международная конференция памяти проф. Л.Н. Когана «Культура, личность, общество в современном мире: Методология, опыт эмпирического исследования». - 2015. - С. 1183-1192.

³⁰ Цыренов, Д.Д. Институт образования и рынок труда: качественное и количественное взаимодействие / Д.Д. Цыренов // Вестник БГУ. Экономика и менеджмент. – 2014. - №1. – С. 42-54.

занимать конкретную должность; «показатели «надежности» - характеризующие способность работника сохранять определенный набор компетенций, полученный в образовательном учреждении и совершенствовать их по мере необходимости; «эксплуатационные показатели» - показатели, связывающие развиваемые в образовательных институтах компетенции и востребованность на рынке труда. Так, принимая во внимание данные факторы, можно проанализировать качество образования и ее влияние на структуру рынка труда как региона, так и государства в целом, ведь данный комплекс параметров подразумевает рассмотрение субъекта образования на рынке труда с разных сторон – со стороны работника, работодателя и государства соответственно.

Под «российскими образовательными организациями» в данной работе будут рассматриваться виды образовательных организаций, изложенные в Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации" от 29.12.2012 №273-ФЗ:

1. «образовательная организация - некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана;
2. организация, осуществляющая обучение, - юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности;
3. организации, осуществляющие образовательную деятельность, - образовательные организации, а также организации, осуществляющие обучение. В целях настоящего Федерального закона к организациям, осуществляющим образовательную деятельность, приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность, если иное не установлено настоящим Федеральным законом»³¹.

Стоит отметить, что иностранный гражданин, имеющий какой-либо уровень профессионального или общего образования может легализовать его на территории Российской Федерации. Так, согласно Федеральному закону "Об образовании в Российской Федерации" от 29.12.2012 диплом иностранного гражданина может быть легализован на территории РФ, а, в последствии, принят соответствующим учреждением, например при приеме на работу, в случае его перевода и легализации в государственных органах власти и у нотариуса. После прохождения этой процедуры, Российская Федерация признает

³¹ Федеральный закон: Об образовании в Российской Федерации от 29.12.2012 №273-ФЗ // Собрание законодательства. – 2020. – (ст.2).

профессиональные компетенции иностранного гражданина и позволяет ему устроиться на работу в соответствии с его навыками и квалификациями.³²

Однако, данная процедура довольно сложна, а государство признает не все иностранные документы об образовании. Таким образом, для того, чтобы устроиться на должность, предполагающую некоторую подготовку кадров, иностранному гражданину проще и необходимо пройти соответствующее обучение на территории Российской Федерации. Помимо институтов высшего и среднего профессионального образования, государством организованы учреждения, которые помогают соискателям в поиске работы, подготовке к ней, получении необходимых компетенций. Более того, помимо взаимодействия с работниками, данные сервисы работают и с работодателями, принимая у них «заказы» на формирование определенного предложения рабочей силы на рынке труда в регионе.

Для того, чтобы исследовать предоставляемые Центром трудовых ресурсов СПб образовательные услуги для иностранных трудовых мигрантов, в ходе исследования было проведено глубинное интервью с руководителем отдела трудовой миграции с безвизовым правом въезда Лукьяненко Сергеем Сергеевичем. По результатам интервью были определены основные услуги, предоставляемые Центром трудовых ресурсов СПб, однако также было установлено, что данное учреждение не предоставляет никаких образовательных услуг мигрантам. Единственной консультационной услугой в сфере помощи получения профессионального образования является помощь иностранным гражданам в поиске учреждений, предоставляющих образовательные услуги в сфере обучения русскому языку, зачастую на безвозмездной основе, в рамках фондов и некоммерческих организаций. Однако также были отмечены те возможности на рынке труда, которые предоставляют иностранным гражданам все необходимое для получения новых компетенций и квалификаций, которые бы помогли им успешно трудоустроиться на территории Санкт-Петербурга – это прежде всего частные образовательные учреждения профессиональной подготовки и повышения квалификации, а также, упомянутые выше, государственные учреждения высшего и среднего профессионального образования.

По мнению руководителя отдела трудовой миграции с безвизовым порядком въезда Центра С.С. Лукьяненко, такими учреждениями могут быть аккредитованные Министерством науки и высшего образования РФ высшие учебные заведения, предоставляющие своим выпускникам целый комплекс профессиональных компетенций, а также уровень высшего образования, который требуется для работы на высококвалифицированных позициях в различных организациях. Также, помимо высшего образования, к институтам образования

³² Федеральный закон: Об образовании в Российской Федерации от 29.12.2012 №273-ФЗ // Собрание законодательства. – 2020. – (ст. 107).

можно отнести и учреждения среднего профессионального образования, которые создают у своих выпускников компетенции по выполнению определенного профессионального навыка. Данные учреждения, как было упомянуто ранее, предоставляют возможности обучения для иностранных граждан, однако в ограниченном формате – количество мест для получения образования, как правило, существенно отличается от количества предоставляемых гражданам России.

Российская Федерация, как государство, на законодательном уровне, предоставляет равные возможности как для иностранных граждан, так и для своих, при этом, стоит отметить, что все ограничения, как со стороны законоприменения, так и социально-экономические, которые накладываются на пребывание иностранцев, прибывающих в Россию с целью осуществления трудовой или образовательной функции вызваны, в первую очередь, стремлением государства предоставить гражданам РФ гарантии безопасности, а также гарантировать возможность реализации себя в профессиональном плане, прежде всего, на Родине. При этом, несмотря на стремление государства обеспечить своих граждан всем необходимым для успешной реализации своего карьерного и образовательного потенциала на внутреннем рынке, оно должно также быть сильным игроком на международном рынке труда – как экономическом, так и рынке труда. После распада СССР, Россия, которая ранее была одной из республик (РСФСР) стала одной из самых привлекательных стран для переезда с целью трудовой миграции среди граждан бывших республик Советского Союза. Этот факт породил ряд сложных проблем, которые требовали незамедлительного решения, которые можно до сих пор наблюдать в законах и политике РФ. Рассмотрим порядок регулирования и предоставления возможности профессионального образования иностранным гражданам, прежде всего пребывающим на территории России с целью осуществления трудовой функции.

Иностранные граждане имеют следующие возможности получения образования в государственных учреждениях высшего и среднего профессионального образования. Согласно Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ «Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на получение образования в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

1. Иностранные граждане обладают равными с гражданами Российской Федерации правами на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также профессионального обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования на общедоступной и бесплатной основе.

2. Иностранные граждане имеют право на получение среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами или установленной Правительством Российской Федерации квотой на образование иностранных граждан в Российской Федерации (далее - квота), а также за счет средств физических лиц и юридических лиц в соответствии с договорами об оказании платных образовательных услуг.

3. Обучение иностранных граждан по основным профессиональным образовательным программам за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в пределах квоты осуществляется с выплатой указанным иностранным гражданам государственных академических стипендий студентам или государственных стипендий аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам (в течение всего периода прохождения обучения вне зависимости от успехов в учебе) и предоставлением им жилых помещений в общежитиях на условиях, установленных для граждан Российской Федерации, обучающихся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.»³³

Таким образом, Российская Федерация, как государство, дает возможность получения диплома высшего и среднего профессионального образования сертифицированного в РФ образца в государственных учреждениях высшего и профессионального образования соответственно. В рамках данного исследования были проанализированы особенности получения высшего профессионального образования иностранными гражданами в России на примере Санкт-Петербургского государственного университета.

Согласно правилам проведения открытого конкурса среди иностранных граждан, лиц без гражданства и соотечественников, проживающих за рубежом, на получение государственных стипендий для обучения в Санкт-Петербургском государственном университете в 2020 году, в конкурсе на обучение по основным образовательным программам бакалавриата могут участвовать все иностранные граждане, которые могут предоставить документы о состоянии здоровья, позволяющему абитуриенту проходить обучение на территории России, а также отсутствию ряда заболеваний; документы сертифицированного образца, подтверждающий соответствующий уровень владения русским языком, позволяющий абитуриенту осваивать основную образовательную программу, по которой идет набор, мотивационное письмо, с изложением аргументированных оснований заинтересованности и способности обучаться по избранной образовательной программе,

³³ Федеральный закон: Об образовании в Российской Федерации от 29.12.2012 №273-ФЗ // Собрание законодательства. – 2020. – (ст.2).

содержащее сведения об имеющейся профессиональной подготовке, опыте профессиональной деятельности поступающего, обоснование заинтересованности в получении образования по избранной образовательной программе. Также абитуриенту необходимо предоставить документы, аналогичные гражданам РФ – сертификат об уровне образования, удостоверение личности и прочее. Подробный алгоритм поступления в российское государственное учреждение высшего или среднего профессионального образования показан на рисунке 2.1.

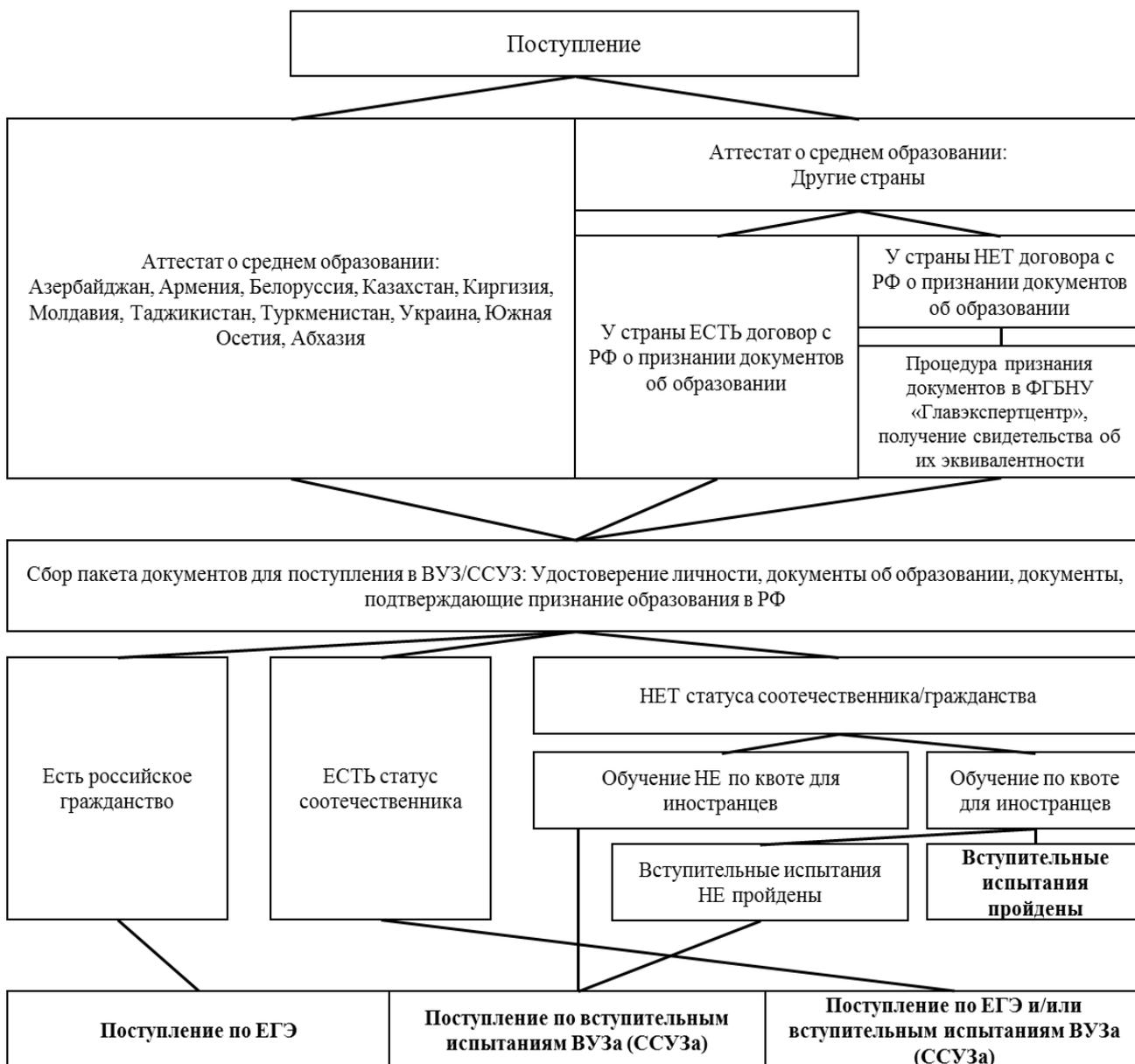


Рисунок 2.1 Алгоритм поступления иностранного гражданина в российский ВУЗ/ССУЗ

Источник: составлено автором

Конкурсный отбор кандидатур поступающих, претендующих на прием на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета Российской Федерации на места, выделенные СПбГУ в 2020 году из установленного Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2013 года №891 «Об установлении квоты на образование

иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» числа мест, осуществляется Приемной комиссией СПбГУ . Так, на основании предоставленных иностранным гражданином документов, а также решения приемной комиссии, иностранный гражданин может быть зачислен на обучение в Санкт-Петербургском государственном университете как за счет ассигнований Федерального бюджета, так и по договорной основе, во втором случае абитуриент проходит повторно аналогичную процедуру рассмотрения приемной комиссией на основании собранного портфолио и соответствия предоставленных документов.

В ходе исследования возможностей получения образования, предоставляемого государственными учреждениями высшего и среднего профессионального образования, процесс поступления и обучения в Санкт-Петербургском государственном университете был рассмотрен и со стороны студентов, осваивающих основные образовательные программы бакалавриата и магистратуры в вышеупомянутом учреждении.

В ходе глубинного интервью (Гайд интервью представлен в Приложении 5) со студентом Санкт-Петербургского государственного университета, являющимся гражданином Узбекистана и не имеющим ни гражданства, ни вида на жительства в Российской Федерации, однако признающим себя соотечественником России, был выделен ряд возможностей и трудностей, возникающих у иностранных граждан в ходе поступления на образовательные программы высшего образования в Санкт-Петербургском государственном университете. Так, было установлено, что граждане бывшего Советского Союза, их дети, а также граждане, признающие себя соотечественниками России, могут подавать документы на зачисление в упрощенном порядке и разными способами: по результатам ЕГЭ или по результатам вступительных испытаний и портфолио. Более того, абитуриентам, удачно прошедшим испытания, Университет предоставляет возможность обучения русскому языку в течение одного года и только в последствии начать обучение непосредственно по самой образовательной программе. В то же время, респондентом были выделены некоторые сложности данного процесса. Прежде всего, основной проблемой был выделен недостаток информации, предоставляемый иностранным гражданам о возможности получения высшего профессионального образования на территории России, в том числе и особенно за счет средств Федерального бюджета. В ходе интервью респондент отметил, что нехватка информации существенно сокращает поток иностранных кандидатов на получение высшего образования на территории РФ. Более того, среди основных сложностей, с которым столкнулся респондент, были выделены культурные и языковые особенности, которые иногда препятствовали удачному получению образования. Исходя из этого можно выделить тот факт, что возможность профессионального высшего образования для иностранных граждан, а прежде

всего для граждан бывшего Советского Союза и «соотечественников» продумана и ревизована достаточно хорошо, при этом недостаток информации или зачастую ее некорректность существенно сокращают возможности иностранных граждан в России.

Стоит отметить, что обучение иностранных граждан в российских государственных учреждениях высшего и среднего профессионального образования, по статистике не является широко принятой практикой, так, по данным информационного агентства ТАСС, число иностранных граждан, осваивающих основные образовательные программы высшего образования составило примерно 15'000 человек³⁴, даже несмотря на то, что по данным источника, данный показатель ежегодно увеличивается, от общего количества ежегодно прибывающих иностранных граждан на территорию Санкт-Петербурга (примерно 3 млн человек³⁵) данное количество ничтожно мало. Как было отмечено в первой главе исследования, основным видом миграции на территорию Санкт-Петербурга и Российской Федерации в целом является именно трудовая миграция. Согласно данным проведенного исследования, в ходе проведения ряда глубинных интервью с иностранными гражданами (Гайд интервью см. в приложении 4), осуществляющих трудовую функцию на территории России, примерно половина из них так или иначе испытывает потребность в получении некоторой квалификации для более комфортной работы на территории РФ. При этом был отмечен недостаток информированности иностранных рабочих о возможностях получения этого специального профессионального образования. Таким источником информации мог бы стать исследуемый Центр трудовых ресурсов СПб так как в первой главе данного исследования было отмечено, что только это учреждение уполномочено содействовать трудоустройству иностранных граждан на рынке труда Санкт-Петербурга.

Таким образом, в ходе исследования Санкт-Петербургского государственного университета, как государственного учреждения, предоставляющего возможность профессионального обучения иностранных граждан, было установлено, что любой иностранный гражданин, имеющий соответствующий требованиям уровень знания русского языка, сертификат о необходимом уровне образования и ряд других документов может быть зачислен на освоение основных образовательных программ бакалавриата и магистратуры. Стоит отметить, что, увеличивая информированность иностранных граждан, государство могло бы увеличить количество соискателей высшего образования среди иностранных граждан на своей территории, а как следствие, обеспечить рынок труда дополнительными высококвалифицированными кадрами из числа иностранных граждан. По итогам,

³⁴ ТАСС. 2020. URL: <https://tass.ru/> (Дата обращения: 15.03.2020)

³⁵ Министерство Внутренних дел Российской Федерации. 2019. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/> (Дата обращения: 15.03.2020)

представленным в информационных источниках СПбГУ, за 2018-2019 учебный год, в Университете от общего числа студентов, иностранные граждане составили 13%. Также было отмечено, что этот процент составили граждане из 45 стран, большинство из которых — это выходцы из стран СНГ и ближнего зарубежья.³⁶

Исходя из информации, полученной от представителя Центра трудовых ресурсов СПб о том, что в функционале учреждения отсутствуют образовательные возможности, для полноты проводимого исследования, была поставлена задача в том числе изучить негосударственные учреждения, предоставляющие возможность иностранным гражданам получать профессиональную подготовку. В ходе первичного анализа рынка было установлено, что в основном, большинство частных образовательных учреждений профессионального образования предоставляют услуги повышения квалификации для граждан Российской Федерации или услуги дополнительного профессионального образования также исключительно для граждан РФ. Объектами исследования стали две организации, которые сертифицированы и занимаются обучением в том числе и иностранных граждан.

Первая из двух исследованных организаций – это ООО «Центр профессионального обучения с возможностью трудоустройства» (Далее - «Образовательный центр»). Данная организация была открыта в Санкт-Петербурге в 1995 году, основными курсами данной организации являются строительные и реставрационные работы, включая обучение работе с уникальными техниками реставрации и зодчества. Для того, чтобы определить специфику работы данной организации, в ходе исследования было проведено глубинное интервью с генеральным директором организации. В ходе интервью, основным объектом исследования стала возможность и фактическое прохождение иностранными гражданами вышеупомянутых курсов.

Как было выяснено из интервью, основными клиентами организации являются прежде всего иностранные граждане, в основном из бывших республик Советского Союза, например, из Узбекистана или Киргизии. Основной причиной обращения иностранных граждан в Образовательный центр было названо их желание начать работать самостоятельно на рынке или желание хорошо трудоустроиться в той строительной компании, которая интересуется иностранным гражданином, при этом основным источником информации для клиентов организации из стран ближнего зарубежья, прежде всего, являются рекомендации коллег, знакомых, друзей и родственников, этот факт порождает то, что в организацию непрерывно поступают новые клиенты, зачастую повторно, для прохождения обучения по другим специальностям в отрасли строительства и реставрации. Так было отмечено, что

³⁶ Санкт-Петербургский государственный университет. 2020. URL: <https://spbu.ru/> (Дата обращения: 15.03.2020)

одновременно в данном центре проходят обучение около 40 человек, большинство из которых – иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию с целью миграции, прежде всего трудовой. Данный фактор свидетельствует, о том, что спрос на повышение квалификации и освоение конкретной профессии для выхода на российский рынок труда у иностранных граждан присутствует, однако он ограничивается, в первую очередь, информированностью населения о возможностях, предоставляемых данным и аналогичными центрами.

В ходе исследования и проведения интервью была выдвинута гипотеза о том, что если бы работодатели были заинтересованы в повышении квалификации своих сотрудников, а именно иностранных работников, зачастую выполняющих в компании низкоквалифицированную работу, то тогда бы имели место контракты этих организаций с образовательными центрами на предоставление образовательных услуг, однако, как было отмечено руководителям образовательного центра, такая практика была проведена лишь однажды, когда АО «ЮИТ Санкт-Петербург» заказал цикл мастер-классов для своих иностранных сотрудников, приехавших из Финляндии. В дальнейшем, как было отмечено, такой программы реализовано не было, так как для обращения организации как юридического лица, с просьбой о предоставлении образовательным центром образовательных услуг, организация должна обратиться в Комитет по образованию Правительства Санкт-Петербурга, который в последствии может направить ее в один из региональных частных центров, осуществляющих профессиональную подготовку и переподготовку кадров.

Из-за описанных выше сложностей во взаимодействии В2В, крупные строительные компании самостоятельно решают вопросы об обучении иностранных граждан, зачастую методом наставничества на рабочем месте, а мелкие строительные компании обращаются в образовательный центр по личным каналам руководителей организации. Таким образом, опыт ООО «Центр профессионального обучения с возможностью трудоустройства» показывает наличие потребности у иностранных граждан, прежде всего являющихся низкоквалифицированной рабочей силой, в профессиональной подготовке, с целью реализации своего потенциала и увеличения собственной конкурентоспособности на рынке труда. Однако, слабая информированность иностранных граждан о предоставляемых возможностях, а также сложность во взаимодействии организаций с образовательным центром, из-за необходимости государственного вмешательства, существенно сокращают потенциал и образовательные возможности для иностранных граждан.

Следующей организацией, исследованной с точки зрения предоставления образовательных услуг иностранным гражданам, стала Группа компаний «HELP консалт» (Далее – «образовательная организация»), которая была изучена также методом глубинного

интервью с генеральным директором Группы компаний – Кравец Юлией Александровной. Данная организация представляет собой группу компаний, предоставляющих образовательные услуги, прежде всего, по обращению различных организаций, как было отмечено генеральным директором, за время существования образовательной организации не было ни одного обращения за предоставлением образовательных услуг от физических лиц. Основной образовательной программой, по которой работает вышеупомянутая образовательная организация являются различные курсы по безопасности на производстве – необходимые для проведения, согласно государственным нормам. Однако в списке услуг, предоставляемых образовательной организацией, существует огромное количество различных курсов профессиональной подготовки и переподготовки совершенно различного профиля – воспитатель детей дошкольного возраста, оператор котельной, ответственный за безопасную эксплуатацию эскалаторов и так далее.

