



СПРАВОЧНИК

по расширению охвата
работников-мигрантов
социальным обеспечением



Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, не являются выражением какого-либо мнения МАСО ни о правовом статусе относительно любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Хотя публикуемые данные прошли подготовку и проверку, МАСО снимает с себя ответственность за любые неточности, пропуски или погрешности в данных и, в целом, за любой финансовый или иной ущерб, вызванный использованием данной публикации.

Текст публикации защищен лицензией Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0).

Справочник издан Отделом развития социального обеспечения МАСО. Автор текста – Саймон Бримблкомб. В подготовке текста издания участвовали Эдмундо Мао де Ферро Мартиньо, Флориан Леже, Рауль Руггия, Дмитрий Карасев, Гийом Филон, Гвенаэль Даене, Шеа МакЛанаган, Маджид Фаталла, Марибель Ортиз, Черри Томпсон, Юйкунь Чжу.

Все справочники серии МАСО по расширению охвата социального обеспечения доступны на сайте www.issa.int/resources.

International Social Security Association
4 route des Morillons
Case postale 1
CH – 1211 Geneva 22
T. +41 22 799 66 17
F. +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org
www.issa.int

ISBN: 978-92-843-4184-9

© Международная ассоциация социального обеспечения 2015 г.

СОДЕРЖАНИЕ

	Предисловие	4
	Краткий обзор	5
1.	Трудящиеся-мигранты	10
1.1.	Определение и описание	10
1.2.	Расширение охвата социального обеспечения: определение	20
1.3.	Важность расширения охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением	21
1.4.	Препятствия на пути расширения охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением	23
1.5.	Социальное обеспечение на общих основаниях или отдельные программы для трудящихся-мигрантов?	25
2.	Внутренние трудовые мигранты	28
2.1.	Препятствия на пути расширения охвата внутренних трудовых мигрантов и предлагаемые способы их преодоления	28
3.	Международные трудовые мигранты	35
3.1.	Юридические препятствия	35
3.2.	Фактические препятствия	49
3.3.	Повышение привлекательности социального обеспечения для трудящихся-мигрантов и совершенствование пособий	56
4.	Заключение	60
	Приложение	61
	Библиография	67

Предисловие

Стратегия МАСО по расширению охвата социальным обеспечением, принятая в 2010 году, определяет вклад органов социального обеспечения в расширении реального охвата социального обеспечения на большую часть населения мира. Кроме того, в стратегии разъясняется, какую поддержку МАСО как ассоциация организаций социального обеспечения должна оказывать своим членам, чтобы содействовать их усилиям по расширению охвата.

На пути организаций социального обеспечения, ответственных за программы и инициативы по расширению его охвата, возникают серьезные административные препятствия, в частности, в области защиты определенных групп населения. Труднодоступные для охвата группы – это, прежде всего, самозанятые работники несельскохозяйственной сферы, мигранты и домашние работники, а также работники сельского хозяйства и рыболовства. Расширение охвата социального обеспечения также имеет гендерный аспект, так как вероятность адекватного доступа меньше у женщин, чем у мужчин.

В рамках своей стратегии МАСО осуществляет крупный проект, который должен способствовать расширению охвата социальным обеспечением. В ходе выполнения проекта МАСО подготовила два справочника по стратегическим и административным решениям в целях расширения охвата на труднодоступные группы населения; кроме того, для поддержки процесса разрабатывается ряд руководств по администрированию системой социального обеспечения. Первый справочник касается вопросов охвата самозанятых работников, а во втором рассматриваются основные препятствия на пути к расширению и охвата трудящихся-мигрантов и предлагаются практические шаги по их преодолению.

Настоящий справочник не является чем-то застывшим: он будет расширяться, обновляться и улучшаться по мере отражения в нем опыта членских организаций МАСО. Преимущественно он посвящен теме выплаты пособий посредством программ социального страхования, основанных на взносах участников. Хотя в нем затронуты и вопросы финансируемых работодателями программ, это не является его центральной темой.

Ханс-Хорст Конколеwski
Генеральный секретарь МАСО

Краткий обзор

В мире насчитывается более одного миллиарда мигрантов – как внутренних, так и международных – и их численность быстро растет. При этом характер международной миграции, на долю которой приходится более четверти всех миграционных потоков, постепенно меняется. На смену глобальной миграции с Юга на Север (МОТ, 2012а) приходит миграция с Юга на Юг. Внутренние мигранты – те, кто перемещается в пределах своей страны – составляют свыше 10% мирового населения, причем 40% всех внутренних мигрантов – это жители стран Азии. Во многих странах и регионах наблюдаются значительные потоки мигрантов из сельских районов в города. Это большой и незащищенный сегмент населения, и если системы социального обеспечения намерены решить свои задачи по расширению охвата, они должны позаботиться о социальном обеспечении трудящихся-мигрантов.

Вклад мигрантов в экономику своих стран трудно переоценить: в некоторых государствах доля денежных переводов, которые эти работники пересылают на родину, превышает 10% ВВП. У миграционных потоков есть и другие экономические, демографические и социальные последствия, причем некоторые из них являются положительными для принимающей страны, например:

- В принимающую страну ввозятся умения и навыки, которые могут там отсутствовать или быть недостаточно развитыми.
- Трудящиеся-мигранты часто отличаются высоким уровнем предприимчивости и трудолюбия; за редким исключением мигранты, занятые в формальном секторе экономики, обладают финансовыми возможностями для того, чтобы уехать в другую страну или регион.
- Как правило, трудящиеся-мигранты – это экономически активные представители возрастной группы от 20 до 39 лет с окончанным и оплаченным образованием. Их средний возраст обычно ниже, чем средний возраст населения принимающей страны, что способствует ее демографическому омоложению.

Однако приток трудящихся-мигрантов часто становится политической проблемой. Бытует мнение, что трудовые мигранты являются причиной замедления темпов роста зарплаты, что заставляет политиков решать проблемы культурного и интеграционного характера, особенно в случае компактного проживания трудящихся-мигрантов.

Работники-мигранты играют значимую роль в экономическом развитии государства, и это лишь одна из множества причин, побуждающих национальные системы социального обеспечения расширять охват и включать в него эту группу работников. Во многих странах численность

трудоустройства мигрантов увеличивается, поэтому если мы хотим достичь поставленных целей на национальном и международном уровне, важно распространить охват социального обеспечения на трудовых мигрантов. Однако есть и другие причины. Помимо мигрантов и членов их семей, которые смогут удовлетворить свои насущные потребности и будут обеспечены базовым уровнем социальной защиты, выиграют не только системы социального обеспечения, но и общество в целом:

- Системы социального обеспечения предоставляют необходимые пособия и услуги, помогающие снизить риски, которым подвержены наиболее уязвимые группы работающего населения. Несомненно, вопрос охвата этих групп лежит в плоскости соблюдения прав человека.
- Расширение охвата социального обеспечения укрепляет сплоченность общества, способствует экономическому росту и усиливает общественную поддержку программ социального обеспечения.
- Охват трудящихся-мигрантов может иметь значение для соблюдения принципа справедливого обращения с точки зрения немигрирующего населения (например, работников, командируемых нанимателем на работу в другие страны).
- Трудящиеся-мигранты могут улучшить демографическую ситуацию в стране и часто в течение всей жизни являются чистыми вкладчиками систем социального обеспечения.
- Охват трудящихся-мигрантов способствует выведению из тени неформального сектора, стимулирует и усиливает мобильность рабочей силы и помогает предотвратить эксплуатацию работников-мигрантов.

Таким образом, расширение социального обеспечения на трудящихся-мигрантов способствует более эффективному выполнению системами социального обеспечения своей защитной функции, а также стимулирует экономический рост и укрепляет сплоченность общества. В то же время системы социального обеспечения могут играть важную роль в решении проблем, связанных с трудовой миграцией: например, они способствуют социальной интеграции и, в случае постепенного расширения охвата трудящихся-мигрантов и формализации их занятости, принимают конкретные меры по смягчению рисков стагнации и снижения размера зарплаты, вызванных социальным демпингом и подобными последствиями миграции.

Включение трудящихся-мигрантов в программы социального обеспечения часто сопряжено с определенными проблемами для органов социального обеспечения. Некоторые характеристики, присущие трудящимся-мигрантам – короткий трудовой стаж в принимающей стране и частая смена работы, занятость в неформальном секторе экономики, оторванность от находящихся на их иждивении членов семьи и т.д. – выделяют их из основной массы работающего населения. Кроме того, на них в меньшей степени распространяется традиционное правоотношение между работником и работодателем, на котором основаны

многие системы социального обеспечения. Существует и другие трудности, связанные с охватом трудящихся-мигрантов:

- Объем и характеристики трудовой миграции трудно прогнозировать. Исследования показывают, что в условиях экономического спада трудящиеся-мигранты, как правило, страдают в первую очередь, а нестабильность миграционных потоков затрудняет управление и планирование органами социального обеспечения.
- Трудящиеся-мигранты представляют собой разнородную группу – от представителей бедных и уязвимых классов, среди которых много женщин и работников неформального сектора, до высокооплачиваемых специалистов с высоким уровнем мобильности.
- Зачастую бывает особенно трудно обеспечить охват этой категории из-за культурных и языковых различий.
- Оторванность трудовых мигрантов от находящихся на их иждивении семей еще больше затрудняет охват социальным обеспечением как самих работников, так и членов их семей.
- Нехватка персональных данных о трудящихся-мигрантах в национальных базах данных может приводить к тому, что они не получают той же поддержки, что и граждане принимающей страны.
- Работники-мигранты часто заняты в неформальном секторе и в целом имеют более короткий трудовой стаж. Это не может не сказаться на размере их будущих пособий (например, в системах с относительно высокими требованиями к минимальному трудовому стажу, периоду проживания в стране или продолжительности уплаты взносов), на возможности перевода пособий и прав и на роли работодателя в сборе и уплате социальных взносов.
- Охват данной категории работников зачастую связан с соблюдением сложных административных правил, которые могут требовать координации с другими ведомствами, часто находящимися за границей, сложной системы учета персональных данных и данных об уплате взносов работниками-мигрантами, а также информационной поддержки на разных языках.

Из-за высокой степени фрагментации трудового стажа работникам-мигрантам часто удается накопить гораздо меньшие по размеру пенсионные пособия, чем коренным жителям тех же профессий. Это может быть вызвано перерывами в уплате взносов, повышающимися со стажем ставками начисления или невыполнением минимальных требований к трудовому стажу. Часть этих вопросов можно решить путем заключения международных соглашений, однако достаточность размера пенсионных пособий остается проблемным вопросом.

Чтобы найти эффективные решения перечисленных задач, политическая добрая воля должна подкрепляться оптимизацией структуры пособий, выделением финансовых ресурсов и соответствующими административными мерами. В настоящий справочник включен целый

ряд мер, расширяющих охват социальным обеспечением внутренних и международных трудящихся-мигрантов. К ним относятся:

Политические меры, направленные на расширение охвата трудовых мигрантов:

- Расширение охвата работников-мигрантов предполагает их включение в рамки законодательства, регулирующего сферу действия социального обеспечения, или учреждение специальных пособий и схем внесения взносов. Последняя из перечисленных мер должна предусматривать смягчение требований к получению прав, сокращение минимального стажа и упрощение формулы расчета взносов.
- Учреждение добровольных программ для работающих за рубежом с пособиями, специально адаптированными к их потребностям (например, программы пенсий, медицинских пособий, дотаций на проезд и семейных пособий).
- Защита прав, заработанных трудящимися-мигрантами, и обеспечение гарантированной возможности перевода пособий.
- Облегчение перевода прав и пособий из одной программы в другую в пределах одного государства и между государствами путем унификации правил начисления пособий и введения процедур учета, перевода и выплаты пособий, а также обеспечение необходимой координации между разными органами социального обеспечения в целях эффективного администрирования дел.
- Повышение адекватности пособий для трудовых мигрантов, выплачиваемых в рамках обязательных и добровольных программ, благодаря повышению эффективности механизмов финансирования и созданию позитивных и устранению негативных стимулов, побуждающих работников-мигрантов к участию в программах.
- Особое значение имеет заключение многосторонних и двусторонних соглашений. В основу таких соглашений должны быть положены определенные принципы, например, принцип равного обращения с трудящимися-мигрантами, принцип выплаты социальных пособий (например, основанная на взносах пенсия по старости) из системы социального обеспечения только одной страны, принцип сохранения накопленных прав. Должны быть четко разработаны эффективные механизмы финансирования пособий из нескольких источников. Успех подобных соглашений зависит от административных и управленческих возможностей участвующих в них организаций социального обеспечения.

