

УДК 325.2

*Золотухин И.Н.
Zolotukhin I.N.*

Филиппинская модель организации и управления процессами трудовой миграции

Organization and Regulation of the Labor Migration Processes: Filipino Model

В данной статье рассматриваются деятельность филиппинского правительства по управлению международной миграцией, а также инструменты миграционной политики Филиппин. В статье обозначены механизмы управления миграционными процессами, дана характеристика организациям, занимающимся различными направлениями зарубежной трудовой миграции, обозначены основные проблемы трудовой миграции.

Ключевые слова: *филиппинская миграция, Департамент по труду и занятости, рекрутеры, трудовые мигранты*



In the article the activity of the Philippine government on regulation of the international migration and the mechanisms of the Philippine migration politics are considered. The measurements of the migration processes management, the organizations, regulating different directions of overseas labor migration and basic problems of labor migration are pointed out.

Key words: *Filipino migration, DOLE, recruiters, labor migrants*

Филиппины в значительной степени могут считаться миграционным донором, и их правительство стремится выработать оптимальную модель управления выездом граждан в различные страны. В настоящее время Филиппины стоят перед вызовами социально-экономического будущего, связанного с эмиграцией населения, которая будет продолжаться не только из-за сложной социально-экономической обстановки в стране, но и из-за того, что развитые страны будут продолжать испытывать потребность в иностранных мигрантах, прежде всего как дешевой рабочей силе.

Миграционная политика Филиппин начинает оформляться при режиме Фердинанда Маркоса (1972 – 1986). Первоначально она носила вынужденный характер (как временная мера, чтобы подавить выступления, вызванные ростом безработицы в результате провала политики «Нового общества»), но впоследствии филиппинское правительство пошло по пути упрощения экспорта «национальных ресурсов», понимая экономическую выгоду такого мероприятия. К делу осуществления управляемой миграции привлекаются ведомственные структуры, ориентированные не только на учет и контроль над отбывающими за границу гражданами Филиппин, но и на оказание поддержки эмигрантам.

ЗОЛОТУХИН Иван Николаевич, к.полит.н., доцент кафедры международных отношений Дальневосточного федерального университета (г. Владивосток). **E-mail:** zolivnik@mail.ru

Целью миграционной политики Филиппин становится экспорт национальной рабочей силы. Среди важнейших задач стоит выделить профессиональную и профориентационную подготовку трудовых мигрантов для работы в стране пребывания; обеспечение правовой защиты филиппинских граждан, направленных на работу в страны пребывания; четкое взаимодействие государственных и негосударственных структур в работе по подготовке и направлению филиппинской рабочей силы на работу за рубеж и разделение функций между ними.

В настоящее время реализацией миграционной политики республики занимаются несколько ведомств, но главным институтом является Департамент (министерство) по труду и занятости (английская аббревиатура выглядит как DOLE (Department on Labor and Employment) – «пособие»), имеющий разветвленную сеть своих работников за рубежом. Служащие Департамента занимаются вопросами содействия филиппинцам в подборе работодателя, оказания им правовой поддержки в случае нарушения их трудовых прав и оказания финансовой помощи при возникновении чрезвычайных ситуаций. Работники Департамента трудятся в 135 странах мира в представительствах данного ведомства, в посольствах в статусе трудовых атташе, а также в ресурсных центрах. Еще одним значимым государственным учреждением в этой области является Департамент международных дел (Department on Foreign Affairs – DFA).

Элементами правительственной машины по миграционным делам являются следующие агентства и бюро: (для временных рабочих) Филиппинское Управление по трудоустройству за рубежом (Philippine Agency on Employment Abroad – POEA) и Управление по благосостоянию рабочих за рубежом (Overseas Workers Welfare Agency – OWWA); и (для постоянных жителей) Комиссия по филиппинцам, проживающим за рубежом (Overseas Filipino Commission – OFC). Филиппинское государство имеет приблизительно 80 посольств и консульств, которые помогают филиппинцам за границей [12].

При проведении миграционной политики филиппинское руководство заинтересовано в расширении рынка занятости для своих рабочих, но с другой стороны вынуждено защищать права и интересы филиппинских рабочих за границей. К работе по трудоустройству филиппинцев за рубежом также активно привлекаются частные агентства занятости и неправительственные организации.