Говоря о вопросах обучения иностранных граждан, прибывающих в Россию с целью трудовой миграции, генеральный директор отметила два сценария, по которым работает образовательная организация. Первый, когда в образовательную организацию обращается европейская организация, осуществляющая свою деятельность на территории Российской Федерации и, зачастую, приглашающая на работу граждан европейских стран, проживающих в Санкт-Петербурге. В данном случае, образовательная организация предоставляет, в основном, образовательные курсы по ознакомлению сотрудников с законодательством РФ, правилам и требованиям работы, однако зачастую работодатели обращаются в образовательную организацию с целью повышения квалификации и совершенствования мастерства их сотрудников для повышения эффективности производства и сокращения издержек на компенсацию последствий производственных ошибок персонала.

Второй сценарий реализации образовательных услуг, когда в образовательную организацию обращается российская организация с целью обучения персонала. Как было отмечено ранее, зачастую интересующие их образовательные программы – это различные курсы по безопасности на производстве и аттестация сотрудников для выполнения работ, требующих необходимого государственного документа, подтверждающего факт прохождения и освоения работником всех мер и знаний, необходимых для безопасной и эффективной работы в данных условиях. Также, довольно распространенным случаем обращения со стороны российских компаний является запрос на предоставление образовательных программ, необходимых сотрудникам компании, для сертификации или лицензирования самой компании. Исходя из этой информации, генеральным директором образовательной организации было отмечено, что в абсолютном большинстве случаев, российские организации обращаются за образовательными услугами, с целью соответствия законодательным нормам

и избежание санкций со стороны государства, а также, как правило в ситуации с иностранными гражданами, российские организации, зачастую, не считают их профессиональное мастерство – необходимой и неотъемлемой частью эффективного производства.

Таким образом, в ходе эмпирического исследования было установлено, что органы государственной власти, а также их подведомственные учреждения, в число которых входит, упомянутый ранее, Центр трудовых ресурсов СПб не предоставляют иностранным гражданам возможности для профессиональной подготовки и получения специального профессионального образования. При этом, в ходе исследования рынка профессионального дополнительного образования Санкт-Петербурга было установлено, что такой подготовкой занимаются частные коммерческие учреждения, согласно статистике которых спрос у трудовых мигрантов на их услуги имеется, однако недостаток информированности, слабая заинтересованность работодателей и сложный механизм обращения в образовательные организации через государственные органы власти не способствуют массовой подготовке кадров и создания более подготовленной и качественной иностранной рабочей силы. При этом всеми образовательными организациями был отмечен широкий потенциал внедрения профессиональной подготовки иностранных граждан с целью их интеграции на внутренний рынок труда.

2.2 Образовательные возможности, предоставляемые иностранным гражданам в Германии

Рассмотрим ситуацию с профессиональной подготовкой иностранных граждан на немецком рынке труда. В рамках данного исследования, представителями Федерального Агентства по трудоустройству Германии был изучен немецкий рынок труда в контексте трудовой миграции. Одной из первых задач исследования было выяснить, действительно ли процесс миграции для граждан Европейского Союза (Далее – ЕС) существенно проще, чем для, так называемых, граждан «третьих стран». В рамках исследования были опрошены эксперты Федерального Агентства, трудовые мигранты и представители государственной власти, так или иначе занимающиеся организацией содействия интеграции иностранных на внутренний рынок труда Германии. Помимо этого, в ходе организации работы Федерального Агентства по трудоустройству Германии или его филиалов, данные учреждения, привлекают

экспертов их различных органов власти Европейского союза, правозащитных организаций, работающих с иностранными гражданами и так далее. Они помогают в сопровождении процесса трудоустройства каждого конкретного мигранта, обратившихся в агентство. Под «немецкими образовательными организациями», в данной работе будет пониматься функционал Федерального Агентства по трудоустройству Германии – организация, оказывающая содействие трудоустройству на всей территории Германии.³⁷

Интеграция на немецкий рынок труда граждан ЕС, как было установлено в исследовании, происходит немного иначе, так как ряд проблем, с которыми сталкиваются граждане этих стран отличается от тех, с чем сталкиваются граждане «третьих стран». В ходе глубинных интервью с экспертами Федерального Агентства по трудоустройству Германии, было выяснено, что существует ряд наиболее часто встречающихся проблем, с которыми сталкиваются иностранные граждане, и, соответственно, их потенциальные работодатели.

Одна из ключевых проблем, описанных в исследовании – это языковой барьер. Данная проблема является характерной в той или иной степени для всех граждан, прибывающих на территорию Германии с целью трудовой миграции, вне зависимости из стран Европейского Союза или «третьих стран» (за исключением Австрии и Швейцарии, где все население либо подавляющее его большинство говорит на немецком языке). Данная проблема характерна и для Российской Федерации, однако в меньшей степени, так как основная масса иностранных трудовых мигрантов приезжает в РФ с территории бывших республик Советского Союза и обладает, в основном, хотя бы базовым знанием русского языка. Рассмотрим препятствия, которые возникают у иностранных граждан при трудоустройстве в Германии из-за языкового барьера.

Во-первых, авторы исследования утверждают, что, прежде всего, нарушается коммуникация иностранных граждан с самим Федеральным Агентством по трудоустройству Германии. Так, например, один из респондентов глубинного интервью (представитель Агентства) утверждала, что несмотря на то, что она может объяснить информацию клиенту на польском языке, сам клиент должен понять принцип функционирования рынка труда и процесса трудоустройства на немецком, так как в данном случае дело идет, прежде всего, о законодательстве. Более того, отсутствие языковых навыков означает, что иностранные граждане не понимают их трудовые договоры, и после этого им, например, остается неясным, почему к ним были применены те или иные санкции, что от них требуется и так далее. Трудности в общении могут также препятствовать рабочим процессам в компаниях, например, замедляя их и лишая работодателей возможности уложиться в сроки. И наконец, если

³⁷ Bundesagentur für Arbeit. 2020. URL: <https://www.arbeitsagentur.de/> (Дата обращения: 02.05.2020)

иностранный работник не понимает должностных инструкций, он не может адекватно работать в компании, выполнять, возложенную на него трудовую функцию.

Другой существенной проблемой, выделяемой экспертами Федерального Агентства по трудоустройству Германии, а также непосредственно иностранцами гражданами, является признание иностранных профессиональных квалификаций в Германии. На данный момент, согласно информации в исследовании, разные регионы Германии имеют разный установленный законом порядок признания профессиональной квалификации. Процесс признания занимает много времени и особенно если человек еще не достиг необходимого уровня языка, это может занять много времени, а это значит, что в это время человек не может быть интегрирован в рынок труда. Одним из последствий этого является то, что иностранные специалисты, даже если они имеют квалификационную степень в другой стране, работают в Германии на вспомогательных работах. Согласно немецкому законодательству, работодатель не может относиться к гражданам ЕС иначе, чем к их немецким коллегам, прежде всего финансово. Однако, отсутствие признанных государством квалификаций приводит к косвенному неравному обращению, поскольку иностранные специалисты не нанимаются на те уровни производительности, на которые они действительно способны. Длительное рассмотрение заявок приводит к тому, что иностранные граждане долгое время работают не по специальности, теряют некогда полученную квалификацию и, как следствие, потенциальную профессиональную привлекательность для работодателя.

В связи с языковым барьером иностранные работники также не могут отстаивать свои права. Например, согласно данным исследования, работодатели часто не платят своим работникам, а сверхурочные не берут. Гражданам ЕС трудно понять эти факты лингвистически или передать их ответственным органам.

В данный момент, немецкие работодатели и представители ЕС заявляют о том, что оптимальным решением ряда проблем по подбору персонала в Германии было бы установление обязательного испытательного срока для иностранных граждан, в ходе чего оба субъекта могли бы понять, насколько возможна работа на данном предприятии так что обе стороны - работодатель и профессионал – могли бы оценить, насколько они соответствуют требованиям друг друга. Однако немецкие агентства по трудоустройству не могут это одобрить на данный момент. Еще одной проблемой на предстоящий период будет поиск переходных механизмов для Великобритании так как их уход из ЕС лишит их основных свобод на немецком внутреннем рынке.

Если говорить, о «третьих странах», как их описывает немецкое законодательство, то, аналогично, основной проблемой, которую отмечают эксперты, работодатели и сами работники является языковой барьер и культурные различия. Как уже было установлено -

языковой барьер часто приводит к ряду трудностей, с которыми сталкиваются иностранные граждане в Германии. Это относится, к поиску работы, так как иностранный гражданин не может понять ряд ключевых аспектов трудоустройства, а работодатель зачастую не желает нанимать человека, который не может понять свои профессиональные обязанности. Кроме того, процедура признания иностранных документов об образовании, как уже было установлено в ситуации с гражданами ЕС, представляет собой еще одну проблему. Вся эта процедура может занять до нескольких месяцев, а итогом и вовсе может стать то, что документ об образовании и соответствующая квалификация не будут признаны немецким законодательством.

В дополнение к описанным выше трудностям, культурологические особенности, в ситуации с гражданами «третьих стран» также отмечаются как одна из ключевых проблем. Более того, эксперты Федерального Агентства по трудоустройству Германии отмечают неисполнительность большинства иностранных граждан по отношению к немецким правилам и законам. Так, например, зачастую иностранцы долгое время не предоставляют полный необходимый пакет документов для начала процедуры трудоустройства и обучения, что откладывает начало поиска подходящей для кандидата работы.

Таким образом, причина разницы в заработной плате лежит в квалификации соответствующих сотрудников, а не в их гражданстве. Также в ходе интервью с немецкими работодателями было установлено, что существует определенный спрос на иностранную рабочую силу, так как, как отмечают представители бизнеса, зачастую ключевую роль при трудоустройстве играет мотивация, а не подтвержденный уровень квалификации или языковые навыки. При этом Федеральное Агентство по трудоустройству Германии и его филиалы предлагают иностранным гражданам ряд образовательных и юридических услуг, направленных на содействие их лучшей интеграции на внутренний рынок труда Германии. Основной целью данной подготовки является создание большей профессиональной привлекательности иностранным гражданам на рынке труда. Рассмотрим то, как данная цель реализуется в Федеральном Агентстве по трудоустройству Германии.

В рамках инициативы «Пути подготовки беженцев» Федеральное агентство по трудоустройству Германии наряду с другими государственными органами поддерживает всех иностранных граждан, ищущих убежища или место для трудоустройства в Германии, лиц, имеющих право на убежище, и признанных беженцев, которые больше не посещают школу в течение полного рабочего дня, и у которых нет профессионального, признанного в Германии, начального образования. В рамках данной поддержки Федеральное Агентство по трудоустройству Германии, совместно с партнерами учреждения, организует специальную

программу по обучению, социализации и продвижению иностранных граждан на внутреннем рынке труда Германии. Данная программа состоит из нескольких ключевых шагов.

Первый шаг — это «интеграционный курс» или ряд мероприятий, направленных на лучшую адаптацию иностранного гражданина в немецкое общество и на рынок труда, в частности. Интеграционный курс состоит из языкового курса и «ориентационного курса», в котором иностранцам преподается немецкая правовая система, история, культура и вводный курс по приобретению социально-психологических ценностей. Интеграционные курсы организованы на базе различных государственных и негосударственных предприятий, таких как школы, университеты, культурные центры, ассоциации, центры повышения квалификации и частные языковые школы.