Хотя политическая воля и определяемая ею политика имеют большое значение, охват трудящихся-мигрантов будет эффективным лишь в том случае, если будут приняты **необходимые административные и управленческие меры**, которые включают:

- тесное сотрудничество со всеми заинтересованными сторонами и организациями трудовых мигрантов, поощряющее мигрантов к участию в программах;
- учреждение выездных служб¹ и упрощение процедур и требований, предъявляемых к участникам программ, с целью стимулирования их участия;

1. Как правило, это небольшие временные отделения, которые периодически переезжают с места на место.

- целевое информирование трудящихся-мигрантов на их родном языке с использованием наиболее подходящих каналов передачи информации;
- прогнозирование результатов и реализация двусторонних и многосторонних соглашений, в том числе ведение учета, предоставление информации, учреждение механизмов выплаты пособий и координация работы национальных и зарубежных организаций;
- эффективное использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для ведения учета, поиска информации и расчета заработанных прав, а также для облегчения координации с другими системами социального обеспечения и заинтересованными сторонами (ISSA, 2013с).

Органы социального обеспечения могут играть важную роль и в реализации других мер, призванных повысить привлекательность пособий (что особенно важно для добровольных программ, предназначенных для работников-мигрантов) и степень информированности и общественного доверия к социальным программам, оказывать поддержку работникам и их семьям на протяжении всего жизненного цикла, а также повысить толерантность местного населения к трудовым мигрантам. К этим мерам относятся:

- адресное информирование трудящихся-мигрантов в области социального обеспечения на различных языках, в том числе об индивидуальных потребностях на разных этапах жизненного цикла;
- предложение поддержки работникам-мигрантам по возвращении на родину (возможно, в форме дотаций на оплату проезда и мер, облегчающих возвращение на рынок труда и реинтеграцию в систему социального обеспечения на родине);
- целевые пособия и финансовая поддержка в рамках добровольных программ, которые соответствуют индивидуальным потребностям трудовых мигрантов;
- меры поддержки членов семьи, в том числе целевые пособия и административная поддержка (например, выдача двух социальных карт, что позволяет трудовому мигранту и находящейся на его иждивении супруге получать пособия, находясь в разных географических точках).

С учетом возрастающего значения трудовой миграции для развития экономики и учитывая проблему охвата растущего числа трудовых мигрантов и их уязвимость (особенно работников неформального сектора) следует наращивать усилия в этом направлении (ISSA, 2010). Значительный успех возможен лишь там, где политические инициативы сочетаются с эффективным администрированием. В настоящем справочнике приводятся примеры успешных мер и описаны положительные результаты охвата внутренних и международных мигрантов для систем социального обеспечения и общества в целом.

1. Трудящиеся-мигранты

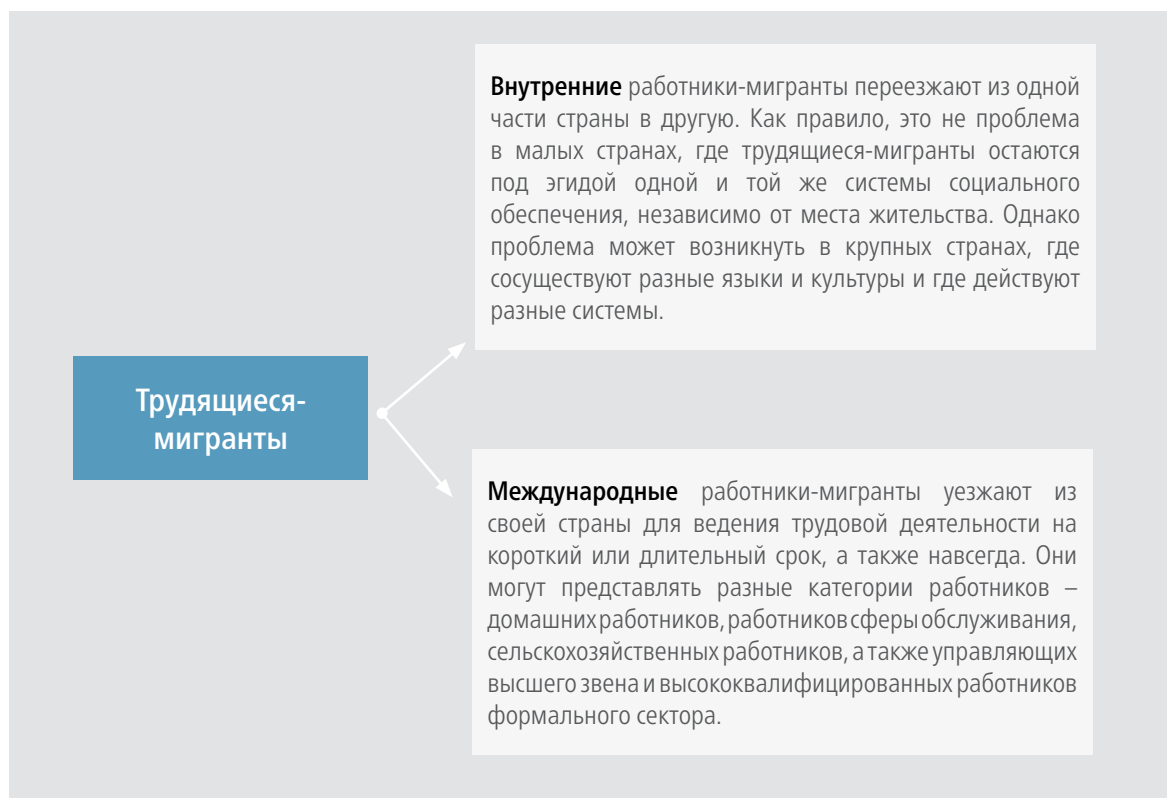
Расширение охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением сопряжено с определенными трудностями. Существенное расширение охвата на эту группу работников, включающую не только незащищенных и низкооплачиваемых работников, но и высокооплачиваемых специалистов-профессионалов, требует разработки соответствующей политики и необходимых для ее реализации мер в области администрирования, управления, координации деятельности и общественных связей. Политические вопросы, связанные с трудящимися-мигрантами, часто бывают болезненными для общества, и хотя некоторые из необходимых мер напоминают меры, связанные с охватом самозанятых работников (ISSA, 2012), государственным органом необходимо прилагать дополнительные усилия, чтобы вести содержательный диалог не только с работниками, но и с широкими слоями населения.

Хотя характер, уровень и интенсивность миграционных потоков в разных странах отличаются друг от друга, у этой группы работников есть целый ряд схожих черт. В этом кроется польза справочника для большинства органов социального обеспечения. Охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением дает ряд преимуществ, которые изложены в [разделе 1](#). В [разделе 2](#) рассматриваются некоторые трудные вопросы и препятствия на пути охвата внутренних мигрантов, а также предлагаются соответствующие административные и политические решения. [Раздел 3](#) касается вопросов охвата международных мигрантов, а в разделе 4 представлены [заключения](#). В [приложении](#) приводятся примеры двусторонних и многосторонних соглашений и практические примеры по регионам.

1.1. Определение и описание

Трудящийся-мигрант – это лицо, осуществляющее трудовую деятельность за пределами страны или географического района своего рождения. Следует разграничивать внутреннюю и международную миграцию. Понятие «внутренний мигрант» подразумевает, что лицо сменило географическое место постоянного проживания в пределах одного и того же государства; это может быть переезд из сельской местности в город или из одного района страны в другой. Что касается международной миграции, она подразумевает пересечение государственной границы; таким образом, международный мигрант – «лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является» (United Nations, 1990). В настоящем справочнике эти две категории трудящихся-мигрантов рассматриваются отдельно, поскольку им присущи разные характеристики, что требует и разных решений. Тем не менее, в некоторых случаях проблемы внутренних и международных мигрантов схожи. Например, в ряде крупных государств внутренняя миграция может быть связана с переездом из района, где говорят на одном языке, в район, где говорят на другом языке. Тем не менее, трудящиеся-мигранты не являются однородной группой, а их численность и характеристики в разных странах отличаются друг от друга.

Схема 1. Определение трудящихся-мигрантов



1.1.1. Внутренние трудовые мигранты

В настоящем справочнике под внутренними трудовыми мигрантами понимаются лица, меняющие место проживания в пределах своей страны. Толчком для миграции служит поиск более выгодной работы. Тем не менее, причинами внутренней миграции могут быть перемены в семье, изменения климата (например, природные катаклизмы, ухудшение экологической обстановки, повышение опасности наводнений и т.д.) и учеба.

В ряде развивающихся стран вследствие стремительной урбанизации и преобразований в экономике, связанных с переходом от сельскохозяйственного производства к промышленному, вырос спрос на городскую рабочую силу, что привело к миграции из сельских районов в города. Эта тенденция особенно проявилась в последние 20 лет. Кроме того, уровень рождаемости в городах, как правило, ниже, что усугубляет нехватку рабочей силы и повышает спрос на трудовые ресурсы.

1.1.2. Международные трудовые мигранты

Международные трудовые мигранты – это лица, ведущие трудовую деятельность за пределами страны своего происхождения. Как и в случае с внутренней трудовой миграцией,

основной причиной международной миграции обычно является поиск работы, однако могут быть и иные причины, например, воссоединение семьи, попытка избежать политических преследований или дискриминации. Такие мигранты, как правило, меняют не только страну, но и культуру и язык и, следовательно, сталкиваются с бóльшим числом препятствий, чем внутренние мигранты.

Интенсивность миграционных потоков и численность трудящихся-мигрантов в стране регулируются балансом спроса и предложения, в том числе:

- Уровнем экономического развития страны, ее промышленной политикой и возможностями трудоустройства. Определенную роль может играть и устойчивость курса национальной валюты².
- Отношением государства к трудящимся-мигрантам, включая национальные законодательные нормы (например, правила выдачи разрешений на работу).
- Культурными и языковыми факторами, в том числе сходством между принимающей страной и страной происхождения мигрантов.
- Транспортным сообщением и средствами связи.
- Историческими связями между странами.
- Наличием двусторонних и многосторонних соглашений, облегчающих перемещение рабочей силы.
- Миграционными потоками, которые зачастую связаны с единовременными проектами (например, строительством крупных инфраструктурных объектов, проведением спортивных соревнований). Охват трудящихся-мигрантов в этом случае определяется тем, насколько эффективно осуществляются такие проекты, поскольку в них, как правило, занято большое число временных работников, которые к тому же часто нанимаются субподрядчиками.

Вставка 1.1. Международная миграция и следующая за ней внутренняя миграция

Как правило, международные мигранты, прибывающие в принимающую их страну, более склонны к внутренней миграции, чем местное население. Эта разница часто объясняется не только тем, что у мигрантов меньше семейных уз в принимающей стране, но и тем, что характер их работы вынуждает их чаще менять место своего пребывания. Определенное значение имеет и страна происхождения международных мигрантов. В Швейцарии в 2000-2004 годах иммиграция фактически сократилась, однако иммигранты, приезжающие в Швейцарию, больше перемещались в пределах страны. Работники из Германии, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки были мобильнее тех, кто прибывал из Италии, Испании и бывших югославских республик.

2. В 2001 году экономика Сальвадора перешла на расчеты в долларах США, что усилило приток мигрантов из стран Центральной Америки, в основном из Никарагуа и Гондураса.

1.1.3. Какова численность мигрантов?

Внутренние трудовые мигранты. Одна из главных трудностей с оценкой численности внутренних мигрантов связана с определением внутренней миграции. Какое расстояние необходимо проехать в границах одного государства, чтобы называться внутренним мигрантом? Когда временный приезд превращается в постоянное проживание, и теряется ли при этом статус внутреннего мигранта?

Предметом рассмотрения в настоящем справочнике является положение внутренних мигрантов, на которых больше не распространяется действие прежней системы социального обеспечения, что вызывает множество проблем, связанных с их охватом:

- *Численность трудовых мигрантов.* По оценкам Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН (ESA, 2013), в 2005 году за пределами региона своего рождения проживало 763 млн человек, т.е. примерно 11% населения земного шара. Почти 40% внутренней миграции приходилось на страны Азии (282 млн человек), однако этот показатель был высоким и в других регионах мира: численность внутренних мигрантов в странах Африки, Европы, Латинской Америки и Карибского бассейна составляла свыше 100 млн человек в каждом из регионов.
- *Потоки внутренней трудовой миграции.* Усиливается ли тенденция к внутренней миграции? По данным Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН (ESA, 2013), в 2005 году район проживания внутри той или иной страны сменило на 229 млн человек больше, чем пятью годами ранее. Таким образом, за пятилетний период район проживания сменило 30% внутренних мигрантов.