Управление по трудоустройству за рубежом занимается развитием занятости и размещением трудовых мигрантов за границей и координированием найма через введение системы лицензирования и мониторинга рекрутерских агентств. Структура была учреждена в 1982 г. в соответствии с указом Президента № 797 для поддержки и развития программ занятости за рубежом и защиты прав рабочих-мигрантов. Чтобы трудоустроиться за границей, филиппинцу необходимо в обязательном порядке получить разрешение от Управления. В 2003 г. вводится электронная система подготовка документации, согласно которой каждый работник получает идентификационную карту, содержащую всю необходимую информацию о квалификации работника. Управление осуществляет постоянный мониторинг деятельности лицензированных рекрутерских агентств и иностранных работодателей.

Главной обязанностью Управления по благосостоянию рабочих за рубежом является защита интересов филиппинских рабочих за границей. После того как в 1995 г. в Сингапуре была казнена филиппинка Флор Контемпласон, на Филиппинах был принят Закон №8042 о трудовых мигрантах и филиппинцах, проживающих за границей, устанавливающий стандарты защиты и социального обеспечения рабочих-

мигрантов и их семей. Защита прав мигрантов достигается, в том числе на основе двойной ответственности работодателя, у которого работает филиппинский трудовой мигрант, и частного агентства занятости, через которое он был трудоустроен к конкретному работодателю.

С 2007 г. в рамках Департамент по труду и занятости создается Центр реинтеграции трудовых мигрантов, в функции которого входит обучение возвратившихся домой трудовых мигрантов новым навыкам для работы в своей стране или за рубежом, а также оказание им адаптационной и психологической помощи.

Филиппины является лидером среди азиатских стран в развитии и совершенствовании законодательства по миграции. В 2003 г. в стране были приняты Закон против торговли людьми, Закон о голосовании филиппинцев, проживающих за рубежом, Закон о содержании и повторном приобретении гражданства. С точки зрения обязательств к международным нормам и стандартам относительно мигрантов, Филиппины – одна из 34 стран ратифицировавших Конвенцию ООН по правам всех рабочих-мигрантов и их семей и одна из 95 стран, ратифицировавших Протокол ООН о предотвращении, подавлении и наказании за торговлю людьми, особенно женщинами и детьми [6].

Таким образом, Филиппины имеют ряд законов, предназначенных для защиты прав филиппинцев за рубежом, в том числе их права на участие в политической деятельности на родине, и дающие возможность для приобретения двойного гражданства. Кроме того, на Филиппинах также имеется индустрия рекрутирования, которая подконтрольна Филиппинскому Управлению по трудоустройству за рубежом. Все это свидетельствует о том, что на Филиппинах действуют отработанные механизмы по управлению миграционными процессами [8].

Филиппины являются рекордсменом в области подписания меморандумов о взаимопонимании в области миграции, имея около 60 соглашений о временной трудовой деятельности граждан Филиппин в других странах, из которых 45 являются межправительственными. Характерно, однако, что Филиппины не имеют соглашений по миграции с Сингапуром, Японией и Саудовской Аравией, куда направляется основной поток филиппинских мигрантов. Также следует отметить, что двусторонние межгосударственные соглашения о миграции уделяют наибольшее внимание договоренностям, связанным с организацией рекрутирования трудовых мигрантов, и по большей части обходят стороной проблему защиты их прав [3].

Международная трудовая миграция стала важным источником поступления иностранной валюты на Филиппины, хотя Всемирный банк и Международный Валютный Фонд предостерегли Филиппины, чтобы они не опирались на международную миграцию как на источник стратегии экономического роста [10, p. 109]. С другой стороны если бы не было возможности для миграции филиппинцев за рубеж, то уровень безработицы в стране был бы еще выше.

Мигранты (а точнее их денежные переводы) вносят существенный вклад в развитие филиппинской экономики. Денежные переводы, отправляемые филиппинцами, находящимися за пределами страны, домой, являются важной статьей национального дохода, составляя, по разным данным, от 7% до 11% ВВП республики. В 2010 г. по официальным данным Всемирного банка по вопросам миграции и денежных переводов Филиппины вошли в пятерку стран – основных получателей зарегистрированных денежных переводов, получив за год сумму в размере 21,3 млрд. долларов США и обойдя Францию (15,9). Больше Филиппин получили только Индия (55 млрд. долларов), Китай (51) и Мексика (22,6) [4, с. 26].

По достаточно эмоциональному высказыванию Э. Сан Хуана: «От Акино до Эстрады (на протяжении 15 лет) производительность заграничных рабочих держала на плаву прогнившую [филиппинскую] систему» [11, p. 232], а другой исследователь, Роландо Толентино, употребил термин филиппинская «экономика вагины», в котором не только отражены характеристики филиппинского трудового экспорта за рубеж – работа, где не требуется высокая квалификация: домашнее хозяйство, уход, развлечения, но и положение Филиппин в мировой экономике как некоего «сосуда» для «проникновения» инициатив и рекомендаций Международного валютного фонда и Всемирного банка [14].