Вторым шагом подготовки является предложение иностранным гражданам участвовать в программе «PerjuF» - программе планирования перспективы (развития) для молодых беженцев. «PerjuF» предполагает изучение беженцами и всеми, кто проходит данную программу немецкой системы обучения и занятости. Знание всех нюансов и принципов функционирования немецкого рынка труда, профессиональная подготовка и обучение конкретной квалификации – все это входит в данную программу. При этом, участники могут сделать свой собственный выбор профессии и сразу же приступить к изучению. В ходе этого курса, обучение предполагает полное материально-техническое обеспечение, в том числе и обучение на базе потенциального работодателя, что помогает самому мигранту, работодателю и государству определить пригодность данного гражданина для последующей работы на внутреннем рынке труда.

Следующим этапом участники имеют возможность познакомиться с тремя профессиями в профессиональных рабочих мастерских и компаниях, чтобы они могли расширить свои знания немецкого языка и повысить практико-ориентированные навыки. Данная программа доступна для всех желающих, в том числе и гражданам Германии, однако ее специфика ориентирована прежде всего на иностранных граждан, преимущественно на беженцев, прибывающих на территорию ФРГ.

По завершению данного этапа участники проходят обучение и профессиональную подготовку в конкретной компании. Если существует высокая потребность в поддержке компании и стажера, поддержка может быть оказана с помощью специализированного вспомогательного обучения, то есть и работодатель, и работник будут обучены тому, как работать совместно, повышая производительность производства и программы обучения, в частности. Если по итогам предыдущего шага, знания мигранта недостаточны для того, чтобы начать профессиональную подготовку в компании – ему предоставляется дополнительный обучающий курс. Все время после интеграционного курса, иностранных граждан

сопровождает специально подготовленные социальные педагоги. Дополнительно возможна профессиональная поддержка со стороны Службы старших экспертов (SES). SES – это специальное сообщество экспертов, которое предоставляет собой пенсионеров, которые поддерживают людей, проходящих обучение по данной программе на добровольной основе. Подробная схема программы обучения представлена на рисунке 2.2.



Рисунок 2.2 Программа профессиональной подготовки иностранных граждан, реализуемая Федеральным Агентством по трудоустройству Германии

Источник: составлено автором на основе данных исследования в рамках междисциплинарного исследования

В результате, данный комплекс обучающих мер решает прежде всего те проблемы, которые уже определены и очень часто встречаются на рынке труда, например, языковой барьер и незнание законодательной базы Федеративной Республики Германия. Более того, иностранные граждане получают фактическую квалификацию, которая позволит им в будущем официально трудоустроиться по данной специальности. Также, в ходе подготовки иностранные граждане неоднократно адаптируются под немецкое общество, культуру, порядки, получают опыт работы в конкретной организации. Так, за время реализации программы обучения иностранный гражданин становится полностью готовым для трудоустройства на внутреннем рынке труда, как профессионально, так и социально-психологически, таким образом ничем не отличаясь от кандидатов-граждан ФРГ.

Таким образом, основные проблемы, с которыми сталкиваются иностранные граждане, приезжающие на территорию России и Германии, имеют ряд закономерных схожих черт.

Прежде всего – это проблемы со знанием государственного языка, законодательства страны, непризнание иностранных документов об образовании. При этом для каждой из стран есть свои характерные особенности. Так, для Российской Федерации это большое количество низкоквалифицированных иностранных трудовых мигрантов, а для Германии – беженцев. При этом, в ходе исследования было установлено, что центры трудовых ресурсов, на примере Санкт-Петербурга не проводят никаких образовательных мероприятий для иностранных граждан на региональном рынке труда, а вся профессиональная подготовка и интеграция иностранных граждан лежит на частных образовательных организациях и государственных учебных заведениях высшего и среднего профессионального образования. В ходе исследования были выявлены такие проблемы как отсутствие возможностей получения какого-либо профессионального дополнительного образования иностранным гражданином в Центре трудовых ресурсов СПб, несмотря на потенциал реализации таких программ Центром. Также было установлено, что одной из причин отсутствия мотивации у иностранных граждан в получении дополнительного образования является слабая их информированность о возможностях получения данного образования и перспективах его применения на практике. При этом опыт Германии показывает, что разработкой, исполнением и контролем программы профессиональной подготовки занимается Федеральное Агентство по трудоустройству Германии, привлекая в программу государственные и негосударственные образовательные учреждения, разрабатывая программу социально-психологической интеграции иностранцев на внутренний рынок труда. Все это поднимает гипотезу о том, что данная система адаптации и интеграции могла бы быть внедрена на российский рынок труда. Рассмотрим перспективы развития системы профессиональной подготовки иностранных граждан в России, с учетом опыта Германии.

2.3 Совершенствование системы профессиональной подготовки иностранных граждан

Говоря о необходимости реализации возможностей профессионального образования иностранных граждан, пребывающих на территории РФ с целью трудовой миграции, стоит проанализировать влияние и возможные последствия от внедрения или, наоборот, полного отсутствия возможностей профессиональной подготовки кадров. Для анализа влияния образования, необходимо учитывать мнение и точку зрения всех субъектов рынка труда:

иностранных граждан, работодателей, образовательных организаций и государства. Проанализируем каждого из субъектов.

Начнем с потребностей и влияния профессиональной подготовки на иностранных граждан. Возможности реализации потребности в образовании иностранными гражданами в Российской Федерации на данный момент представлены на рисунке 2.3.

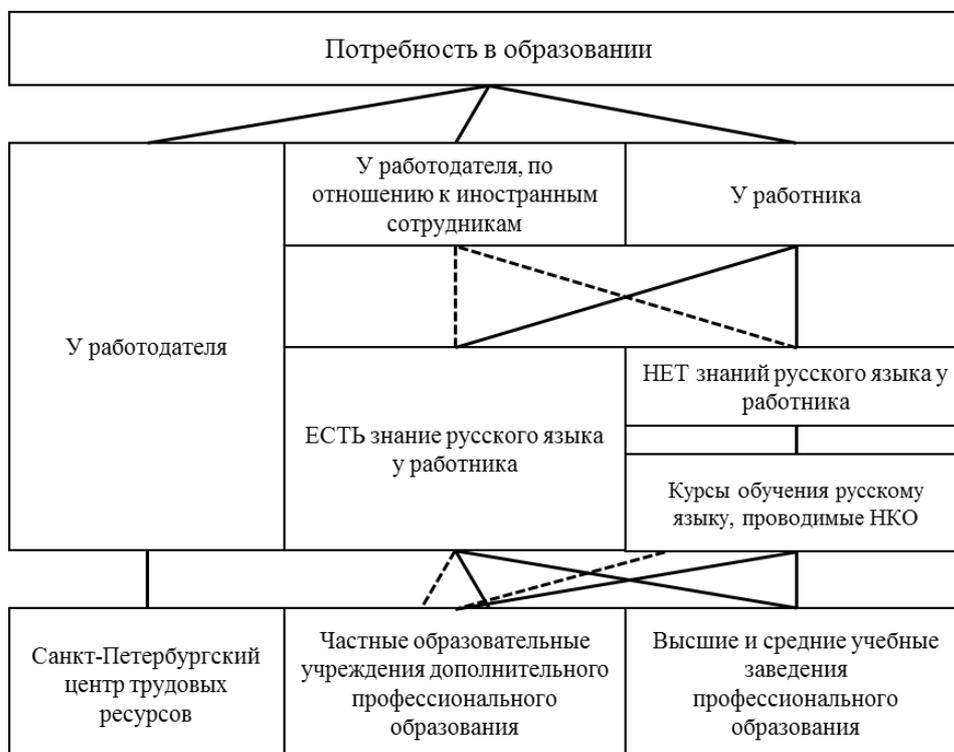


Рисунок 2.3 Актуальная схема реализации потребности в профессиональном образовании для иностранных граждан и их работодателей

Источник: Составлено автором на основе глубинного интервью с представителем Центра трудовых ресурсов СПб

Прежде всего, как было выявлено в ходе ряда интервью с образовательными центрами (Гайд интервью см. в приложении 3), среди иностранных граждан наблюдается очевидная потребность в получении и освоении профессиональных навыков, необходимых им по ряду причин. Прежде всего – это желание выполнять качественную работу, которая будет пользоваться спросом, и, как следствие, приносить стабильный и хороший доход, так как, как было отмечено ранее – основной причиной трудовой миграции в Россию (прежде всего из стран ближнего зарубежья) являются финансовые трудности, решение которых и заставляет иностранных граждан переезжать в Россию.

Стоит отметить, что зачастую иностранные граждане приезжают в Россию имея высшее профессиональное или как минимум среднее профессиональное образование, так среди своих клиентов, руководители образовательных центров отметили большое количество учителей, врачей и прочих специалистов определенной сферы жизни общества, которые вынуждены,

будучи трудовыми мигрантами, осуществлять низкоквалифицированную работу. Для ликвидации данной проблемы в Российской Федерации предусмотрен процесс легализации иностранного диплома, однако стоит принимать во внимания множество факторов – необходимость подтверждения образовательной программы, пройденной на Родине иностранного гражданина, знание русского языка на определенном высоком уровне и соответствие кандидата требованиям по отрасли, в которой был получен документ об образовании. Данная оценка, а также сложность бюрократического процесса делают процесс легализации практически невозможным и выполнимым лишь в небольшом количестве случаев обращения. Однако именно эта невозможность подтвердить свое образование в России и порождает желание иностранного гражданина получить некоторую квалификацию в стране пребывания.

Обратимся к статистике, относительно образования и целей визита иностранных граждан, прибывших в РФ в 2018 году. В соответствии с информацией, полученной из данных Федеральной службы государственной статистики³⁸, образование иностранных граждан в данном исследовании будет классифицироваться по четырем основным категориям: высшее профессиональное, среднее специальное, среднее общее, начальное общее и не имеющие образования. Последние две группы объединены в одну согласно данным источника. Так, по данным статистики за 2018 год количество иностранных граждан, прибывших в Санкт-Петербург с целью трудовой миграции и имеющих среднее профессиональное образование, составляет примерно 25% от общего числа прибывающих в РФ мигрантов. Далее следует категория иностранных граждан со средним общим образованием или около 24% от общего числа. И, наконец, высшее профессиональное образование имеют примерно 18% от общего числа иностранных граждан. Очень редко иностранные граждане приезжают на территорию РФ с целью работы с начальным образованием (примерно 1%), однако треть иностранцев не указало свое образование или описало его так, что оно попало в категорию «другое». Подробное деление по категориям образования иностранных граждан представлено на рисунке 2.4.

Если рассматривать данную проблему с точки зрения граждан РФ, то стоит отметить, что государство осуществляет все необходимые меры по предоставлению различных гарантий социальной и экономической безопасности для своих граждан, а благополучие и успешное пребывание граждан РФ на рынке труда ставится основной целью государства в реализации его программ. Именно поэтому при правильно выстроенной политике государства, повышение квалификации иностранной рабочей силы не будет угрожать благосостоянию и

³⁸ Федеральная государственной статистики. 2020. URL: <https://www.gks.ru/> (Дата обращения: 20.03.2020)

стабильности граждан РФ. Как утверждает Шуклина Е.А., государство, которое должно быть заинтересовано в удовлетворении спроса на труд в стране, на примере Санкт-Петербурга не предоставляет иностранным гражданам широкой возможности получить дополнительное профессиональное образование, минимальное для выполнения малейших, более квалифицированных задач, чем на то способны 65% иностранных работников³⁹.