Международная трудовая миграция. Численность международных трудовых мигрантов трудно оценить или подсчитать, особенно когда значительная их часть занята в неформальном секторе экономики. За пределами страны происхождения проживает примерно 232 млн человек, или 3,2% населения мира, которых и можно назвать международными мигрантами³. Это свидетельствует о постоянном росте численности мигрантов за последние 25 лет – с 154 млн человек в 1990 году до 175 млн в 2000 году⁴.

Начиная с 2000–2007 году наблюдалось некоторое замедление темпов прироста. Уровень и характер международных миграционных потоков значительно меняются с течением времени и в зависимости от региона. Например, миграция Юг-Юг теперь превышает миграционные потоки Юг-Север⁵. Хотя Азия и Европа принимают до 60% всех мигрантов, миграция в другие регионы значительно увеличивается. Еще одна интересная тенденция – это рост миграции с Севера на Юг. Так, в 2012 году почти 100 тыс. граждан Франции мигрировали в Алжир, Марокко или Тунис (Biacabe and Robert, 2014), а 25–30 тыс. граждан Португалии мигрировали в Анголу (BBC, 2013).

3. См. <<http://www.un.org/en/development/desa/news/population/number-of-international-migrants-rises.html>>.

4. См. <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45819&Cr=migrants&Cr1#.U57E8RDtgbM>>.

5. Последствия для социальной защиты: см. Нужо and Piper (2010).

Вставка 1.2. Трудящиеся-мигранты в Южной Азии

Из стран Южной Азии эмигрировало 26,7 млн человек (1,6% населения), а численность иммигрантов составляет около 12,2 млн (0,7% населения). В таких странах, как Шри-Ланка, Непал и Бангладеш, где эмиграция достигла высокого уровня (по оценкам, в 2009 году эмигрировало до 30% жителей Шри-Ланки с высшим образованием), денежные переводы трудовых мигрантов на родину составляют существенную долю ВВП (например, 22,9% ВВП в Непале).

Источник: Wickramasekara (2011).

Характер и масштаб миграционных потоков могут быстро меняться вследствие природных катастроф или политических событий, а также с течением времени из-за меняющихся экономических возможностей. В будущем рост численности мигрантов может произойти в результате изменений климата. В 2008 году из-за экстремальных погодных условий были вынуждены покинуть свои дома 20 млн человек, в то время как конфликты и насилие, произошедшие за тот же период, стали причиной переселения 4,6 млн внутренних мигрантов. К 2050 году численность мигрантов, покидающих родину из-за ухудшения экологических условий, составит, по разным оценкам, от 25 млн до 1 млрд человек; они будут перемещаться внутри своей страны и уезжать в другие страны на временное или постоянное место жительства. Самый распространенный прогноз – 200 млн человек⁶.

Численность мигрантов, занятых в неформальном секторе экономики, трудно сосчитать по определению. Согласно оценкам Программы развития ООН, в 2009 году работников, не имеющих формального статуса, насчитывалось 50 млн человек (UNDP, 2009), и их численность с тех пор, вероятно, существенно увеличилась.

1.1.4. Вклад трудовых мигрантов в экономику

Вклад трудовых мигрантов в экономику как собственной, так и принимающей страны недооценивается.

- Мигранты обладают умениями и навыками, на которые может существовать спрос. Так, в некоторых странах Европы наблюдается нехватка квалифицированных инженеров и врачей. В Новой Зеландии трудящихся-мигрантов много среди младшего медицинского персонала.
- Многие трудовые мигранты имеют предпринимательскую жилку, могут быть носителями новых знаний и навыков или учреждать предприятия, тем самым создавая рабочие места в принимающей стране.
- Преимуществом для принимающей страны является и то обстоятельство, что многие трудящиеся-мигранты приезжают с законченным образованием и профессиональной подготовкой, которые были оплачены их государством. Иммигранты, как правило, хорошо образованы и часто получают высшее образование на родине. На Афганистан, Боснию и Герцеговину, Камбоджу, Республику Конго, Гватемалу, Новую Зеландию, Португалию

6. См. <www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-and-climate-change/a-complex-nexus.html#estimates>.

и Вьетнам приходится свыше 20% мигрантов с высшим образованием старше 25 лет, отправляющихся в страны ОЭСР⁷. В таких странах, как Барбадос, Гана, Ливан и Либерия, этот показатель превышает 40%. Для стран Карибского бассейна типична ситуация, когда из страны эмигрирует более половины взрослых с высшим образованием (World Bank, 2013b). В 2010-11 годах каждый девятый житель Африки, окончивший высшее учебное заведение, проживал в одной из стран ОЭСР (OECD-ESA, 2013).

- На решение некоторых работников уехать из страны может влиять фактор «самостоятельного выбора» (уровень материального благополучия тех, кто решает мигрировать, как правило, выше, чем у населения в целом, и, следовательно, у них есть деньги на переезд). Тем не менее, следует учитывать и правовое положение трудовых мигрантов: нелегальные иммигранты/ работники неформального сектора находятся в особенно уязвимом положении и могут мигрировать через нелегальные каналы, что ставит их в особо трудное положение.
- Мигрантов отличает трудолюбие; в некоторых странах мигранты второго поколения зачастую учатся лучше, чем представители местного населения (OECD, 2012). Во многих случаях, по оценке самих мигрантов, их положение после переезда улучшается. Например, до миграции в Соединенное Королевство 25% мигрантов оценивали свое материальное положение как «выше среднего» или «обеспеченное», а после переезда – свыше 40%. В Южной Африке их было всего 5% до миграции и почти 50% после приезда (Avato and Koettl, 2010). Кроме того, обмен опытом и идеями между работниками, принадлежащими к различным культурам, является одним из ключевых элементов инновационных предприятий.
- Из-за старения населения в ряде стран в ближайшие несколько десятилетий будет наблюдаться нехватка работников определенных профессий. В первую очередь, это касается стран Европейского союза. По некоторым оценкам, в ближайшие 10 лет в Соединенном Королевстве на 13,5 млн рабочих мест придется всего 7 млн молодых претендентов. И хотя в следующие 50 лет в ЕС ожидается приток более 60 млн мигрантов, при таких темпах к 2020 году их дефицит составит 11 млн человек (Sinclair, Watson and Beach, 2013).
- Трудовые мигранты, как правило, – это лица трудоспособного возраста, которые улучшают демографическую ситуацию в стране, что положительно сказывается на финансировании программ социального обеспечения. В Швейцарии, по оценкам Швейцарской федерации бизнеса *Economie Suisse* и Швейцарской федерации работодателей, мигранты вносят 21% взносов в систему социального обеспечения и получают 15% суммы всех пособий⁸. В Соединенном Королевстве совокупный вклад иммигрантов из Европейской экономической зоны в период с 2000 по 2011 год составил 25 млрд фунтов стерлингов; при этом уплаченные ими взносы и налоги превысили объем полученных пособий на 34% (*The Guardian*, 2014). Однако следует отметить, что в странах с растущей долей мигрантов действует эффект времени, и поэтому самым верным методом оценки их чистого вклада в систему социального обеспечения является изучение однородных групп (так называемый когортный анализ).

7. Все данные относятся к 2000 году.

8. См. <<http://www.arbeitgeber.ch/fr/publications/prises-de-position>>.

Вставка 1.3. Влияние трудовых мигрантов на демографическую ситуацию

Помимо экономических выгод, иммигранты в среднем моложе, чем местное население и, следовательно, их присутствие в стране снижает средний возраст населения. В краткосрочной перспективе это положительно сказывается на финансировании систем социального обеспечения и на государственных финансах, а также будет определять инвестиционную стратегию резервных фондов и, возможно, приведет к увеличению инвестиций в долгосрочные активы. В отдаленной перспективе результат будет зависеть от доли иммигрантов, решающих остаться в принимающей стране; например, если их останется 100%, то в долгосрочном плане лишь чуть отсрочится старение населения. Если какое-либо число мигрантов возвратится на родину, финансовые последствия для системы социального обеспечения будут зависеть от прав на пособия, заработанных трудовыми мигрантами, и от сумм, выплаченных в виде пособий. В ряде европейских стран иммиграция является значительным фактором прироста населения. С 2012 года население Соединенного Королевства увеличилось на 400 тыс. человек – 61% за счет естественного прироста (в этот период рождаемость превысила смертность на 254 тыс. человек), а остальные 39% за счет миграции. В Германии, несмотря на превышение показателей смертности над рождаемостью, численность населения увеличилась на 166 тыс. человек, что объясняется высоким уровнем иммиграции (около 300 тыс. человек).

Источники: Office for National Statistics (2013); Koch (2013).

Для страны происхождения мигрантов выгоды преимущественно измеряются суммой денежных переводов, отсылаемых мигрантами на родину, что опосредованно оказывает положительное влияние на экономику (например, помогая членам семей мигрантов преодолеть бедность и снижая их потребность в государственной помощи, а также связанные с ней расходы; кроме того, переводы используются для финансирования новых предприятий и т.д.). В 2011 году объем денежных переводов в развивающиеся страны достиг 372 млрд долларов США, увеличившись на 12% по сравнению с показателями 2010 года (Ratha and Silwal, 2012). В ряде стран эти переводы превышают 10% ВВП, а иногда и объем прямой помощи, которую принимающая страна оказывает стране происхождения мигрантов, при этом на все более жестких условиях.

Для многих стран денежные переводы мигрантов играют важную стабилизирующую роль в экономическом развитии и часто являются основным источником поступления иностранной валюты. Так, за рубежом работает 2 млн филиппинцев, чьи денежные переводы на родину составляют свыше 10% ВВП. В США трудится 1,165 млн филиппинских работников, в Канаде – 280 тысяч, в Японии и Австралии – более 100 тысяч в каждой из двух стран (Capulong, 2012).

Вставка 1.4. Мигранты и денежные переводы: Сальвадор

Денежные переводы граждан Сальвадора, работающих за рубежом, играют важную роль в национальной экономике. Переводы от близких, живущих за рубежом, получает 21% всех семей (согласно данным многоцелевого обследования домашних хозяйств 2010 года). По данным Центрального резервного банка, в 2010 году граждане Сальвадора переслали на родину почти 3,5 млрд долларов США в виде денежных переводов своим семьям. Налоговая выручка от НДС, взимаемого с этих платежей, составила примерно 431,1 млн долларов США, что соответствует 28,6% всей суммы НДС, уплаченной в Сальвадоре.

Источник: Flores (2013).

1.1.5. Проблемы и финансово-административные последствия расширения сферы охвата

В настоящем справочнике не ставится цель подробно рассмотреть все проблемы, которые возникают из-за трудовых мигрантов как на их родине, так и в принимающей стране, за исключением вопросов, влияющих на сферу охвата систем социального обеспечения. Тем не менее, подходы систем социального обеспечения к расширению охвата на трудящихся-мигрантов должны соответствовать широким политическим целям и задачам, касающимся трудовых мигрантов. Несмотря на вышеперечисленные выгоды, которые миграция приносит стране происхождения и стране трудоустройства мигрантов, она создает и проблемы: для принимающей страны это, к примеру, социальная интеграция приезжих, а для страны происхождения это «утечка мозгов», когда из страны уезжают высококвалифицированные специалисты. Особенно болезненно это отражается на тех секторах экономики, где не хватает квалифицированных кадров (таких как здравоохранение, образование, инженерно-технические специальности и т.д.).

Можно выделить еще одну проблемную область – реинтеграцию мигрантов, вернувшихся на родину. По возвращении мигранты часто не могут найти работу. Одной из причин может быть утрата связей и недостаток информации. Кроме того, во время экономических спадов трудовые мигранты теряют работу, а их приток на родину ведет к росту численности рабочей силы в стране, которая и без того испытывает экономические трудности. В докладе о ситуации, сложившейся в Азии во время кризиса 2009 года, Азиатский банк развития пришел к выводу о том, что большинство мигрантов, вернувшихся на родину, потеряли работу в принимающей стране (55% индонезийцев и 56% филиппинцев) и что по возвращении на родину женщины чаще, чем мужчины, испытывали трудности, в том числе с поиском работы (ADB, 2013).

Все больше исследований посвящается изучению последствий перевода денежных средств семьям мигрантов. Хотя эти деньги очень нужны, они в большинстве случаев расходуются на потребление или оплату расходов на образование. Ведутся споры о том, играют ли денежные переводы из-за рубежа активную роль в развитии страны. Напрямую они не помогают финансировать систему социального обеспечения; с них обычно не платятся взносы в систему социального обеспечения (хотя зачастую денежные переводы облагаются другими налогами, которые могут прямо или косвенно использоваться для финансирования социального обеспечения).