С другой стороны, учитывая тот факт, что 70% мигрантов, выезжающих за границу – женщины, президенты К. Акино и Ф. Рамос назвали их «новые героини нашей страны», а Рамос даже заявил, что филиппинские женщины – это «помощь развитию зарубежных стран» [5].

Однако проблема защиты прав мигрантов остается актуальной, несмотря на существующее как филиппинское, так и международное законодательство по этому вопросу, а усиление функций формальных институтов не снимает проблему нелегальной миграции. Хотя Томас Ачакосо – международный эксперт по вопросам миграции, экс-министр труда и занятости Республики Филиппины говорил о том, что «Филиппины..., не самая богатая страна в мире, тем не менее, ее трудовые мигранты защищены.» [1], он же сам не так давно отметил в своей презентации в Москве в мае 2011 г. что, «генеральный директор МОТ (Международной организации труда) однажды пришёл к выводу, что ни их конституционные процедуры, ни проводимые ими регулярные мероприятия в рамках технического сотрудничества «не привели к сколько-нибудь существенному успеху в деле сокращения масштабов повседневной и широко распространённой эксплуатации мигрантов» [2, с. 32].

В октябре 2010 г. Советник Президента по заграничным филиппинским рабочим Хехомар Бинай объявил об интенсивном осуществлении законов, регулирующих деятельность рекрутерских агентств, включая увеличение месячной зарплаты рабочим за рубежом и запрещение взимания платы с мигрантов, отправляющихся в страны (Канада, Великобритания и США), где рабочим запрещено платить своим рекрутерам. Работа рекрутеров будет жестко контролироваться, за нарушения последуют лишение лицензии, штрафы и судебные разбирательства.

Дженнифер Мэнэлили, чиновница Филиппинского Управления по трудоустройству за рубежом (РОЕА) отметила, что в 2009 г. были лишены лицензий 56 рекрутерских агентств и подано примерно 3 000 исков против рекрутеров.

В свою очередь рекрутеры опасаются, что действующие с 8 ноября 2010 г. новые правила (в рамках Республиканского Акта № 10022), обязывающие их оплачивать из своего кармана страхование жизни работников, что вынуждает их поднять стоимость своих услуг и это может привести к снижению числа желающих эмигрировать в поисках работы. Акт № 10022 также требует от филиппинского правительства опубликование списка стран «дружественные к мигрантам», которые ратифицировали соглашения о защите мигрантов или подписали двусторонние соглашения, регулирующие трудовую миграцию [7].

За последние годы, многие филиппинцы, приехавшие за границу, все чаще хотят обосноваться надолго или уже сразу во время своего первого визита за рубеж, или поработав по контракту и узнав о возможностях получения вида на жительство [13, p. 27].

Самыми уязвимыми с точки зрения своего положения являются нелегальные мигранты, число которых превышает миллион. Нелегальные мигранты изначально сталкиваются со многими трудностями, поскольку

ку не могут пользоваться социальными льготами, не попадают под социальную защиту и формально – бесправны. В этих ситуациях нелегальным мигрантам помогают неформальные объединения – филиппинские группы взаимопомощи, социальные сети, и ассоциации [9, p. 23]. Среди неправительственных организаций, являющихся лидерами в защите мигрантов и их семей за границей, можно назвать следующие.

Некоммерческая инициативная организация зарубежных рабочих и сообществ Atikha (по-тагальски – «спасти!»), базирующаяся в Маниле. Атиха начала работать как центр помощи вернувшимся из-за границы филиппинским рабочим, особенно женщинам. Также можно выделить Фонд поддержки мигрантов, социальная сеть развития поддержки женщин, Фонд Центра Kanlungan Inc., организующий общественные группы для борьбы против нелегального рекрутирования.

Экономический Ресурсный Центр для зарубежных филиппинцев (ERCOF) является группой, позволяющей заграничным филиппинцам и их семьям участвовать в реализации инвестиционных схем, которые могут быть полезны как мигрантам, так и сельскохозяйственному сектору Филиппин. В частности сельскохозйственные банки Филиппин предоставляют филиппинским мигрантам вклады под выгодные проценты, а в свою очередь мигранты (точнее их сбережения), смогут помочь развитию аграрного сектора филиппинской экономики – молочной промышленности, производства сахарного тростника и т.д. [9, pp. 24-25].