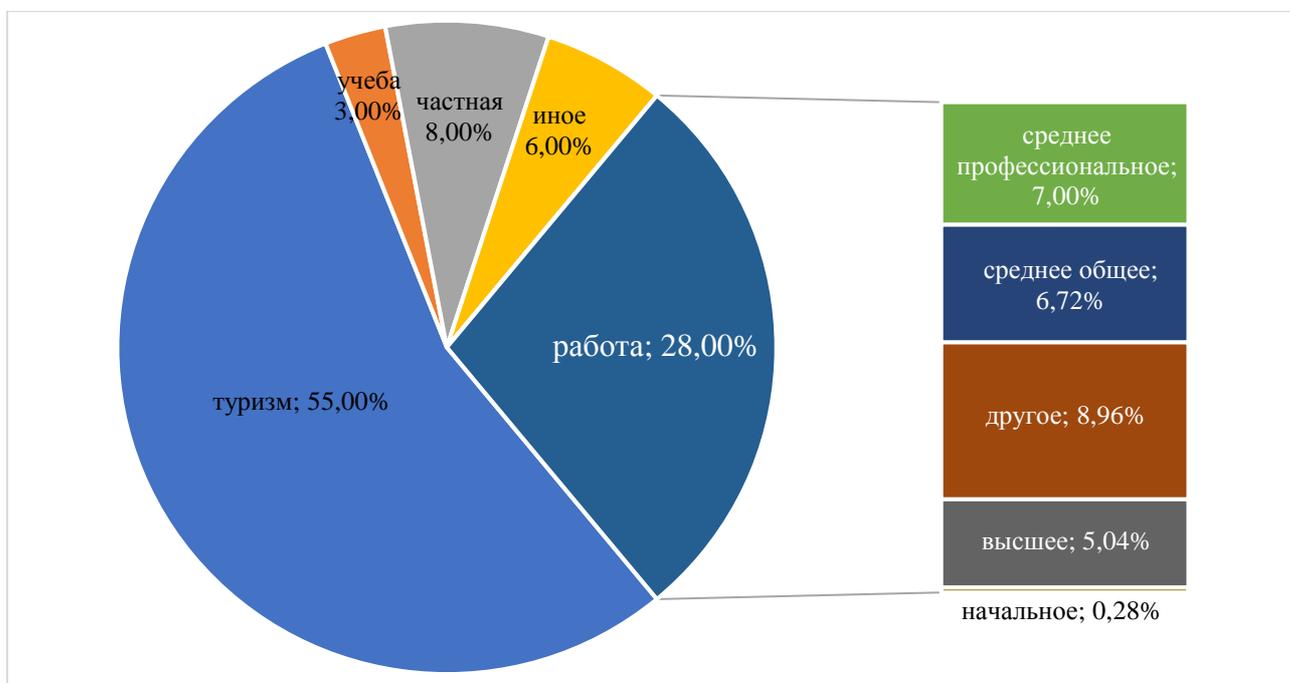


Рисунок 2.4 Цель визита иностранных граждан на территорию РФ и процентное соотношение уровня образования приезжающих с целью трудовой миграции.

Источник: Составлено автором на основании данных МВД⁴⁰ РФ и Федеральной службы государственной статистики

Если иностранным работникам будут предоставляться широкие возможности для получения профессиональной квалификации, а также информационная поддержка, стимулирующая и помогающая определить достоинства образования – у иностранных граждан будет меньше заинтересованности в нелегальной деятельности. Так как гарантии трудоустройства, стабильной и конкурентоспособной заработной платы, без нарушения законов РФ, а значит с последующими возможностями получения вида на жительство и гражданства, согласно гипотезе, должны способствовать меньшей заинтересованности граждан в нелегальной миграции. Государство должно уделять внимание данному фактору с

³⁹ Шуклина, Е. А. Профессиональное обучение мигрантов как управленческая проблема (на материалах исследований в ХМАО-Югре) / Е. А. Шуклина // XVIII Международная конференция памяти проф. Л.Н. Когана «Культура, личность, общество в современном мире: Методология, опыт эмпирического исследования». - 2015. - С. 1183-1192.

⁴⁰ МВД России. 2020. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/> (Дата обращения: 20.03.2020)

позиции обеспечения безопасности и экономического благосостояния, так как будет отсутствовать теневой сектор данной деятельности.

Для работодателей основной выгодой от квалифицированного линейного персонала является сокращение издержек на дополнительное постоянное обучение, а также на устранение ошибок, возникших на производстве по причине недостатка квалификации работников. Более того, отсутствие проблем с документацией или прочих претензий со стороны государства уже побуждает работодателей обращаться в образовательные организации с целью повышения квалификации или профессиональной подготовки иностранных сотрудников, в то время как рост спроса на профессиональное образование вызывал бы экономический рост на рынке образовательных услуг, будь то в государственных или частных учреждениях.

Таким образом, внедрение широких возможностей профессионального образования для иностранных граждан, прибывающих на территорию России с целью осуществления трудовой функции повлекло бы за собой ряд структурных изменений на всем рынке труда – каждый из субъектов которого претерпел бы значительные изменения, но итогом чего могло бы стать значительное снижение уровня нелегальной миграции, повышение качества производимых компаниями услуг, повышение спроса на образовательные услуги и популяризация изучения русского языка. Рассмотрим возможные шаги для реализации внедрения дополнительного профессионального образования на рынок труда.

Исходя из перечисленных преимуществ от внедрения и популяризации возможности получения дополнительного профессионального образования для их реализации могут быть предложены следующие рекомендации по изменению ситуации с положением иностранных граждан, приезжающих и пребывающих на территории Российской Федерации с целью осуществления трудовой функции. Прежде всего данные рекомендации будут касаться предложения о включении иностранных работников в программы дополнительного профессионального образования для иностранных работников на государственном уровне, в том числе через Центр трудовых ресурсов СПб.

Одной из основных возможностей для предоставления иностранным гражданам возможности профессиональной подготовки является функционал Центра трудовых ресурсов СПб. Услуги Центра предполагают консультационные и образовательные возможности, которые, прежде всего, оказываются работодателям, а в случае с работниками, в том числе и иностранными, на данный момент реализуются только консультации о процессах трудоустройства и законодательных аспектов рынка труда. Это говорит о том, что возможности и ресурсы Центра позволяют оказывать иностранным соискателям образовательные услуги, начиная от курсов русского языка, которые на данный момент

являются либо дорогостоящей услугой школ по обучению иностранным языкам, либо акциями некоммерческих фондов, заканчивая курсами профессионального мастерства, не требующих особого материально-технического обеспечения. Согласно информации, полученной от образовательной организации «HELP консалт», одной из наиболее востребованных со стороны работодателей образовательной услугой, предоставляемой их сотрудникам, являются курсы по соблюдению техники безопасности на производстве, что также могло бы быть реализовано на базе Центра трудовых ресурсов СПб.

Основываясь на опыте Федерального Агентства по трудоустройству Германии, Центр трудовых ресурсов СПб может разработать собственную программу по интеграции иностранных граждан, приезжающих на территорию РФ с целью осуществления трудовой функции. Рекомендации по совершенствованию системы профессиональной подготовки иностранных трудовых мигрантов представлены рядом нововведений:

1. Разработка программ профессиональной подготовки в государственных и частных образовательных организациях

Одним из основных предлагаемых нововведений является создание программы подготовки в виде программ повышения квалификации иностранных граждан по ряду специальностей. Центр трудовых ресурсов СПб, заключив договор о сотрудничестве с рядом образовательных организаций Санкт-Петербурга (например, предоставляющих курсы профессиональной подготовки в таких сферах, как строительство, общественное питание, сфера услуг) может использовать программы обучения и материально-техническое обеспечение образовательных организаций для обучения иностранных граждан. В рамках прохождения курсов, иностранные граждане получают ряд необходимых профессиональных навыков, подтверждаемых итоговым испытанием, и документ о приобретенной квалификации. Время прохождения образовательной программы – в зависимости от специальности (приблизительно от 1 до 4 месяцев).

2. Обязательное обучение русскому языку

Как было установлено в настоящем исследовании – языковой барьер является существенной преградой в процессе интеграции иностранных граждан на рынок труда РФ. Для нивелирования данной проблемы, Центр трудовых ресурсов СПб может сотрудничать с уже существующими некоммерческими организациями, например, как НКО «Просто», регулярно проводящая бесплатные курсы русского языка для иностранных граждан в Санкт-Петербурге. Приблизительный срок изучения – в зависимости от программы (приблизительно 6 месяцев), итог обучения – знание русского языка на разговорном уровне письменно и устно.

3. Проведение курсов по трудовому и миграционному праву на базе ГАУ «Центр трудовых ресурсов»

Так как Центр трудовых ресурсов СПб имеет опыт предоставления мигрантам консультационных услуг по юридическим вопросам, связанным с миграцией и трудоустройством. Формат частной консультации предлагается изменить на курсы по трудовому и миграционному праву, для того, чтобы иностранные граждане были осведомлены о правовом аспекте их пребывания на территории РФ и процессе трудоустройства, лучше понимали свои права и обязанности, а также свой правовой статус.

4. Разработка программы профориентации на базе Центра трудовых ресурсов СПб

Предлагается разработать систему тестирования иностранных граждан на профессиональную пригодность в той или иной сфере. В рамках данного тестирования стоит учитывать такие факторы, как: полученная иностранным гражданином специальность в стране исхода; склонность иностранного гражданина к той или иной деятельности; спрос на представителей тех или иных профессий в отрасли и возможность предоставления запрашиваемого курса в рамках предполагаемого партнерства Центра трудовых ресурсов СПб с образовательными организациями. Предлагается проводить данную программу перед началом программы по интеграции иностранного гражданина.

5. Проведение производственных практик на государственных предприятиях Санкт-Петербурга

Оптимальным завершением программы интеграции могло бы являться прохождение иностранным гражданином производственной практики на государственном учреждении Санкт-Петербурга. В рамках данной практики (предлагаемый срок 1-2 месяца) иностранных работников сможет отработать на практике полученные профессиональные навыки, адаптироваться к лингвистическим особенностям на рабочем месте, а также получить навык по адаптации в коллективе российской организации.

6. Проведение дополнительных курсов

Предоставление возможности приобретения дополнительных специализаций иностранным гражданином в рамках профессионального обучения.

Систематизированное изложение предлагаемой Центру трудовых ресурсов СПб программы интеграции иностранных граждан представлено на рисунке 2.5.

Для обеспечения предлагаемой программы, также предлагается внедрить следующие нововведения:

1. Создание единой онлайн-платформы для иностранных граждан

Такой информационный ресурс позволил бы систематизировать всю информацию, необходимую иностранному гражданину для того, чтобы быть полностью осведомленным о всех особенностях пребывания на территории Российской Федерации. С помощью этого

можно было бы решить проблему низкой информированности иностранных граждан об образовательных возможностях и процессе трудоустройства на территории РФ.

2. Создание единой базы данных образовательных программ, реализуемых образовательными учреждениями

Для того, чтобы реализовать ряд курсов профессиональной подготовки иностранных граждан Центр трудовых ресурсов СПб должен располагать информационной базой, содержащей в себе информацию о всех образовательных организациях, которые могут предоставлять услуги иностранным гражданам на территории Санкт-Петербурга. Создание такой базы упростило бы поиск представителями Центра трудовых ресурсов СПб образовательных возможностей для иностранных граждан на образовательном рынке Санкт-Петербурга.