Другим последствием трудовой миграции является ее возможное влияние на размер оплаты труда. Классический экономический анализ и эмпирические данные свидетельствуют о том, что трудовая миграция оказывает давление на реальную заработную плату в сторону ее понижения. По оценкам, из-за этого размер зарплаты в Канаде снизился на 3,5%, а в Норвегии на 2,7%. В США, по оценкам (Vorjas (2013)), чистый эффект миграции оказывается положительным, хотя и незначительным; это – фактический результат перевода средств работников в пользу работодателей: в то время как работники несут убытки в размере 400 млрд долл. США, что эквивалентно 2,8% ВВП, работодатели, по оценкам, получают прибыль в 430 млрд долл. США, или 3% ВВП. В результате, чистая маржа составляет примерно 30 млрд долл. США в год, или 110 долларов на каждого коренного жителя США.

Наконец, миграция увеличивает неоднородность трудовых ресурсов, что создает проблемы с обеспечением охвата и испытывает на прочность солидарность участников системы социального обеспечения. «Растущее этническое, религиозное и языковое разнообразие рабочей силы в европейских странах, вызванное нарастающими миграционными потоками, подрывает ощущение общеевропейской идентичности, что потенциально может привести к «социальному шовинизму» или падению популярности идеи перераспределения в целом» (Clegg, 2013).

1.1.6. Влияние «кризиса» на потоки трудящихся-мигрантов и их положение

За последние 25 лет численность мигрантов удвоилась, однако интенсивность миграционных потоков значительно варьируется в зависимости от ряда факторов.

Проблемы в экономике, которые испытывают на себе разные страны мира начиная с 2008 года, существенно повлияли на численность и характеристики мигрантов, а также на направление и интенсивность миграционных потоков, особенно в регионах с большими различиями в экономических показателях. Эту взаимосвязь наглядно демонстрирует пример Европейского союза.

В 2011 году примерно 3,2 млн человек иммигрировали в одно из 27 государств-членов ЕС – 1,7 млн мигрантов из государств, не входящих в ЕС, и 1,5 млн из других государств-членов ЕС. В то время как эмиграция из Испании достигла рекордного показателя в 500 тыс. человек (European Commission, 2013), в эту страну одновременно въехало свыше 450 тыс. иммигрантов. В целом по Европейскому союзу, общая численность лиц, родившихся за пределами ЕС, составляет примерно 33 млн человек (около 6,4% от общей численности населения).

Можно предположить, что кризис еще сильнее повлиял на трудящихся-мигрантов в Азии, где миграционные потоки и денежные переводы, присылаемые мигрантами из-за рубежа на родину, играют гораздо более весомую роль. В 2010 году почти половина переводов в страны с низким и средним уровнем доходов приходилась на страны Восточной Азии, Южной Азии и Тихоокеанского региона (World Bank, 2013a).

Во времена экономических спадов трудящиеся-мигранты часто страдают в первую очередь. В результате кризиса, разразившегося в 2008 году, часть принимающих стран, в том числе Австралия, Канада, государства ЕС и США, ужесточили правила въезда и урезали квоты с целью сокращения притока трудовых мигрантов. Так, Италия и Испания стали выдавать меньше разрешений на работу, а Австралия временно урезала целевые квоты для приема иммигрантов. На референдуме в Швейцарии в феврале 2014 года предложение ограничить приток трудовых мигрантов поддержало большинство участников голосования (50,3%).

Однако, несмотря на эти ограничения, часть из которых уже отменена, численность трудовых мигрантов и суммы пересылаемых ими средств остаются неизменными и даже увеличиваются. Например, по данным Азиатского банка развития, в период с 2008 по 2011 год объем переводов на Филиппины вырос на 20% в долларовом эквиваленте (ADB, 2013).

В странах Латинской Америки и Карибского бассейна, по оценкам, объем переводов упал ниже уровня 2008 года: в 2008 году он составлял 64,9 млрд долл. США, а в 2011 году – 61 млрд долл. США (Flores, 2013).

1.1.7. Будущие уровни миграции

Одна из самых серьезных проблем с охватом трудящихся-мигрантов социальным обеспечением состоит в невозможности точно прогнозировать будущие потоки трудовых мигрантов и определить их характеристики. Это затрудняет административное планирование и требует гибкости со стороны органов социального обеспечения. Несмотря на повышение общего уровня миграции, кризис показал, что объем и направление потоков иммигрантов и эмигрантов могут быстро меняться, и поэтому трудно прогнозировать их будущую динамику. Однако факторы, ведущие к росту миграции, скорее всего, сохранятся в будущем, а именно доступность транспорта и связи, глобализация, гибкие рынки труда и вклад органов социального обеспечения в повышение мобильности рабочей силы, например, путем подписания двусторонних и многосторонних соглашений.

Один из важнейших факторов, которые трудно прогнозировать и оценивать в количественном отношении, – это воздействие на миграцию изменений климата. Проводятся многочисленные исследования возможных потоков «климатических беженцев» и населения, вынужденного уезжать из региона или страны постоянного проживания из-за настоящих или будущих изменений окружающей среды, в которой живут и работают люди.

Самым ярким примером служат расположенные низко над поверхностью воды островные государства в Тихом и Индийском океанах, такие как Мальдивы и Вануату. Ожидается, что увеличение частоты и силы природных катастроф и повышение уровня мирового океана, усугубленные деятельностью человека, приведут в ближайшие десятилетия к существенному росту миграционных потоков из ряда стран.

На вебсайте Международной организации по миграции⁹ размещены данные об оценочной численности лиц, которые к 2050 году будут вынуждены сменить место жительства из-за изменений климата и деградации окружающей среды; они разнятся друг от друга в 40 раз (от 25 млн до 1 млрд человек). Численность мигрантов будет зависеть от динамики климатических изменений и принимаемых контрмер в области политики. Ясно одно: последствия будут драматичными, особенно для наиболее незащищенных групп населения.

Хотя уровни внутренней миграции обусловлены примерно теми же факторами, на них также будут влиять государственная политика и местные экономико-демографические факторы.

1.2. Расширение охвата социального обеспечения: определение

Расширение охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением предполагает решение следующих задач:

- **увеличение числа лиц, охваченных** действующими программами социального обеспечения (например, расширение реального охвата трудящихся-мигрантов с 1 до 2 млн человек).
- **расширение круга пособий** (например, страхование по безработице самозанятых работников, уже имеющих право на пособия на случай смерти).
- **увеличение размера пособий** (например, пособий по старости с 20% до 40% от средней зарплаты).

Хотя первые две задачи, наверное, являются главными для расширения сферы охвата трудовых мигрантов социальным обеспечением, серьезной проблемой является и то, что несмотря на полный трудовой стаж, окончательный размер пособия трудового мигранта не соответствует его потребностям. В некоторых странах социальное обеспечение работников-мигрантов выделено из общей системы и, как правило, предусматривает меньший размер пособий (скорее всего, мигранты, работающие в неформальном секторе экономики, вообще остаются в стороне). Поэтому некоторые из предлагаемых решений (см. [раздел 2](#)) также касаются достаточности пособий.

Определенные характеристики трудящихся-мигрантов – в частности, прерываемый трудовой стаж и участие в краткосрочных программах страхования рисков (например, на случай смерти или болезни) – определяют задачи, отличные от долгосрочных программ выплаты пособий, таких как пенсии, которые не только начисляются в течение длительного времени, но и зависят от уплаты взносов и трудового стажа. Что касается первого требования, право на получение пособия обычно зависит от суммы накопленных взносов (возможно, с учетом минимального стажа); расширить охват такими пособиями, наверное, легче. Работники часто заинтересованы в них в первую очередь. Пособия, выплачиваемые по прошествии длительного времени, такие как пенсии или выплаты за выслугу лет, ставят целый ряд вопросов, которые рассматриваются ниже.

9. См. <<http://www.iom.int/cms/climateandmigration>>.

1.3. Важность расширения охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением

Трудящиеся-мигранты должны участвовать в системах социального обеспечения по целому ряду причин.

- **Защита работника и его семьи.** Системы социального обеспечения защищают от рисков, присутствующих на рынке труда и в течение жизненного цикла, от которых лицо не будет застраховано в ином случае – либо из-за собственного отказа, либо из-за физической или финансовой недоступности такого страхования. Тем не менее, трудящиеся-мигранты нуждаются в нем особенно остро, поскольку зачастую они предоставлены сами себе, лишены семейного окружения и вынуждены работать в новых незнакомых условиях, когда им может не хватать информации, неформальной поддержки и социальных связей. Поэтому их включение в сферу защиты – суть подхода к социальному обеспечению на основе прав.
- **Поддержка политики содействия миграции.** Принимая во внимание пользу для общества, о чем речь идет в [разделе 1.1](#), социальному обеспечению принадлежит особая роль не только в привлечении мигрантов в страну, но и в поддержке их производительности, защите их семей и устранении любых препятствий на пути их трудовой деятельности, что способствует решению широких задач на рынке труда и в экономике в целом.
- **Общество сплачивается,** если система социального обеспечения эффективно защищает от рисков значительную часть населения, включая трудовых мигрантов. Равное и справедливое обращение со всеми работниками и недопущение маргинализации отдельных групп населения сокращает масштаб неравенства и, следовательно, социальную напряженность и угрозу конфликтов.
- **Содействие экономическому развитию** посредством обеспечения гарантированных доходов работников. Страхуя от таких рисков, как кратковременная потеря трудоспособности по болезни, система социального обеспечения защищает предприятия самозанятых работников от внешних шоков. Имея право на пособия по болезни, самозанятые работники смогут в случае болезни сохранить свой бизнес, а пособия по временной безработице могут защитить его от экономических потрясений.
- **Справедливость и государственная поддержка.** Важно, чтобы работники, выполняющие ту же работу, находились в равном положении. Поэтому освобождение трудовых мигрантов от уплаты взносов в систему социального обеспечения может расцениваться местным населением как проявление несправедливости. Если работники-мигранты будут охвачены системой социального обеспечения и, что очень важно, будут, как полагается, платить взносы, можно будет опровергнуть расхожее мнение о том, что кое-кто злоупотребляет системой. В первую очередь, это относится к трудовым мигрантам со средним и высоким уровнем доходов, которые, как считается, вполне могут вносить за себя взносы в систему социального обеспечения.

- **Экономия на масштабе.** Чем больше участников охватывает система социального обеспечения, тем выше ее административная эффективность и тем устойчивее к стрессам программа финансирования пособий.
- **Мобильность рабочей силы.** Включение трудовых мигрантов в систему социального обеспечения способствует их мобильности (внутренней и международной). На внутреннем рынке труда это важно для уравнивания спроса и предложения рабочей силы. На международном уровне социальное обеспечение мигрантов может поддержать усилия по созданию свободных экономических зон (например, в Европейском союзе, южноамериканском общем рынке МЕРКОСУР), поскольку одной из задач таких зон, а также одним из прав их участников, является свободное передвижение рабочей силы.
- **Борьба с эксплуатацией работников.** Трудовые мигранты часто заняты в неформальном секторе экономики, находятся вдали от дома и имеют ограниченный доступ к внешним механизмам поддержки. Социальное обеспечение может стать действенным инструментом сокращения масштабов эксплуатации и угнетения, поскольку оно принуждает формализовать трудовые отношения и предоставить работникам целый ряд социальных услуг. Женщины, особенно домашние работники, а также работники, занятые в неформальном секторе, молодежь, сезонные трудовые мигранты и нелегальные мигранты образуют особенно уязвимую к эксплуатации группу трудовых мигрантов.
- **Формализация рынка труда.** Расширение охвата социального обеспечения тесно связано с формализацией занятости мигрантов и включением их в формальный сектор экономики, что повысит собираемость налогов и уменьшит число работников, не защищенных нормами охраны труда. В принципе, труд в формальном секторе экономики должен привести к сокращению масштабов бедности и повысить стабильность занятости, хотя любые формы занятости можно «формализовать» только до определенных пределов.
- **Доступ к страхованию, сберегательным учреждениям и другим услугам.** В отличие от коренных жителей трудоспособного возраста, трудовые мигранты часто не имеют доступа к дополнительным финансовым продуктам, таким как страхование жизни или пенсионные фонды. Это объясняется недостатком знаний, языковым барьером или тем, что поставщики финансовых услуг не рассматривают эту категорию работников как привлекательную (или надежную).
- **Репутационные и правовые вопросы.** Социальное обеспечение трудовых мигрантов и условия его предоставления могут внести важный вклад в повышение авторитета государства, особенно когда к нему приковано внимание международной общественности во время культурного или спортивного события мирового уровня. Кроме того, если трудовых мигрантов прямо или косвенно нанимают международные корпорации, угроза подать на работодателя в суд может привести к сокращению объема иностранных инвестиций в страну и причинить иной ущерб.