В целом, несмотря на то, что международная миграция имеет очевидные позитивные экономические последствия как для самих мигрантов и их семей, так и для экономики страны-донора, в то же время она приводит и к истощению трудового потенциала (утечке рук и умов). В этом смысле филиппинская экономика сталкивается с вызовом макроэкономических затрат на миграцию (филиппинской экономике дорого обходится эмиграция трудоспособного населения и затраты на ее регистрацию), хотя и извлекает выгоду из денежных переводов филиппинцев, работающих за рубежом, что снижает нагрузку на внутренний рынок труда и несколько снижает внутреннюю безработицу.

Филиппинский опыт организации и управления трудовой миграцией показывает необходимость адекватных решений со стороны как правительственных, так и негосударственных структур. Эффективность этих решений зависит от совместных действий данных структур по поддержке мигрантов, работе с рекрутерскими агентствами, реализации программ адаптации зарубежных мигрантов. Требуются рычаги подлинного частно-государственного партнерства, без которых сложно воздействовать на процессы миграции.



Литература

1. Ачакосо Т. Государство должно не бороться с трудовой миграцией, а регулировать ее//МСН-on-line// [Электронный ресурс]. URL: <http://www.msn.kg/ru/news/25307/> [Дата обращения – 18.07.2011 г.].
2. Ачакосо, Т. Управление организованным набором. Презентация // [Электронный ресурс]. URL: [www.mirpal.org/files/files/Confronting Realities_RU.ppt](http://www.mirpal.org/files/files/Confronting%20Realities_RU.ppt) [Дата обращения – 31.07.2011 г.].

3. Куклина, И.Н. Международный диалог по проблемам миграции: тенденции и перспективы// [Электронный ресурс]. URL: http://www.perspektivy.info/oykumena/vector/mezhdunarodnyj_dialog_po_probleмам_migracii_tendencii_i_perspektivy_2010-03-26.htm [Дата обращения – 10.07.2011 г.].
4. Миграция и денежные переводы: цифры и факты// Под ред. Рата Дилип, Мохapatра Санкет и Силвал Ани, 2011. Издание 2-е. 275 с.
5. Aguilar D. D. Imperialism, Female Diaspora, and Feminism// *The Red Critique*. September/October, 2002, N6// [Электронный ресурс]. URL: <http://redcritique.org/SeptOct02/imperialismfemalediasporaandfeminism.htm> [Дата обращения – 14.06.2011 г.].
6. Asis M. The Philippines' Culture of Migration //Migration Policy Institute// [Электронный ресурс]. URL: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/print.cfm?ID=364> [Дата обращения – 30.07.2011 г.].
7. Migration News. January 2011. Volume 18, Number 1// [Электронный ресурс]. URL: <http://migration.ucdavis.edu/mn/> [Дата обращения – 17.07.2011 г.].
8. Opiniano J.M. Centennial of Labor Migration a Poser on RP Progress. OFW Journalism Consortium newspacket, Dec. 4, 2005// [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ofwjournalism.net/previousweb/vol4no12/prevstories4123.php> [Дата обращения – 15.07.2011 г.].
9. Opiniano J.M. International Migration as a Social Protection Mechanism in the Philippines: Issues and Implications. Policy paper, 2008. Institute for Migration and Development Issues (IMDI) 44 pp. // [Электронный ресурс]. URL: www.ofwphilanthropy.org [Дата обращения – 21.06.2011 г.].
10. Opiniano J.M. The Panorama and Drama of International Migration and Development in the Philippines// *Development, Environment and Migration. Analysis of Linkages and Consequences*. Palacy University Olomouc, 2008. Pp. 105-119.
11. San Juan E., Jr. Trajectories of the Filipino Diaspora// *Ethnic Studies Report*, XVIII (July 2000). Pp. 229-244.
12. Skeldon R. Migration and poverty// *Asia-Pacific Population Journal*, Vol. 17 (2002). No. 4. Pp. 67-82.
13. The Future of Migration: Building Capacities for Changes. World Migration Report 2010. International Organization for migration (IOM)// Minister for Immigration and Citizenship, 2009; Thomson Reuters Australia, 2009; IMSED, 2009. 43 p.
14. Tolentino, Rolando. Vaginal Economy of Images: Philippine Cinema and Globalization in the Post-Marcos Post-Brocka Era (unpublished manuscript)// Conference on New SouthEast Asian Cinemas: Where Big Budget Meets No Budget, 3-4 May 2004. Organized by Asia Research Institute, National University of Singapore// [Электронный ресурс]. URL: http://www.ari.nus.edu.sg/docs/prog_pg_cinema.pdf [Дата обращения – 02.07.2011 г.].