Рисунок 2.5 Программа интеграции иностранных граждан на рынок труда РФ в рамках Центра трудовых ресурсов СПб

Источник: составлено автором

Так как материально-технические возможности Центра трудовых ресурсов СПб не позволяют предоставлять широкий спектр образовательных услуг, Комитет по труду и занятости населения Санкт-Петербурга, совместно с Комитетом по образованию Санкт-Петербурга могут организовать сотрудничество Центра трудовых ресурсов СПб с частными образовательными организациями дополнительного образования. Данное сотрудничество необходимо для подготовки квалифицированных российских и иностранных кадров для выхода на региональный рынок труда. Более того, согласно информации, полученной в ходе

глубинного интервью с директором ООО «Центр профессионального обучения с возможностью трудоустройства» было установлено, что такая программа уже разрабатывалась Комитетом по образованию Санкт-Петербурга совместно с руководителем Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга, с привлечением директора вышеупомянутого центра. Однако данная программа была приостановлена на этапе разработки проекта.

Более того, одной из выявленных проблем малой распространенности практики получения дополнительного профессионального образования является недостаток информационных ресурсов. Государственным образовательным учреждениям высшего и среднего профессионального образования необходимо оказывать информационную поддержку своих образовательных программ, в том числе и в зарубежных образовательных учреждениях (в первую очередь в странах, из которых происходит наибольший приток иностранных рабочих, например страны постсоветского пространства), то российский и, в частности, рынок труда Санкт-Петербурга потенциально получил бы высококвалифицированных иностранных специалистов, владеющих определённой профессией и надлежащим уровнем знания русского языка. А также, данная мера бы могла способствовать популяризации изучения русского языка в мире и улучшению имиджа российского профессионального образования.

Итогом предлагаемых нововведений могло бы послужить то, что иностранный гражданин за время реализации интеграционной программы получал бы ряд профессиональных навыков, подтверждённых документом об образовании; необходимое и достаточное знание русского языка, позволяющее свободно изъясняться на территории РФ и не иметь проблем с языковым барьером; осведомленность о процессах трудоустройства и миграционной политики государства; а также был социально и профессионально адаптирован в рабочую среду, что сделало бы иностранного гражданина равным гражданину РФ и повысило бы его востребованность среди работодателей на рынке труда.

Таким образом, предоставление возможности профессионального обучения иностранным работникам на базе государственных органов, осуществляющих содействие в трудоустройстве, таких как Центр трудовых ресурсов СПб, имеет большой потенциал в связи с потребностью всех субъектов рынка труда в квалифицированных кадрах и удовлетворению спроса на рынке труда. Достичь данного результата можно, внедрив более глубокое профессиональное образование на стадии подготовки иностранных работников к трудоустройству, например, проводя мастер-классы, лекции и практические занятия по выполнению той трудовой функции, для которой нанимается данный работник, а также консультационные услуги, касающиеся планирования карьеры иностранных работников

могут продолжаться образовательными курсами повышения квалификации. Более того, на базе Центра трудовых ресурсов СПб, данный сервис был бы наиболее оптимален в связи с тем, что данное учреждение является государственным, а, следовательно, контроль за его деятельностью осуществляется в полной мере, а также к государственному учреждению, сотрудничающему с работодателями региона и с Правительством Санкт-Петербурга, люди склонны проявлять больше доверия, а значит и эффект от данного профессионального образования предположительно должен быть больше. Именно благодаря надлежащей квалификации прибывающих иностранных работников и насыщению рынка труда можно в достаточной мере интегрировать иностранных работников в региональный рынок труда.

При реализации государством предложенных мер, способствующих росту популярности приобретения определенного уровня профессионального образования иностранными гражданами, пребывающими на территории Российской Федерации с целью осуществления трудовой функции, региональный и российский рынок труда в целом, получил бы большое количество иностранных рабочих, обладающих некоторой квалификацией и навыками, которые позволили бы им выполнять те же или более сложные функции, чем сейчас, однако с большим профессионализмом, а как следствие с меньшими издержками для работодателя, в связи с отсутствием необходимости дополнительного обучения или переобучения сотрудников. Более того, данные меры могли бы предоставить иностранным гражданам определенные социально-экономические гарантии, касающиеся их успешного трудоустройства и финансовой стабильности, что способствовало бы тому, что все меньше и меньше трудовых мигрантов имела бы намерение пребывать на территории Российской Федерации нелегально, выполнять трудовую функцию без соответствующих документов, что в свою очередь предостерегло бы работодателей от привлечения нелегальных мигрантов к осуществлению трудовой функции на их предприятии. Наконец, предоставление иностранным гражданам образования в аспекте безопасности на производстве или других, необходимых согласно законодательству, курсов, уменьшило бы сосредоточенность работодателей на избежание санкций со стороны надзорных органов и позволило бы стратегически планировать подготовку и повышение квалификации персонала. Так, предлагаемые в данном исследовании меры могли бы воздействовать на рынок труда со стороны каждого из его субъектов, способствуя качественным позитивным изменениям в сфере внешней трудовой миграции в Российской Федерации.

Заключение

Изучение рынков труда Российской Федерации и Федеративной Республики Германия, а также миграционной политики двух стран в рамках данного исследования позволило определить ряд важнейших особенностей функционирования государственной системы поддержки профессиональной подготовки кадров. Так, в рамках исследования было установлено:

1. Любой рынок труда, его функционирование предопределяется взаимодействием четырех основных субъектов – государства, работника, работодателя и образовательных организаций. Этот факт определяется не только данными научных исследований, но и нормативно-правовой базой, при этом, стоит отметить, что в отличие от российского законодательства – немецкое определяет в качестве субъектов рынка труда лишь работника и работодателя.
2. Миграционная политика России и Германии имеет ряд схожих черт, что предопределяется рядом факторов, однако этот параметр очень важен тем, что опыт выстраивания тех или иных взаимодействий на рынке труда или в рамках миграционной политики Германии может быть легко спроецирован на рынок труда РФ.
3. Система органов государственной власти в РФ в контексте миграционной политики и рынка труда предусматривает большее количество уровней управления, в которой предусмотрено подчинение одних органов другим, на различных уровнях государственного управления – от федерального до локального. Данный фактор, с одной стороны, в определенной мере определен государственным устройством страны, но с другой, затрудняет принятие тех или иных решений, применение норм и проведение реформ.
4. В Российской Федерации и Федеративной Республике Германия разные категории иностранных граждан, пребывающих на территории страны – в России, согласно законодательству, существует только 6 категорий иностранных граждан, прибывающих на территорию страны с целью работы, в то время как Германия подразделяет таких мигрантов на 4 основные категории, где основой деления является гражданство Европейского союза или его отсутствие.
5. В РФ существует потребность в повышении профессиональной квалификации иностранных работников как у самих работников, так и у работодателей. Избыток низкоквалифицированных трудовых ресурсов на рынке труда, не может быть оперативно устранен, так как отсутствуют очевидные возможности для иностранных

граждан в получении профессионального образования, а исследованный ГАУ «Центр трудовых ресурсов» не предоставляет ничего более консультационных услуг. В ходе исследования было установлено, что данный фактор предоставляет государству возможность внедрения программ профессиональной подготовки в рамках платформы ГАУ «Центр трудовых ресурсов».

6. В ходе эмпирического исследования рынка профессионального дополнительного образования Санкт-Петербурга было установлено, что профессиональной подготовкой иностранных трудовых мигрантов занимаются частные коммерческие образовательные организации, согласно статистике которых спрос у трудовых мигрантов на их услуги имеется, однако недостаток информированности, слабая заинтересованность работодателей и сложный механизм обращения в образовательные организации через государственные органы власти не способствуют массовой подготовке кадров и создания более подготовленной и качественной иностранной рабочей силы.
7. Также было установлено, что государственные образовательные организации высшего и среднего профессионального образования предоставляют образовательные услуги в том числе и иностранным гражданам, однако материальные, временные и интеллектуальные издержки, которые предполагает обучение в данном учреждении предопределяют тот фактор, что они не пользуются большой популярностью среди иностранных граждан.
8. Основные проблемы, с которыми сталкиваются иностранные граждане, пребывающие на территории РФ и ФРГ, достаточно аналогичны. Первыми основными проблемами в рамках исследования были установлены незнание государственных языков, законодательства и рынков труда обеих стран. При этом для каждой из стран есть свои характерные проблемы. Так, для Российской Федерации это большое количество низкоквалифицированных иностранных трудовых мигрантов, а для Германии – беженцев.

После получения вышеизложенных выводов в результате исследования было разработано предложение по внедрению системы профессиональной подготовки иностранных трудовых мигрантов для наиболее успешной их интеграции на рынок труда Российской Федерации. Для реализации данного предложения, службы занятости, например, ГАУ «Центр трудовых ресурсов» в сотрудничестве с государственными органами власти, государственными и частными образовательными учреждениями могут разработать собственные программы интеграции иностранных мигрантов на рынок труда, куда будут входить профессиональная подготовка, профориентация, социально-психологическая

помощь, культурно-лингвистическая интеграция и производственная практика. Итогом такой программы станет то, что рынок труда РФ получит полностью подготовленных и квалифицированных трудовых мигрантов, ничем не отличающихся от граждан РФ. Все это предоставит трудовым мигрантам больше гарантий во время пребывания в Российской Федерации, как следствие, из-за своей социальной привлекательности, сократит количество незарегистрированных иностранных граждан, количество нелегально трудоустроенных иностранных граждан, а значит позволит государству в большей мере контролировать рынок труда, квалифицированная рабочая сила в лице иностранных мигрантов удовлетворит спрос работодателей на данную рабочую силу, а образовательные организации профессионального образования получат больший доход от реализации их образовательных программ.

Так, предложенные меры по итогам исследования позволят произвести структурный сдвиг на рынке труда, затрагивая каждого из выделенных субъектов, и, как следствие, сделать его более стабильным, помимо иных возможных социально-психологических и политических эффектов.

Список источников

Нормативно-правовые документы

1. Закон РФ: О занятости населения в Российской Федерации от 19.04.1991 №1032-1 // Собрание законодательства. – 2019. – (ст. 2).
2. Постановление Правительства Российской Федерации: Об утверждении положения о федеральной службе по труду и занятости от 30.06.2004 №324 // Собрание законодательства. – 2004. – (ст. 1).
3. Постановлением Правительства Российской Федерации: «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 8 октября 2013 года №891.
4. Постановление Правительства Санкт-Петербурга: О Комитете по труду и занятости населения Санкт-Петербурга от 26.12.2006 №1542 // Собрание законодательства. – 2020.
5. Постановление Росстата: Об утверждении Методологических положений по проведению выборочных обследований населения по проблемам занятости (рабочей силы) от 13.11.2006 №65 // Собрание законодательства. – 2006.
6. Федеральный закон: "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" от 18.07.2006 №109-ФЗ // Собрание законодательства. – 2013. – (ст. 2).
7. Федеральный закон: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации от 25.07.2002 №115-ФЗ // Собрание законодательства. – 2019. – (ст. 13).
8. Федеральный закон: Об образовании в Российской Федерации от 29.12.2012 №273-ФЗ // Собрание законодательства. – 2019. – (ст.2).
9. Arbeitszeitgesetz (ArbZG) от 06.06.1994 // BGBl. I S. 1170, 1171. – 2020.
10. Zuwanderungsgesetz от 30.07.2004 // Собрание законодательства ФРГ. – 2004.
11. Nachweisgesetz (NachwG) от 20.07.1995 // BGBl. I S. 946. – 2020
12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ // Собрание законодательства. – 2019. – (ст. 20).
13. Федеральный закон: О государственном языке Российской Федерации от 01.06.2005 №53-ФЗ // Собрание законодательства. – 2019. – (ст. 1).
14. Федеральный закон: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 06.10.1999 №184-ФЗ // Собрание законодательства. – 2019.