Вставка 1.5. Миграция и гендерные аспекты

В ряде стран большинство эмигрантов – это женщины, занятые низкооплачиваемым трудом в неформальном секторе экономики. В 2009 году в Индонезии мужчины составляли лишь 18% всех эмигрантов; в формальном секторе на их долю приходилось более 75% всех работающих, а в неформальном секторе – всего 5% (ADB, 2013). Женщины-мигранты больше подвержены риску дискриминации, эксплуатации и жестокого обращения, чем мужчины-мигранты. Перед женщинами эти риски могут возникать по целому ряду причин:

- Они могут работать в стране, где дискриминация работающих женщин является обычным явлением.
- Они, как правило, заняты на неформальной основе и, следовательно, менее защищены, чем работники формального сектора (которыми, как правило, являются мужчины).
- Они могут находиться вдали от семьи или иметь меньше прав, чем супруг, находясь в положении работающего «иждивенца».

1.4. Препятствия на пути расширения охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением

К главным препятствиям на пути расширения охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением относятся:

- **Затраты.** Независимо от того, как финансируются программы социального обеспечения – за счет взносов или налогов, – социальное обеспечение трудовых мигрантов предполагает расходы. При этом во многих случаях трудящиеся-мигранты платят больше, чем получают. Это относится даже к программам социального обеспечения, которые полностью или частично финансируются за счет налоговых поступлений, поскольку трудовые мигранты участвуют и в их финансировании, например, платя потребительские налоги. При этом социальное обеспечение трудовых мигрантов, занятых в неформальном секторе, вызывает те же трудности, что и социальное обеспечение работников неформального сектора в целом.
- **Административные расходы.** Во многих случаях меры, направленные на обеспечение охвата трудящихся-мигрантов, приходится адаптировать под их особенности, и каждый новый участник программы может дорого ей обходиться. Поскольку многие мигранты заняты низкооплачиваемым трудом, удельные затраты на обработку каждого взноса относительно высоки; это может оказаться решающим фактором для стран с ограниченными государственными ресурсами и ограниченным финансированием системы социального обеспечения.
- **Негативное восприятие миграции общественностью принимающей страны.** Социальное обеспечение трудящихся-мигрантов зачастую становится чувствительным вопросом политики, особенно во время экономического спада, когда отношение к мигрантам меняется в худшую сторону. Его подстегивают количественные оценки отрицательных последствий миграции, например, давление на размер оплаты труда в

Вставка 1.6. Постоянное место жительства и право трудящихся-мигрантов на социальные пособия в Европейском союзе

В Европейском союзе права трудящихся-мигрантов на получение пособий зависят от того, считается ли место пребывания мигранта его «постоянным местом жительства». Критерии, определяющие этот статус, включают в себя семейное положение, продолжительность проживания, источники семейного дохода, трудовой стаж и место уплаты налогов. Действующее законодательство Европейского союза разрешает гражданам одной страны ЕС искать работу на территории другой страны ЕС в течение 90 дней. В это время они не имеют права обращаться за социальными пособиями; если им не удастся найти работу в течение указанного срока, они должны вернуться на родину. Ввиду негативного отношения общественности ряда стран ЕС к наделению правами работников-мигрантов, Европейский союз издал отдельное руководство по оценке этого критерия (European Commission, 2014).

сторону ее понижения, а также неподтвержденные и единичные примеры, когда труд местных работников якобы вытесняет дешевый труд иммигрантов или когда трудовых мигрантов обвиняют в злоупотреблении системой социального обеспечения «себе во благо». Все больше сообщений о незаконном ввозе иммигрантов, зачастую с трагическими последствиями, вызывают споры о том, не поощряет ли социальная защита прибытие других нелегалов.

- **Европейских политиков подтолкнул к активным действиям ряд случаев, связанных с командированными работниками, получением трудовыми мигрантами прав на пособия и «социальным демпингом»¹⁰.** Несмотря на множество веских причин в пользу включения трудовых мигрантов в сферу охвата социального обеспечения, необходимо наладить действенные общественные связи, чтобы можно было объяснить общественности, почему необходимо защитить эту категорию работников. При этом право на получение пособий должно восприниматься местным населением как справедливое и заслуженное.

Другая связанная с этим проблема касается командированных работников. Согласно директиве ЕС от 1996 года, хотя такие работники подпадают под действие трудового законодательства принимающей страны, работодатель должен перечислять взносы в систему социального обеспечения в стране, откуда они были командированы. Это может приводить, и уже приводило, к так называемому «социальному демпингу»: поскольку между государствами ЕС существуют значительные различия в расходах на социальное обеспечение, работодатели стремятся сдержать рост расходов на оплату труда, нанимая работников из стран, где социальные налоги ниже. Например, во Франции в период с 2001 по 2012 год численность командированных работников возросла примерно в двадцать раз (Ricard, 2013). С одной стороны, это потребовало внесения поправок в национальное законодательство, а, с другой стороны, принятия мер на уровне ЕС,

10. По оценкам, в настоящее время на территории Франции работает 210 тыс. граждан из других стран ЕС; это на 23% больше, чем в 2012 году и почти в пять раз превышает показатель 2006 года; см. Russell (2013). На этих работников начисляются взносы в систему социального обеспечения в странах, откуда они приехали; во многих случаях это позволяет существенно экономить на оплате труда, даже когда зарплата командированных работников равна зарплате французских коллег. Кроме того, был выявлен ряд злоупотреблений, в связи с чем встал вопрос об ужесточении режима применения законодательства, касающегося командированных работников; см. Cheyvalle (2013).

направленных на недопущение злоупотреблений существующей системой. Трудность заключается в том, что необходимо, с одной стороны, обеспечить достаточную гибкость соглашений о социальном обеспечении, когда речь идет о переезде работников из одной страны ЕС в другую, а, с другой стороны, гарантировать, что доступные работникам и работодателям альтернативы не спровоцируют недобросовестную конкуренцию:

- **Негативные последствия миграции для стран происхождения мигрантов.** Трудящиеся-мигранты часто имеют высокую квалификацию, и поэтому их отъезд может означать экономические потери для их страны. Особо тяжкие последствия возникают в таких важнейших областях, как здравоохранение, где страны остро нуждаются в профессионально подготовленных и квалифицированных кадрах. По оценкам, нехватка медицинского персонала в мире составляет примерно 4 млн человек, в том числе 1 млн в Африке, которая больше других нуждается в специалистах-медиках. При этом значительную долю работников здравоохранения в странах с развитой экономикой составляют мигранты из стран Азии и Африки, обучение которых финансировало их родное государство.
- **Трудность применения к трудящимся-мигрантам единых правил (например, при установлении права на получение пособия).** Трудности возникают при назначении пособий на основе проверки нуждаемости, когда право на получение финансовой помощи и ее размер определяются исходя из финансового положения семьи. Проблема заключается в недоступности информации о финансовом положении семьи трудового мигранта, проживающей в другой стране.

Как правило, чем выше был уровень развития системы социального обеспечения страны, прежде чем миграционные потоки стали значительными, тем сложнее ее адаптировать к новой ситуации, так как это требует серьезных изменений в структуре пособий и в системе финансирования, администрирования и управления.

1.5. Социальное обеспечение на общих основаниях или отдельные программы для трудящихся-мигрантов?

В разных государствах подходы к расширению охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением значительно отличаются друг от друга. Кроме того, они по-разному относятся к социальному обеспечению внутренних и международных мигрантов.

1.5.1. Внутренние мигранты

Что касается внутренних мигрантов, необходимо учитывать, что они зачастую заняты в неформальном секторе, работают сразу на нескольких работодателей и, мигрируя, могут переходить из одних отраслей или секторов экономики в другие (например, из сельского хозяйства в промышленность). Наиболее серьезные трудности возникают в следующих случаях:

- Когда мигрирующий работник теоретически подпадает под действие разных программ социального обеспечения (например, если в стране действуют отдельные программы для сельского и городского населения).
- Когда трудящийся-мигрант занят в неформальном секторе экономики.
- Когда мигрант меняет трудовой статус (например, наемный работник становится самозанятым).

Хотя на практике решения бывают разными, на внутренних мигрантов, как правило, распространяется действие существующих программ, предназначенных для постоянного населения. Главные трудности возникают, когда в разных частях страны или в разных отраслях промышленности действуют разные программы (например, для работников сельского хозяйства и для городских жителей), а также в тех случаях, когда возникают проблемы с переводом прав из одной программы в другую. Этот вопрос рассматривается в [разделе 2](#) справочника.

1.5.2. Международные мигранты

К международным мигрантам, как правило, применяется подход, когда их по возможности включают в действующие программы, если они соответствуют определенным критериям, например, требованию к минимальному стажу, что позволяет сохранить за системой социального обеспечения на родине ответственность за трудовых мигрантов, приезжающих на короткий срок. В действительности, ввиду самых разных характеристик трудовых мигрантов к ним применяется целый ряд подходов, учитывающих особенности их положения и возможное наличие двусторонних или многосторонних соглашений:

- **Участие в базовой системе социального обеспечения принимающей страны.** Это может потребовать принятия дополнительных административных мер или изменения требований к накоплению и сохранению трудовых прав и минимальному трудовому стажу. Обычно этот подход гарантирует единообразное и равное обращение с работниками, выполняющими одну и ту же работу, и сохраняет за мигрантами право на получение пособий, когда они остаются в стране сверх установленного срока. Его недостатками являются возможное дробление прав, связанных с трудовым стажем, что требует принятия юридических и административных мер, направленных на оказание поддержки мигрантам, переезжающим из одной страны в другую, а также увеличение административных расходов принимающих стран (например, из-за требований к оформлению документов).
- **Отдельная программа для всех трудовых мигрантов.** В рамках такой программы у всех работников-мигрантов равные условия участия. Хотя в ряде принимающих стран этот подход применяется к определенным категориям работающих, к которым причисляется значительное число международных трудовых мигрантов (таким как самозанятые работники и работники неформального сектора), он редко используется, когда речь идет о наемных работниках-мигрантах. В тех случаях, когда трудовые мигранты исключаются из системы социального обеспечения принимающей страны, в стране происхождения мигрантов может

быть учреждена отдельная добровольная программа для трудовых мигрантов (примером служит Сальвадор).

- **Участие в системе социального обеспечения на родине.** Существует целый ряд причин, почему трудящимся-мигрантам, уезжающим за границу на короткий срок, целесообразно сохранить участие в системе социального обеспечения на родине. К ним относятся непрерывность стажа, соответствие размера пособий потребностям семьи и отдельного работника, а также снижение административной нагрузки, особенно когда мигрант часто переезжает из одной принимающей страны в другую. Как правило, в этих обстоятельствах условия социального обеспечения регулируются двусторонними и многосторонними соглашениями.

1.5.3. Препятствия на пути самозанятых работников-мигрантов (в формальном и неформальном секторах)

Ряд препятствий, встающих перед самозанятыми работниками, которые были рассмотрены в первом справочнике данной серии (ISSA, 2012), в равной степени относятся к самозанятым работникам-мигрантам. Они касаются:

- Доступности пособий и административных препон.
- Соблюдения дисциплины уплаты взносов и занижения доходов¹¹.
- Низких или нестабильных заработков и двойной уплаты взносов.
- Отрицательных стимулов, негативного отбора и морально-нравственных рисков.
- Недоверия к системе социального обеспечения.
- Недостатка информации о праве на получение пособий.
- Неадекватности пособий.

Эти препятствия и предлагаемые способы их устранения более подробно рассмотрены в Справочнике МАСО по расширению охвата самозанятых работников социальным обеспечением (ISSA, 2012).

Различные подходы детально описаны в [разделе 3](#).

11. Одна из проблем с распространением охвата на самозанятых работников заключается в невозможности определить размер их доходов для исчисления взносов и пособий. Предлагаемые методы включают использование условного оклада (например, как это происходит в Китае), привязку пособий к уплаченным взносам, ужесточение дисциплины или введение условных взносов для стимулирования участия и упрощения административных процедур.

2. Внутренние трудовые мигранты

Данный раздел посвящен различным препятствиям или ограничениям в области социального обеспечения внутренних мигрантов, а также возможным мерам и решениям для их преодоления.

Факторы, препятствующие расширению охвата международных мигрантов социальным обеспечением, рассматриваются в [разделе 3](#).