Книги и статьи

1. Акмалова, А.А. Социальная работа с мигрантами и беженцами / А.А. Акмалова, В.М. Капицын. – М.: Инфра-М, 2016. - 185 с.
2. Безбородова Т.М. Мигранты на российском рынке труда / Т.М. Безбородова // Социологическое исследование Института социологии РАН. - 2013. - №5. - 66-71 с.
3. Егорова, Е.Ю. Адаптация и интеграция мигрантов в России / Е.Ю. Егорова // Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2012. - №1. – С. 26-27.
4. Жакевич, В.Д. Миграционные настроения в странах СНГ / В.Д. Жакевич // Социологическое исследование. – 2008. - №10. – С. 88-90.
5. Земскова, А.В. Исполнение федерального законодательства в сфере осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территории России / А. В. Земскова, Д. П. Демиденко, К. Д. Шевченко. – СПб: Юридический центр, 2015. – 140 с.
6. Иванчак, А.И. Правовое регулирование посредничества трудоустройстве: монография: в 1 т. / А.И. Иванчак, Т.А. Горловская, М.В. Егиазарова и др.; МГИМО МИД РФ – Саарбрюкен, 2017. – 86 с.
7. Корнева, Е.С. Международная миграция населения и экономический подход к изучению миграции / Е.С. Корнева // Голиковские чтения: сборник научных трудов. – 2012. – С. 220-227.
8. Международная миграция и устойчивое развитие России / В.С. Малахов, Н.В. Мкртчян, О.И. Вендина и др. – М: Дело, 2015. – 120 с.
9. Миграция и рынок труда / Ю.Ф. Флоринская, Н.В. Мкртчян, Т.М. Малеева, М.К. Кириллова. – М: Изд-во РАНХиГС, 2015. - 85 с.
10. Шуклина, Е. А. Профессиональное обучение мигрантов как управленческая проблема (на материалах исследований в ХМАО-Югре) / Е. А. Шуклина // XVIII Международная конференция памяти проф. Л.Н. Когана «Культура, личность, общество в современном мире: Методология, опыт эмпирического исследования». - 2015. - С. 1183-1192.
11. Цыренов, Д.Д. Институт образования и рынок труда: качественное и количественное взаимодействие / Д.Д. Цыренов // Вестник БГУ. Экономика и менеджмент. – 2014. - №1. – С. 42-54.
12. Ермолаева С.Г. Рынок труда [Учебное пособие] / С.Г. Ермолаева. – Екатеринбург.: Издательство Уральского Университета, 2015. – 109 с.
13. Затепякин О.А., Ясинский Д.Ю. Понятие рабочей силы: проблема отождествления и новый взгляд // Фундаментальные исследования. – 2017. – № 7. – С. 112-121

14. Кибанов, А.Я. Управление персоналом: учебное пособие / А.Я. Кибанов. — 6-е изд., стер. — М. : КНОРУС, 2016. — 202 с.
15. Ляпанов, А.В. Проблемы миграционной политики современной России / А.В. Ляпанов // Вестник Пермского университета. – 2013. - №3. – С. 164-172.
16. Макконнелл, К. Р., Брю, С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. / К.Р. Макконнелл, С.Л. Брю - М.:Республика, 1992. - Т.1. - 399 с.
17. Сахарова, В.В. Мультикультурализм и политика интеграции иммигрантов: сравнительный анализ опыта ведущих стран Запада / В.В. Сахарова. - СПб: Златоуст, 2015. – 194 с.
18. Шатилов, С.П. К вопросу о месте трудовой миграции в системе иных видов миграции / С.П. Шатилов // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2013. - №2. – С.31-33.
19. Шевцова, Е.В. Зарубежный и отечественный опыт управления стихийными миграциями с целью достижения межнационального и межконфессионального согласия. / Е.В. Шевцова // Материалы научно-практической конференции Сибирской академии государственной службы. – 2016. – С. 244-247.
20. Resolution concerning the International Classification of Status in Employment (ICSE), adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians // The Fifteenth International Conference of Labour Statistician. – 1993. – С. 1-2.
21. Rita Sussmuth. 2009. The future of Intefration and Migration Policy in Germany. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Электронные ресурсы

1. Комитет по труду и занятости населения Санкт-Петербурга. 2020. URL: <http://rspb.ru/> (Дата обращения: 13.03.2020)
2. Министерство Внутренних дел Российской Федерации. 2019. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/> (Дата обращения: 15.03.2020)
3. Минтруд России. 2020. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry> (Дата обращения: 10.03.2020)
4. Санкт-Петербургский государственный университет. 2020. URL: <https://spbu.ru/> (Дата обращения: 15.03.2020)
5. ТАСС. 2020. URL: <https://tass.ru/> (Дата обращения: 15.03.2020)
6. Федеральная служба государственной статистики. 2020. URL: <https://www.gks.ru/> (Дата обращения: 20.03.2020)

7. Центр стратегических разработок. 2019. URL: <https://www.csr.ru/> (Дата обращения: 05.04.2020)
8. Центр трудовых ресурсов». 2019. URL: <http://gauctr.ru/> (Дата обращения: 01.04.2020)
9. Regnum.2019. URL: <https://regnum.ru/> (Дата обращения: 10.12.2019)
10. Rjob. 2019. URL: <https://rjob.ru/> (Дата обращения: 01.04.2020)
11. HeadHunter. 2019. URL: <https://spb.hh.ru/> (Дата обращения: 23.03.2020)
12. Bundesministerium für arbeit und soziales. URL: <https://www.bmas.de/DE/Startseite/start.html> (Дата обращения: 30.04.2020)
13. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. URL: <https://www.bamf.de/DE/Infothek/infothek-node.html> (Дата обращения 30.04.2020)
14. Bundesagentur für Arbeit. 2020. URL: <https://www.arbeitsagentur.de/> (Дата обращения: 02.05.2020)
15. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/ministerium-node.html> (Дата обращения 30.04.2020)

Приложения

Приложение 1

Данные миграционной статистики по Санкт-Петербургу за 2017-2019 годы

Год		2017	2018	2019		
Оформлено приглашений (шт)		38 213	33 274	34 611		
Оформлено виз (шт)		20 634	20 821	20 565		
МИГРАЦИОННЫЙ УЧЕТ	Поставлено на миграционный учет		2 153 442	2 640 988	2 921 995	
	в том числе:	зарегистрировано по месту жительства (чел)	19 959	20 194	18 664	
		поставлено на учет по месту пребывания (чел)		2 133 483	2 620 794	2 903 331
		в том числе:	первично		2 019 434	2 540 658
	из них по целям въезда:		Туризм (чел)	1 197 326	1 290 105	1 615 808
			Учеба (чел)	55 336	65 317	73 597
			Работа (чел)	521 902	718 567	820 198
			Частная (чел)	109 723	299 412	166 982
		Иное (чел)	135 147	167 257	164 262	
	Снято с миграционного учета		1 939 559	2 245 886	2 614 922	
РАЗРЕШЕНИЯ НА ВРЕМЕННОЕ ПРОЖИВАНИЕ	Принято решений о выдаче РВП (шт)		11 419	11 032	9 643	
	Проживает по РВП (чел)		24 281	25 949	24 146	
ВИДЫ НА ЖИТЕЛЬСТВО	Принято решений о выдаче ВнЖ (шт)		10 350	10 829	10 612	
	Проживает по ВнЖ (чел)		40 064	48 950	49 913	
ПРИОБРЕТЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (принято, восстановлено, признано)		5 990	8 255	10 328		

Источник: составлено автором, на основании данных МВД

Приложение 2

Гайд экспертного интервью для сотрудников ГАУ СПб «Центр трудовых ресурсов»

Добрый день!

Меня зовут _____. Я - студент факультета _____ СПбГУ. Я провожу исследование в рамках проекта «Вызовы международной трудовой миграции в Германии и России» и хотел(а) бы задать несколько вопросов, касающихся Вашей работы с иностранными работниками в Вашей организации. Пожалуйста, отвечайте как можно более развернуто и не ограничивайтесь односложными ответами. Вся собранная мной информация является конфиденциальной и будет обрабатываться в общем виде.

1. Расскажите, пожалуйста, иностранные работники из каких стран, в основном, обращаются в Ваш Центр? Какие из Ваших сервисов являются наиболее востребованными среди иммигрантов?
2. Сколько времени, в среднем, уходит на решение вопроса о трудоустройстве одного иностранного работника? С чем это связано? Есть ли разница во времени в зависимости от стран исхода?
3. Как, по Вашему мнению, чаще всего иностранный работник узнает о Вашей деятельности (Например: через тех, кто уже обращался или самостоятельно)?
4. Какие возможности есть у иностранного работника при выборе места работы, позиции? Могли бы Вы привести пример? От чего это зависит, по Вашему мнению?
5. Расскажите, пожалуйста, поподробнее про организованный набор. Чем он отличается от индивидуального набора? Помимо организованного набора, какие еще есть способы привлечения иностранных работников для работы в российских компаниях? Каким образом чаще всего нанимаются иностранные работники?
6. Как часто обращаются к Вам компании (организации) за помощью в поиске иностранных работников? Из каких отраслей? Какие работники сейчас востребованы? Какие позиции востребованы? (Не зачитывать, для интервьюера: Необходим ли им определенный уровень знаний русского языка? Какой должен быть уровень их образования?)
7. Какие каналы информирования Вы используете (сайт, социальные сети, выставки вакансий и т.п.)? Как происходит информирование мигрантов о необходимых документах/требованиях при устройстве на работу? – можно убрать
8. На Вашем сайте представлена информация про то, что в Вашем Центре существуют Консультативные службы. Не могли бы Вы пояснить подробнее, пожалуйста, в чем заключается их работа? Помимо консультационных служб, какие другие способы адаптации иностранных работников Вы применяете? (Например, тренинги, проведение совместных мероприятий, корпоративов)

9. Есть ли у иностранных работников бесплатные способы получения обучения? Если нет, в чем причина?
10. Обращаются ли к Вам иностранные работники повторно? Как часто? По каким вопросам, в основном? Как часто к Вам обращаются иностранные работники по рекомендации работников, уже пользовавшихся Вашими услугами?
11. Есть ли, по Вашему мнению, отличия в условиях труда/оплаты иностранных работников и местных? С чем это связано? Существуют ли специальные возможности для граждан из бывшего Советского Союза? Или трудоустройство иностранных граждан происходит по общей схеме? (Для интервьюеров из Германии – вопрос про страны ЕС)
12. Какие сложности возникают при взаимодействии с иностранными гражданами в процессе трудоустройства? С какими трудностями сталкиваются иммигранты при устройстве на работу через Ваш Центр? Какие из них, по Вашему мнению, наиболее существенные для них? (Например, языковой барьер, разница культур, разница в трудоустройстве мужчин и женщин и т.п.)
13. В европейском сообществе происходят изменения законодательства, регулирующего процессы трудовой миграции. Эти изменения облегчают процесс трудоустройства. Скажите, пожалуйста, происходят ли у нас такие изменения? Они влияют на работу Вашего центра с иммигрантами? Есть ли региональная специфика?
14. Какие другие организации Вы можете назвать, которые помогают иммигрантам в процессе трудоустройства? Сотрудничаете ли Вы с ними?
Если да: Не могли бы Вы назвать примеры такого сотрудничества? К какому сектору в основном они принадлежали? (государственному, коммерческому, некоммерческому?)
Существуют ли проблемы в сотрудничестве с ними?
Если не взаимодействуют: Существует ли возможность дальнейшего сотрудничества с ними? Почему (да/нет)?
15. И в заключение: видите ли Вы перспективы для упрощения процедур, связанных с трудоустройством иммигрантов? Какие изменения процедур кажутся Вам необходимыми, целесообразными? По каким направлениям необходимы улучшения? Как они могут быть достигнуты?