2.1. Препятствия на пути расширения охвата внутренних трудовых мигрантов и предлагаемые способы их преодоления

Помимо трудностей охвата самозанятых работников в неформальном и формальном секторах, которые описаны в [разделе 1.5.3](#), главные факторы, препятствующие охвату этих категорий работников, связаны координацией и согласованием различных программ. Например, когда бывший аграрий переезжает из сельской местности в город на работу в строительной отрасли, зачастую он вынужден переходить из одной программы социального обеспечения в другую. Трудности иного рода возникают в связи с необходимостью расширить социальное обеспечение на его семью (которая могла остаться на родине), а также с доступностью информации, языковыми и культурными проблемами и достаточностью размера пособий.

2.1.1. Участие в разных системах социального обеспечения (например, по регионам, профессиям и другим категориям)

В некоторых странах, особенно с федеральным устройством, правила участия в программах и размер их пособий и взносов отличаются друг от друга по регионам. Могут действовать отдельные программы для сельского и городского населения и для разных отраслей (например, одни программы для работников сельского хозяйства, другие для работников промышленности). Это приводит к проблемам при переводе пособий из одной программы в другую, вызывает дробление прав на социальное обеспечение и усложняет администрирование из-за возникновения прав на разные пособия. Несогласованность в администрировании разных систем ограничивает мобильность рабочей силы: например, администраторы вынуждены требовать, чтобы работники заново подавали документы; они могут не знать об уже заработанных ими правах; в результате происходят задержки с расчетом размера пособий, из-за чего они выплачиваются несвоевременно.

К главным трудностям относятся:

- Различия в структуре пособий. Программы могут отличаться друг от друга:
 - Структурой пособий (фиксированный размер взносов или фиксированный размер пособий).
 - Формулой расчета пособия (например, разные ставки начисления).

- Выходом на пенсию в пенсионном или предпенсионном возрасте.
- Размером взносов.
- Права на пособия, приобретенные в рамках других программ или в прошлые периоды, не признаются или не учитываются в полной мере (например, относительно длительный стаж, необходимый для сохранения накопленных прав).
- Факторы, препятствующие переводу пенсионных прав из одной программы в другую.
- Координация административной деятельности.

Предлагаемые меры. В данном разделе представлен комплекс мер, направленных на устранение препятствий и барьеров на пути расширения охвата внутренних работников-мигрантов социальным обеспечением. Некоторые из них также рассматриваются в [разделе 3](#), где речь идет о социальном обеспечении международных работников-мигрантов.

- **Гармонизация программ социальных пособий** призвана максимально облегчить переход из одной программы в другую, перевод пособий или учет пенсионных накоплений. При этом сами программы не обязательно должны иметь одинаковую структуру – зачастую имеются основания для того, чтобы они были разными, однако пособия должны согласоваться друг с другом по своей структуре и способам выплаты, что будет стимулировать свободное передвижение рабочей силы. Это касается структуры пособий (например, системы с фиксированным размером взносов или пенсионные фонды намного упрощают исчисление пособий и их перевод из одной программы в другую), способов финансирования (является ли программа накопительной), а также других правил участия, таких как возможность досрочного выхода на пенсию.

Хотя согласованность легче обеспечить в родственных отраслях или занятиях, одним из проблемных вопросов остается миграция из сельских районов в города. Чтобы сельские и городские программы могли способствовать мобильности рабочей силы, структура их пособий должна соответствовать друг другу. Однако, это может быть трудно сделать на практике. Сложность заключается в разных характеристиках сельских и городских работников, что оправдывает использование разных подходов, особенно когда пособия имеют сложную структуру. Упрощение структуры пособий облегчает их администрирование и, наверное, может помочь участникам понять, на какие пособия они будут иметь право, если им понадобится перейти из одной программы в другую. Кроме того, в системе, куда переводятся пособия, легче оценить накопленные трудовые права¹². Другая проблема связана с тем, что когда приблизительные оценки (например, доходов) используются в сельских программах и не используются в городских, это может затруднить определение прав, начисленных за предшествующий трудовой стаж.

12. Представители ряда систем, перешедших на принцип фиксированных взносов, отмечают, что после перехода значительно упростился расчет и перевод прав, начисленных за предшествующий трудовой стаж.

Вставка 2.1. Китай: миграция из сельских районов в города

Как и ряд соседних азиатских стран, Китай переживает период массовой миграции населения, причем ее основные потоки направлены из сельских районов в города. Эти потоки ставят целый ряд задач, из которых одна из наиболее сложных – обеспечить социальной защитой работников, меняющих место жительства и место работы. Как показывает исследование, проведенное ОЭСР (Hu and Stewart, 2009), эти работники не подвергаются дискриминации в оплате труда, однако испытывают серьезный дефицит социальной защиты. В последние годы принято множество мер, направленных на решение проблемы.

Одна из основных мер касается сельскохозяйственных работников, мигрирующих в города, зачастую чтобы устроиться на предприятиях обрабатывающей промышленности. Согласно официальной статистике, к концу 2013 года общее число крестьян, ставших трудовыми мигрантами, достигло 269 млн человек, из них 166 млн стали домашними работниками-мигрантами. Хотя около 50 млн этих мигрантов участвуют в базовой пенсионной программе для городских работников и в базовой программе медицинского страхования для городских работников и еще 73 млн человек в программе страхования от несчастных случаев на производстве и 37,4 млн в программе страхования на случай безработицы, значительное число мигрантов все еще остается за рамками программ.

В конце 2013 года, реагируя на неоднократные нарушения со стороны определенных работодателей, министерство людских ресурсов и социального обеспечения издало постановление, согласно которому работодатели имеют право брать на работу так называемых «заемных работников» (по краткосрочным договорам) только на временные, вспомогательные или подменные работы. При этом общая их численность не должна превышать 10% всех работников предприятия. В постановлении минимальный срок действия договоров устанавливается в два года, а на работодателя возлагается обязанность поставить работника на учет в местном органе социального страхования (по месту его работы) и платить за него взносы в систему социального страхования.

Другой мерой, осуществляемой в Китае, является план унификации пенсионных программ для сельских жителей и неработающих горожан. Запланированная новая система даст сельским и городским жителям равные права и возможности; кроме того, меры, принимаемые с целью обеспечить право на перевод пенсионных накоплений между пенсионной программой для сельского населения и базовой пенсионной программой для городских работников, должны повысить защищенность домашних работников-мигрантов.

Многие провинции уже развернули или объявили о планах развернуть аналогичный процесс интеграции программ медицинского страхования для сельских жителей и неработающих горожан. В городе Дунгуань провинции Гуандун уже введена в действие единая программа медицинского страхования с едиными стандартами, охватывающая всех трудовых мигрантов, неработающих жителей, местных работников и государственных служащих. Этому процессу способствовало широчайшее использование социальных карт (с охватом всех ветвей социального обеспечения и с возможностью проводить финансовые операции), которые к концу 2013 года получили 540 млн человек; так, при обращении за медицинской помощью пациент оплачивает только свою часть медицинских расходов (даже если помощь оказывается в другом городе или провинции), а остаток погашается на основе взаимодействия поставщиков услуг и органов социального обеспечения.

Источники: отчеты министерства людских ресурсов и социального обеспечения Китая, размещенные в Интернете [на китайском языке] <<http://www.mohrss.gov.cn>>.

- **Оформление пособий в случае досрочного выхода на пенсию и признание таких пособий принимающей системой социального обеспечения** может осуществляться различными способами. Это – перевод средств из одной программы в другую с учетом начисленного пенсионного стажа и с «приобретением» кредита в принимающей системе, либо исчисление отсроченной пенсии. Первый подход предполагает наличие единой базы расчета пенсионных начислений в предшествующей программе, получение кредита в новой программе, если совершается перевод из одной программы в другую, и общее согласование правил для входящих и исходящих переводов. Альтернатива в форме расчета и признания прав на отсроченную пенсию также требует надлежащей системы и процедур по исчислению пенсионных прав.

В программах с отдельными накопительными или условно-накопительными элементами система расчета пособий за выслугу лет менее сложная. Выплата начисленных пособий упрощается в накопительной системе, хотя в системах с условно-накопительными счетами отсутствие реальных средств на счетах затрудняет наличные выплаты.

- **Координация работы различных программ.** Такая координация может принимать различные формы – от введения единообразных пособий до унификации административной практики. Первый способ описан выше, второй подразумевает обмен информацией, позволяющей реализовать на практике принятые политические решения. Такой способ координации может включать информационный обмен, регулярные встречи и упрощение процедур.
- **Совершенствование учета.** Использование информационно-коммуникационных технологий способствует своевременному обновлению учетных данных и координации работы различных ведомств и пенсионных систем. Соглашения об обмене информацией, о переходе работающих граждан из сельских программ в городские, заключенные с другими государственными органами и частными предприятиями, значительно облегчают исчисление и перевод пенсионных накоплений. Следует разработать и ввести в действие перечень необходимой информации (дата рождения, стаж и зарплата, состав семьи и т.д.) и следить за ее точностью и актуальностью. Когда информация доступна частным лицам, они могут сверять свои права на пособия.
- **Обучение и профессиональное развитие сотрудников** – важный фактор, помогающий им разбираться в часто возникающих сложных случаях и разрешать их. Например, обмен или перевод сотрудников между сельскими и городскими отделениями стимулирует обмен опытом и передовыми методами работы. В рамках одной организации сделать это относительно просто, а для обмена между разными организациями требуются специальные соглашения.
- **Упрощенные процедуры расчета** необходимы для быстрого и правильного исчисления прав на пособия.
- **Создание единой системы для всех работников**, независимо от их географического расположения, может решить некоторые из перечисленных проблем. В государствах с относительно централизованной системой управления и незначительными

региональными различиями этот подход может быть внедрен достаточно просто, однако там, где региональные программы развивались в относительной изоляции, это сделать труднее. Хотя сложно создать систему, подходящую всем без исключения, возможно выстроить единую систему, сочетающую стандартные пособия с определенными региональными или отраслевыми опциями.

2.1.2. Культурные и языковые проблемы

В странах с разнообразием языков и культур трудящиеся-мигранты могут не обладать равными правами на пособия, а сами пособия могут не соответствовать их взглядам на мир. Кроме того, значительную часть внутренних мигрантов составляют международные мигранты, которым свойственно чаще перемещаться на территории принимающей страны, чем это делают местные работники.

Для решения этой проблемы органы социального обеспечения должны предоставлять информацию на разных языках и учитывать в ней и в самих пособиях культурные различия.

Во многих странах со значительной численностью меньшинств, принадлежащих к разным культурам и/или говорящих на разных языках, информация предоставляется на нескольких языках. Системы социального обеспечения в ряде стран распространяют печатную информацию или сведения в Интернете на языках меньшинств или региональных диалектах. Например, в Соединенном Королевстве информация предоставляется на валлийском языке, а в Финляндии – на шведском¹³.

В некоторых странах, где население говорит на нескольких языках, официальный государственный язык может быть вторым языком для многих жителей; поэтому должна использоваться соответствующая форма языкового оформления, или, если это возможно, информация должна сообщаться на других языках. Например, Пенсионный фонд Индии (EPF) распространяет информацию на английском языке и на языке хинди¹⁴.

Способы передачи информации и ее содержание также должны отражать культурные различия (например, предпочитаемые каналы для получения информации, структуру семьи и пр.).

2.1.3. Доступ к информации

Переезжая на новое место, трудящиеся-мигранты могут не знать о существовании других программ социального обеспечения и условиях участия в них. Хотя это может быть проблемой и для других работников, доступность информации, касающейся трудовых мигрантов, может помочь им с переездом и вступлением в эти программы.

13. См., например, <<https://www.gov.uk/cymraeg>> и <<http://www.kela.fi/web/sv>> .

14. См., например, <<http://www.epfindia.gov.in/>> .

Предлагаемые меры:

- **Предоставлять информацию посредством работодателя или органов социального обеспечения.** Это можно осуществлять во взаимодействии с системой социального обеспечения, в которой ранее участвовал мигрант и, по возможности, путем передачи информации о правах на пособия, положении семьи и т.д.
- **Широко использовать различные средства** передачи информации, чтобы донести ее до разных групп внутренних трудовых мигрантов.
- **Задействовать группы или объединения социальной помощи** не только в качестве канала распространения информации о социальном обеспечении, но и важного механизма оказания неформальной помощи. С точки зрения государства, поддержка (зачастую финансовая или логистическая) таких организаций является эффективным способом социальной интеграции мигрантов и полезным каналом получения сведений о случаях эксплуатации и других проблемах, связанных с миграционными процессами.