Источник: составлено участниками совместного исследовательского проекта

Приложение 3

Гайд экспертного интервью для частных образовательных организаций

Добрый день!

Меня зовут ____ . Я - студент факультета ____ СПбГУ. Я провожу исследование в рамках проекта «Вызовы международной трудовой миграции в Германии и России» и хотел(а) бы задать несколько вопросов, касающихся Вашей работы с иностранными работниками в Вашей организации. Пожалуйста, отвечайте как можно более развернуто и не ограничивайтесь односложными ответами. Вся собранная мной информация является конфиденциальной и будет обрабатываться в общем виде.

1. Расскажите, пожалуйста, обращаются ли иностранные работники в Вашу организацию? Из каких стран, в основном, обращаются? Как часто обращаются? Какие из Ваших курсов являются наиболее востребованными среди иммигрантов?
2. На Вашем сайте написано, что Ваш центр, в том числе, содействует трудоустройству людей, прошедших Ваших курсы, относится ли это и к трудоустройству иностранных граждан? Не могли бы Вы рассказать, как именно Вы помогаете им трудоустроиться? Есть ли сложности, по сравнению с аналогичной работой с гражданами РФ?
3. Как, по Вашему мнению, чаще всего иностранный работник узнает о Вашей деятельности (Например: через тех, кто уже обращался или самостоятельно)?
4. Какие возможности есть у иностранного работника при выборе места работы, позиции? Могли бы Вы привести пример? От чего это зависит, по Вашему мнению?
5. Как часто обращаются к Вам компании (организации) за помощью в обучении иностранных работников? Из каких отраслей? Какие работники сейчас востребованы? Какие позиции востребованы? (Не зачитывать, для интервьюера: Необходим ли им определенный уровень знаний русского языка? Какой должен быть уровень их образования?)
6. Есть ли у иностранных работников бесплатные способы получения обучения? Если нет, в чем причина? Есть ли какие-либо льготы?
7. Обращаются ли к Вам иностранные работники повторно? Как часто? По каким вопросам, в основном? Как часто к Вам обращаются иностранные работники по рекомендации работников, уже пользовавшихся Вашими услугами?
8. Есть ли, по Вашему мнению, отличия в условиях труда/оплаты иностранных работников и местных? С чем это связано? Существуют ли специальные возможности для граждан из бывшего Советского Союза?
9. Какие сложности возникают при взаимодействии с иностранными гражданами в процессе обучения? С какими трудностями сталкиваются иммигранты при обучении у

- Вас? Какие из них, по Вашему мнению, наиболее существенные для них? (Например, языковой барьер, разница культур, разница в трудоустройстве мужчин и женщин и т.п.)
10. Сотрудничаете ли Вы с аналогичными организациями, содействующими трудоустройству иностранных граждан на рынке труда СПб?
 11. **Если да:** Не могли бы Вы назвать примеры такого сотрудничества? К какому сектору в основном они принадлежали? (государственному, коммерческому, некоммерческому?) Существуют ли проблемы в сотрудничестве с ними?
 12. **Если не взаимодействуют:** Существует ли возможность дальнейшего сотрудничества с ними? Почему (да/нет)?
 13. И в заключение: Считаете ли вы, что квалификация иностранных граждан во многом предопределяет успешность их трудоустройства и нахождения на территории РФ в целом? Почему?

Источник: составлено автором

Приложение 4

Гайд экспертного интервью для иностранных мигрантов

Добрый день, ..., меня зовут..., это мои коллеги.... (при необходимости).

Большое спасибо за ваше время и ваше решение принять участие в этом интервью.

Мы представляем СПбГУ. Сейчас мы работаем над проектом «Вызовы международной трудовой миграции в Германии и России».

Я хотел(а) бы задать Вам ряд вопросов, касающихся работы и жизни в России. Буду глубоко признателен(льна), если Вы разрешите записать нашу беседу на диктофон, чтобы не упустить важных для анализа моментов. Информация носит конфиденциальный характер и будет использована в обобщенном виде исключительно в научных целях.

Ориентировочная продолжительность интервью – 1 час. Вы не против? (Добавить информацию об отрасли, наблюдаемых условиях в организации)

1. Базовая информация о респонденте

Как Вас зовут?

Сколько Вам лет?

Из какой страны и города Вы приехали в Россию?

Как давно Вы живете в России? (не считая краткие поездки домой).

Посещали ли Вы курсы русского языка?

Какое у Вас образование? (закончили школу? поступали ли куда-либо после школы?)

Обучались ли Вы в России? Если да, то где? Помогло ли Вам получение образования в России при трудоустройстве?

Замужем ли Вы/женаты ли? Есть ли у Вас дети?

По какому вопросу обратились в Единый центр документов?

2. О мотивации к переезду.

Почему Вы переехали? (возможно варианты, если затрудняется ответить: чтобы здесь работать, из-за семьи (член семьи жил здесь) и т.д)

Почему вы приехали именно в Россию? В Санкт-Петербург?

У Вас в России (в СПб) есть родственники? Не могли бы Вы рассказать о своей семье? Где живут члены Вашей семьи? Есть ли у них опыт миграции?

Есть ли в России у Вас друзья?

3. О процессе переезда.

Кто помогал Вам при переезде с поисками жилья?

Кто предоставил Вам информацию о рабочих местах, языке, городе, стране, транспорте?

Пожалуйста, опишите Ваши чувства, мысли в первое время после переезда Было ли вам тяжело, одиноко? Скучали ли Вы по родной стране?

А сейчас что Вы чувствуете?

4. О работе.

Как Вы искали (ищете) работу?

Обращались ли Вы в какие-либо организации? Если нет, кто Вам помогал при поиске работы? Сколько времени у Вас занял поисках работы?

Вы когда либо чувствовали что ваших знаний и умений недостаточно для той работы, на которой вы работаете? Приходилось ли Вам учиться (проходить курсы переподготовки) при устройстве на работу?

С какими трудностями/проблемами Вы столкнулись или сталкиваетесь при трудоустройстве (Например, дискриминация, законодательные и бюрократические барьеры, языковой барьер, разница культур, разница в трудоустройстве мужчин и женщин и т.п.)?

С какого раза Вы нашли работу (сколько попыток)? Какие документы Вы предоставили при трудоустройстве? Заключили ли с Вами письменный трудовой договор?

Расскажите про последнее место работы, которое у Вас было в родной стране. Устраивала ли Вас оплата труда, условия труда, нравилась ли сама работа?

Расскажите про Ваше текущее место работы (характеристика каждого пункта и отношение респондента к нему):

- график (есть ли сверхурочная работа)
- условия труда (соответствовало ли ожиданиям)
- заработная плата (удовлетворённость, вовремя ли платят, в полном ли объёме, повышают ли)
- наличие договора
- отношения в коллективе
- отношения с русскими коллегами
- возможности обучения в организации

Вы работаете на одной или на нескольких работах? Если на нескольких, то почему?

Почему Вы уволились с предыдущего места работы?

Помогал ли Вам текущий работодатель при обустройстве в России? Например, с жильём, документами и т.д.

Как Вы думаете, ваша зарплата соответствует вашим усилиям? Вы считаете свою заработную плату справедливой?

На что Вам хватает вашей зарплаты? (Уточнить: на еду и проживание; на еду, проживание, отправку денег домой; перечисленное плюс техника; перечисленное плюс одежда и развлечения)

Какую часть от своей заработной платы Вы отправляете домой? (Уточнить: половину, треть, четверть?)

Кто оплачивает Ваш патент? (уточнить: Вы сами, работодатель, родственники)

Довольны ли Вы своей работой? Вы собираетесь сменить свою работу в ближайшее время? если да, то почему?

6. О жизни после переезда и адаптации.

Произошли ли в Вашей повседневной жизни какие-либо изменения после переезда в Россию? (Например, поменялись привычки, стали больше ходить в кино/кафе, театры)

Стали ли Вы переехав в Россию, больше позволять себе? (покупать новую одежду, ходить в кафе, кино и т.д.)

Выходите ли Вы на работу, если болеете? Оформляли ли Вы больничный? Если не оформляли, разрешал ли Вам работодатель не выходить на работу?

Вспомните случай, когда заболели. Ходили ли Вы к врачу?

В случае важного или чрезвычайного события, отпускает ли Вас работодатель?

Есть ли у Вас русские друзья?

Вы делите свое место жительства с кем-нибудь? Если да, то с кем?

Как Вы добираетесь на работу? Далеко ли Вам до места работы от дома?

Что вам нравится (не нравится) в вашей жизни здесь, в России? А в Санкт-Петербурге?

7. О Вашем свободном времени и отдыхе.

Расскажите, пожалуйста, как Вы обычно проводите свое свободное время? С кем? Где?

Какие у Вас любимые места в городе? Как часто Вы там бываете?

Пожалуйста, опишите Ваш последний выходной.

Бывают ли периоды, когда Вы работаете без выходных?

8. Перспективы и будущее.

Что Вам больше всего нравится (не нравится) в Санкт-Петербурге?

Расскажите о Ваших планах на будущее. (на ближайшее и на более отдалённое)

Хотите ли Вы остаться здесь жить? Объясните почему.

Собираетесь ли Вы вернуться (в свою страну)? Привезти семью? Получить образование?

Объясните почему.

Источник: составлено участниками совместного исследовательского проекта

Приложение 5

Гайд экспертного интервью для иностранного студента

Добрый день!

Меня зовут _____. Я - студент факультета _____ СПбГУ. Я провожу исследование в рамках проекта «Вызовы международной трудовой миграции в Германии и России» и хотел(а) бы задать несколько вопросов, касающихся Вашего обучения в Высшем (среднем) образовательном учреждении. Пожалуйста, отвечайте как можно более развернуто и не ограничивайтесь односложными ответами. Вся собранная мной информация является конфиденциальной и будет обрабатываться в общем виде.

- 1) Представьтесь пожалуйста. Откуда Вы родом? Как давно пребываете на территории России?
- 2) Какой у вас уровень образования? Где оно было получено?
- 3) Каков алгоритм поступления на программы бакалавриата и магистратуры для иностранных граждан? Что можете отметить, как плюсы и как минусы данного механизма поступления? (Спрашивать об опыте конкретного респондента)
- 4) В чем основные отличия поступления и обучения в ВУЗе для иностранца и не иностранца? В чем проще/сложнее?
- 5) Какие требования для поступления в Ваш ВУЗ/ССУЗ иностранцу?
- 6) С какими проблемами сталкиваются иностранные граждане при обучении в СПбГУ?
- 7) Что было бы неплохо исправить во всей этой схеме?

Источник: составлено автором