2.1.4. Поддержка членов семьи

Одной из общих черт всех миграционных потоков из села в город является значительное число работников, остающихся в одиночестве и оставляющих семьи на родине. В этой связи системам социального обеспечения необходимо страховать определенные риски бенефициаров в двух географических районах – там, где работает мигрант, и там, где остались члены его семьи. Например, и там, и здесь необходимо оказывать медицинскую помощь, а размер и условия получения пособия по безработице трудового мигранта будут напрямую влиять на положение членов его семьи на родине. Важно, чтобы вопрос решался путем формирования адресных пособий для работника и его семьи, а также путем создания соответствующих механизмов обращения за такими пособиями. В Индии принято решение выпускать две социальные карты – одну для трудового мигранта, а вторую для другого члена семьи, что облегчает получение пособий и сбор информации.

2.1.5. Другие препятствия на пути расширения охвата внутренних трудовых мигрантов

К другим прямым и косвенным препятствиям на пути расширения охвата внутренних мигрантов социальным обеспечением относятся:

- Непризнание профессиональной квалификации, полученной в другой части страны (например, с федеральным устройством). Это может вынудить работника сменить род занятий (и тем самым, например, потерять права как участника отраслевой пенсионной программы), либо согласиться на понижение в должности или искать работу в неформальном секторе экономики. В национальных пенсионных системах взаимное признание квалификации помогает сохранить непрерывность стажа в ряде профессий.

- Внутренние мигранты могут подвергаться дискриминации, когда ходят слухи, что они «занимают» рабочие места местного населения или когда они олицетворяют другую культуру. Это может отразиться на их условиях труда и статусе. В свою очередь, возможности трудящихся-мигрантов могут сузиться, а их положение в трудовой сфере может стать более уязвимым.

Предлагаемые решения включают оказание финансовой поддержки внутренним мигрантам, чтобы помочь им и их семьям переехать на новое место и расширить финансовые возможности для участия в системе социального обеспечения¹⁵. В федеративных государствах взаимное признание квалификации важно для обеспечения равного обращения со всеми работниками. Дополнительной мерой являются информационные общественные кампании о положительном воздействии внутренней миграции (примеры приводятся в [разделе 3](#)).

Вставка 2.2. Трудовые мигранты, статус занятости и охват системы социального обеспечения в Китае

Как показывают результаты ряда исследований, существует взаимосвязь между статусом занятости и охватом системы социального обеспечения. Так, одно из исследований в Китае (Gao, Yang and Li, 2012), посвященное анализу данных о трудовой миграции за 2008 и 2009 годы, позволило заключить, что «наличие трудового договора, особенно долгосрочного, значительно улучшает социальное страхование трудовых мигрантов». Это означает не только то, что усилия, направленные на формализацию неформального сектора, приносят дивиденды в виде расширения охвата социального обеспечения, но и то, что охват расширяется при переходе от краткосрочных к долгосрочным трудовым договорам. Однако неожиданным результатом исследования стало то, что постоянные, т.е. бессрочные трудовые договоры оказывают мало положительного влияния на расширение охвата системы социального обеспечения.

С 2007 году в Китае были приняты серьезные меры, направленные на расширение охвата трудовых мигрантов. С 2006 по 2011 год численность трудящихся-мигрантов из сельских районов, участвующих в базовой пенсионной системе, утроилась (ISSA, 2013a), а число участников базовой программы медицинского страхования городских работников удвоилось. В 2011 году программы страхования производственного травматизма расширили охват до 68 млн человек.

15. В Российской Федерации внутренние мигранты, переезжающие в некоторые районы, где ощущается нехватка квалифицированных работников определенных профессий, получают надбавки к зарплате.

3. Международные трудовые мигранты

Помимо рассмотренных в [разделе 1.1.2](#) вопросов общего характера, касающихся международных трудовых мигрантов в неформальном и формальном секторах, в данном разделе рассматриваются основные факторы, препятствующие расширению охвата на эту категорию работников, и предлагаются пути решения этих проблем.

Препятствия и проблемы распределяются по трем группам:

- **Юридические препятствия.** Трудящиеся-мигранты не имеют юридических оснований, чтобы стать участниками программ социального обеспечения (см. [раздел 3.1](#)).
- **Фактические препятствия.** Несмотря на наличие юридических оснований для участия трудящихся-мигрантов, ряд практических и административных препон и барьеров исключают их из сферы охвата социального обеспечения (см. [раздел 3.2](#)).
- **Повышение привлекательности социального обеспечения для трудящихся-мигрантов и увеличение размера пособий.** Несмотря на наличие юридических оснований для участия трудящихся-мигрантов в системе социального обеспечения, а также действующих административных механизмов, призванных обеспечить осуществление этих прав, работники-мигранты отказываются от участия из-за непривлекательного, с их точки зрения, размера пособий (см. [раздел 3.3](#)).

3.1. Юридические препятствия

3.1.1. Юридические препятствия к участию

У трудящихся-мигрантов могут отсутствовать юридические основания для участия в системе социального обеспечения. Оно может быть не предусмотрено законодательством или невозможно де-факто, например, если для участия в системе социального обеспечения предусмотрен обязательный минимум трудового стажа или если право на получение минимальной пенсии зависит от многолетнего минимального стажа. Кроме того, исключение может быть связано с выбором – либо участие в системе социального обеспечения принимающей страны, либо сохранение членства в системе социального обеспечения на родине. Иммиграционные требования (например, нормы законодательства, ограничивающие максимальный срок пребывания мигрантов в принимающем государстве) также могут непосредственно ограничивать возможности участия в программах социального обеспечения или права на получение пособий (например, если максимальный срок пребывания в стране меньше, чем минимальный трудовой стаж, дающий право на социальные пособия).

Предлагаемые меры для принимающей страны. Меры, направленные на устранение препятствий к участию трудящихся-мигрантов в системе социального обеспечения, как правило, определяются соответствующими политическими решениями и включают:

- **Всеобщую доступность.** Все категории работников (включая работников-мигрантов) могут принимать участие в системе социального обеспечения как на обязательной, так и на добровольной основе, независимо от статуса работника.

Вставка 3.1. Расширение охвата трудовых мигрантов социальным обеспечением в Российской Федерации

С января 2012 года иностранные граждане и лица без гражданства (кроме высококвалифицированных специалистов), временно пребывающие на территории Российской Федерации, участвуют в системе обязательного пенсионного страхования, если они заключили трудовой договор сроком не менее чем на шесть месяцев. Работодатель несет ответственность за уплату взносов в том же размере, что установлен для российских граждан¹⁶.

- **Смягчение условий.** Это может включать снижение требований к минимальной продолжительности трудового стажа, необходимого для участия в программе, а также к минимальной продолжительности стажа, требуемого для появления и сохранения прав на социальное обеспечение. Вопрос имеет особое значение для трудящихся-мигрантов, которые часто меняют место работы, длительное время заняты в неформальном секторе или находятся в стране меньше времени, чем установлено минимальными требованиями к трудовому стажу. Например, если для возникновения прав на пособия требуется 10 лет непрерывного трудового стажа с уплатой взносов, то трудящиеся-мигранты, скорее всего, оказываются в невыгодном положении.
- **Участие в системе социального обеспечения, обусловленное местом жительства, а не гражданством.** Так, в Южной Африке право на получение пособия зависит не от гражданства, а от жительства; в других государствах участие в системе зависит от наличия гражданства, что существенно ограничивает охват трудовых мигрантов социальным обеспечением. В этом случае не проводится грань различия между временными и постоянными мигрантами.
- **Снижение минимальных требований к сроку проживания в стране.** Минимальный период пребывания обосновывается административными причинами и предусматривается в ряде двусторонних и многосторонних соглашений, разрешающих трудящемуся-мигранту оставаться участником программы социального страхования на родине, если он находится в принимающей стране в течение непродолжительного периода времени (например, меньше года). При этом важно, чтобы минимальный срок пребывания сверх указанного предела не был чрезмерно продолжительным.

16. Федеральный закон Российской Федерации № 167-ФЗ.

Вставка 3.2. Обращение с трудовыми мигрантами в Канаде

Программа социального обеспечения сезонных сельскохозяйственных работников в Канаде служит примером передовой практики по целому ряду причин. Во-первых, она обеспечивает социальную защиту мигрантов, включая медицинские и семейные пособия, наравне с канадскими работниками. Во-вторых, государство привлекает работодателей к разработке и осуществлению программы, а также предоставляет административным органам свободу действий в практическом применении ее правил. В-третьих, по законодательству Канады, вопросы статуса лиц без гражданства решаются в рамках антидискриминационного законодательства, которое предоставляет мигрантам тот же статус, что и другим особо защищаемым группам. Последнее особенно важно: как показал Общий обзор выполнения актов МОТ в сфере миграции 2003 года¹⁷, треть рассмотренных в документе стран не применяет антидискриминационное законодательство к трудовым мигрантам. .

- **Разрыв связи между иммиграционным статусом и правами на социальное обеспечение.** В некоторых странах нелегальные иммигранты все равно могут получать права на социальное обеспечение из-за отсутствия прямой связи и координации работы между государственной иммиграционной службой и органами социального обеспечения. Кроме того, может быть принято политическое решение о предоставлении социальной защиты работникам, не имеющим официального разрешения на работу или пребывание в стране. Это может осуществляться путем упрощения условий участия домашних работников (примером служит система трудовых чеков (Cheque Service) в Швейцарии – см. также [раздел 3.2.1](#)) или принятия исключений из правил, позволяющих им стать участниками системы социального страхования.

Вставка 3.3. Международные инициативы по созданию правовой основы для охвата трудящихся-мигрантов

Наряду с широким кругом многосторонних и двусторонних соглашений в области социального обеспечения существует целый ряд международных правовых актов, которые, помимо решения более емких задач, направлены на обеспечение охвата трудящихся-мигрантов. Примером могут служить два акта Международной организации труда – Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (97) и Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (143). В 1990 году Организация Объединенных Наций приняла Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которая касается как легальных, так и нелегальных трудовых мигрантов. В Рекомендации МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) упоминаются не «граждане», а «жители», хотя в тексте документа также указано, что этот статус зависит от национального определения понятия «жители», которое может исключать некоторые категории трудовых мигрантов.

17. Общий обзор выполнения актов МОТ по вопросам миграции 2003 года: данные по странам, CD-ROM (издание 2004 г.).

Предлагаемые меры в области социального обеспечения и участия мигрантов в странах их происхождения. Если в принимающей стране социальное обеспечение невозможно или невыгодно для трудящегося-мигранта, он должен при соблюдении определенных условий иметь возможность сохранить членство в системе социального страхования на родине. Такой подход имеет право на существование, если работник-мигрант находится в принимающей стране в течение ограниченного периода времени или если он часто переезжает из одной страны в другую. Кроме того, это позволит оказывать социальную помощь оставшейся на родине семье трудового мигранта. Такой подход также упорядочивает возвращение мигранта на родину.

Если трудящийся-мигрант остается участником системы социального обеспечения на родине, необходимо рассмотреть целый ряд вопросов, в том числе:

- **Финансирование.** Если социальные пособия финансируются за счет взносов работников и работодателей, каким образом они будут перечисляться в систему социального обеспечения в стране происхождения мигранта, и какой к ним будет применяться режим налогообложения? Кроме того, будет ли платить взносы работодатель, находящийся в другой стране?
- **Расчет пособий.** Размер зарплаты трудящегося-мигранта, скорее всего, будет отличаться от зарплаты, которую он получал на родине, причем выплачиваться она будет в другой валюте. Исходя из какой зарплаты будет рассчитываться размер пособий и взносов?
- **Продолжительность пребывания.** В ряде соглашений оговаривается максимальный срок, в течение которого сохраняется право на участие работника в системе социального страхования на родине, пока он работает за рубежом. Что произойдет, если работник останется в принимающей стране дольше положенного?
- **Выполнение требований.** Очень трудно отслеживать и оценивать размер зарплаты международных трудовых мигрантов, работающих за рубежом. Поэтому пособия, как правило, выплачиваются в установленном размере, а ставка взносов определяется условно.
- **Обязательный/добровольный характер участия.** Хотя в теории обязательное участие предпочтительнее с точки зрения широты охвата и сокращения случаев принудительного выбора, добровольное участие часто является более реальным решением, отражающим трудности с охватом трудящихся-мигрантов.

Если трудящийся-мигрант остается участником системы социального обеспечения на родине, необходимо рассмотреть целый ряд вопросов, в том числе:

- **Добровольная программа социального обеспечения для граждан Филиппин, выезжающих на работу в другие страны.** Согласно филиппинскому законодательству, граждане, работающие за рубежом, имеют право на социальное обеспечение. К ним относятся граждане Филиппин, нанятые иностранным работодателем на территории Филиппин для работы за границей, и те, кто на законных основаниях въехал на территорию иностранного государства и впоследствии приступил там к трудовой

деятельности. Введен упрощенный порядок оформления членства: заявитель подает заполненный бланк заявления и ксерокопию одного из перечисленных ниже документов: свидетельства о рождении, свидетельства о крещении, водительских прав, действительного паспорта, карточки учета Комиссии по профессиональному регулированию или удостоверения личности моряка. За неимением этих документов, заявитель может подать любые два документа из списка, где перечислены свыше 25 «дополнительных документов». Система социального обеспечения Филиппин имеет отделения за рубежом, которые проводят личный прием и консультирование филиппинских граждан.

- **Взносы в систему социального обеспечения Соединенного Королевства и «выкуп» недостающих лет.** Те, кто уже платили взносы в систему социального обеспечения Соединенного Королевства, имеют возможность внести доплату на добровольной основе, чтобы получить дополнительные права к государственной пенсии¹⁸. С помощью таких взносов участник может увеличить размер государственной пенсии и обеспечить себе права на другие пособия. Платежи связаны с выполнением ряда условий и, кроме того, предусмотрена отсрочка (как правило, платеж должен поступить в течение шести лет с момента окончания налогового года). Уплата взносов не исключает участия в системе социального обеспечения принимающей страны.

Многосторонние и двусторонние соглашения, охватывающие принимающую страну и страну происхождения мигрантов. Двусторонние и многосторонние соглашения создают правовую основу для охвата социальным обеспечением трудящихся-мигрантов из стран-участниц соглашений. Часто в них оговаривается, какая страна – отправляющая или принимающая – будет оказывать работникам услуги в области социального обеспечения и на каких условиях. Соглашения призваны не допустить не только «двойного охвата», когда работнику приходится платить взносы в обеих странах, но и его полного отсутствия.

Хотя в некоторых странах системы социального обеспечения открыты для трудящихся-мигрантов, их участие может строиться только на добровольной основе. В этой ситуации многие трудовые мигранты решают оставаться в стороне, тем самым создавая пробелы в сфере охвата социального обеспечения. Его удастся расширить, если будет упрощен порядок оформления членства, а сама система станет более привлекательной; эти вопросы рассматриваются, соответственно, в [разделах 3.2](#) и [разделах 3.3](#).

На практике исключение мигрантов может быть юридическим по своей причине, например, когда условия участия в системе социального обеспечения таковы, что большинство мигрантов не могут ею воспользоваться. Так, в США обязательный размер минимального дохода относительно высок, в результате чего за бортом остаются многие трудовые мигранты, которые могут быть самозанятыми работниками или трудиться на разных работодателей.

18. См. <<http://www.hmrc.gov.uk/ni/volcontr/abroad.htm>>.

Вставка 3.4. Мобильность рабочей силы в ЕС: правовая основа, содействующая перемещению и защите трудящихся-мигрантов

Свободное перемещение рабочей силы является одной из четырех фундаментальных свобод Европейского союза. Действует ряд законодательных актов, касающихся социального обеспечения и дополнительных мер социальной поддержки работников-мигрантов. Они обеспечивают трудовым мигрантам (т.е. работникам, переезжающим из одного государства ЕС в другое) защиту в соответствии с тремя основополагающими принципами:

- Недопущение дискриминация в отношении граждан государств-членов ЕС и других стран.
- Гарантии перевода пособий социального обеспечения из одного государства ЕС в другое.
- Накопление страховых периодов с целью установления прав на пособия.

В основу социального обеспечения заложен принцип, согласно которому работники находятся под защитой системы социального обеспечения в той стране, где они работают. Однако в случае менее продолжительных периодов занятости (до 24 месяцев) за работником может сохраняться членство в системе социального обеспечения на родине (до 24 месяцев или дольше в «особых случаях» по обоюдному согласию двух стран)¹⁹.

Другим фактором, способствующим мобильности рабочей силы, является суммирование трудового стажа с целью расчета размера пособий (т.е. отсутствует требование о минимальном стаже). В случае выплаты надбавки к пенсии предприятия должен применяться общий режим налогообложения без дискриминация по признаку гражданства. В ЕС также поддерживаются усилия, направленные на учреждение «панъевропейских пенсий». Вопросы, касающиеся возможности перевода пособий из одной системы в другую, также рассматриваются в [разделе 3.1.2](#).

3.1.2. Перенос прав

В ряде стран трудящиеся-мигранты имеют право или обязаны платить взносы в систему социального обеспечения принимающей страны, хотя между странами может не существовать двусторонних или многосторонних соглашений. В этом случае, несмотря на накопление трудовых прав в принимающей стране, их невозможно будет перевести в страну происхождения мигранта. Кроме того, накопленные права могут не подпадать под действие соглашений о суммировании пенсионных прав; поэтому работнику, несколько лет платившему взносы в принимающей стране, могут отказать в выплате начисленной суммы пособия в полном объеме или не выплатить вообще ничего.

Возможность перенести начисленные права зависит от двух обстоятельств. Первое касается структуры пособий и механизма, обеспечивающего возможность их перевода в другую систему. Второе обстоятельство связано с администрированием, т.е. с характером соглашений и договоренностей о расчете и начислении пособий, когда работнику полагаются пособия от нескольких систем социального обеспечения.

19. См. European Commission (2004, 2009).

Вставка 3.5. Перенос пенсионных пособий в Африке

Расширение потоков трудовой миграции в Африке потребовало введения механизмов признания и переноса, пенсионных прав. С этой целью был осуществлен ряд инициатив. Целевой фонд для юга Африки разработал список рекомендаций, направленных на улучшение текущей ситуации, включая более тесную координацию деятельности органов социального обеспечения в целях недопущения недоимок взносов, а также взаимодействие с организациями трудовых мигрантов, которое может повысить степень их информированности и увеличить приток новых участников²⁰. В докладе исследования, которое финансировала Европейская комиссия (Olivier, Andrianarison and McLaughlin, 2014), в качестве препятствий было также отмечено отсутствие координации в социальном обеспечении уязвимых групп населения между системами и государствами. Однако рост числа двусторонних и многосторонних соглашений дает основания полагать, что вопрос начинает решаться (например, в Восточноафриканском сообществе и в Западной Африке), хотя пока еще известно мало примеров того, как эти соглашения претворяются в жизнь. .

Если не существует механизмов, необходимых для решения вопроса, трудовому мигранту может быть начислено гораздо меньшая сумма, чем он ожидает, или он не получит вообще никакого пособия, например, если он не соответствует требованию к минимальному трудовому стажу или потому что заработанное пособие обесценилось из-за инфляции.

В данном разделе рассматриваются различные способы обеспечения права на перенос пенсионных прав. Некоторые страны уже успешно приняли соответствующие правовые и административные меры, часто на региональном уровне. К основным способам решения вопроса перевода пенсионных прав относятся:

- Соглашения о суммировании пенсионных прав.
- Возможность перевода пенсионных накоплений.
- Взаимозачет страхового стажа.
- Согласованная структура пособий.

Возможность переноса пенсионных прав и структура пособий. Общеизвестно, сколько трудностей возникает при переносе большинства социальных пособий, финансируемой за счет налогов социальной помощи, социальных пенсий и денежных переводов. Это происходит потому, что начисленные права не зависят напрямую от уплаченных взносов, а, как правило, обуславливаются гражданством или требованием к минимальному сроку проживания, а также тем, что цели программы социального обеспечения, как правило, связаны с сокращением масштабов бедности.

В целом, в распределительных системах социального обеспечения, особенно с фиксированным размером пособий, существует гораздо больше препятствий на пути перевода накоплений. Это объясняется отсутствием четкой связи между уплаченными взносами и получаемыми пособиями,

20. См. <http://www.southernafricatrust.org/docs/Cross_Border_Migration_and_the_Portability_of_Social_Security_Benefits_2011.pdf>.

что отражает перекрестное субсидирование внутри большинства таких систем. С другой стороны, пенсионные фонды или системы социального обеспечения с фиксированным размером взносов, как правило, позволяют проще осуществлять калькуляцию и перевод пособий перед выходом на пенсию, чем системы с фиксированным размером пособий, хотя правила, касающиеся исчисления части прав, на практике позволяют переводить пенсионные накопления в таких системах и после выхода на пенсию. Действительно, если следовать логике, то после выхода на пенсию решить вопрос о переводе пенсионных накоплений гораздо проще в системе с фиксированным размером пособий, чем в системе с фиксированным размером взносов или в пенсионном фонде.

В системах, основанных на пенсионных фондах, легче рассчитывать пенсионные накопления; более того, они позволяют придавать меньше значения минимальному трудовому стажу. Так, в государствах-членах Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) пенсионные фонды в Брунее-Даруссаламе, Индонезии, Сингапуре и Малайзии не предъявляют требований к минимальной сумме взносов, в то время как в программах социального страхования с фиксированным размером пособий на Филиппинах, в Таиланде и Вьетнаме минимальный период уплаты взносов составляет от 5 до 15 лет.

По оценкам Holzmann and Koettl, 2012, большинство мигрантов, охваченных системой социального обеспечения, имеют права на пособия, но не подпадают под действие двусторонних и многосторонних договоров о возможности перевода и суммирования пенсионных накоплений. Авторы выделили четыре режима охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением и на основе данных 2000 года оценили их удельный вес следующим образом:

- **Возможность перевода накоплений** (т.е. работник находится под защитой системы социального обеспечения в принимающей стране и имеет возможность перевести все свои пенсионные накопления в соответствии с двусторонним или многосторонним соглашением) – 23%.
- **Возможность вывоза накоплений** (т.е. работник находится под защитой системы социального обеспечения в принимающей стране, но не подпадает под действие двусторонних или многосторонних соглашений; выплата пособий зависит от правил принимающей страны) – 55%.
- **Отказ в доступе к системе** (т.е. легальные мигранты не охвачены социальным обеспечением в принимающей стране, потому что его не существует, либо потому что участие мигрантов запрещено по закону) – 5%.
- **Неформальный сектор** (т.е. трудовые мигранты-нелегалы или работники неформального сектора не охвачены социальным обеспечением) – 18%.

За этими общемировыми показателями скрываются серьезные региональные различия. В то время как в странах ОЭСР с высоким уровнем доходов населения 86% трудящихся-мигрантов относятся к первой категории, в странах с низкими доходами их всего 2%.

Соответственно, это влияет на достаточность пособий, которые трудящиеся-мигранты будут получать после выхода на пенсию.

Поэтому многосторонние и двусторонние соглашения играют важнейшую роль в обеспечении должного признания накопленных прав, возможности их переноса и выплаты пособий. Однако в странах с низкими доходами и там, где программы или системы социального обеспечения находятся в стадии становления и охватывают малую часть рабочей силы, такие соглашения могут мало что сделать для решения проблемы. Рассмотрение альтернативных подходов в данном разделе предваряется анализом многосторонних соглашений и их содержания.

Вставка 3.6. Законодательные акты, посвященные защите трудящихся-мигрантов в Европейском союзе

В Европейском союзе принят целый ряд законодательных актов, гарантирующих не только охват социальным обеспечением трудящихся-мигрантов, когда они уезжают в другую страну на работу, но и достаточность их пособий, когда они выходят на пенсию. Основной метод – суммирование пенсионных прав; даже если существует требование к минимальной выслуге лет, общий стаж определяется путем суммирования всех периодов трудовой деятельности на территории стран ЕС. Начисление пособий осуществляется по пропорциональному принципу. Например, человек работает 5 лет в Люксембурге, 25 лет в Соединенном Королевстве и 10 лет в Испании. Размер пенсии, выплачиваемой системой социального обеспечения каждой из стран, рассчитывается исходя из общего стажа в 40 лет на пропорциональной основе, либо с использованием стандартной ставки начисления, если именно этот метод применяется при расчете размера пособия. Например, в Люксембурге для получения государственной пенсии трудовой стаж должен быть не меньше 10 лет. Поэтому, если бы не было соглашения, работник не имел бы права на какую-либо пенсию в Люксембурге. Однако при установлении права на государственную пенсию в Люксембурге на основе принципа суммирования, условие об обязательном минимальном стаже можно считать выполненным, и поэтому размер пособия будет рассчитываться исходя из общего трудового стажа в ЕС (40 лет). Для Люксембурга размер пособия исчисляется по формуле расчета пенсии с применением действующей ставки начисления (1,85% годовых), помноженной на размер заработка с учетом взносов и на количество лет страхового стажа на территории Люксембурга. Эта сумма выплачивается государством по достижении застрахованным лицом установленного в Люксембурге пенсионного возраста; социальные пособия в Испании и Соединенном Королевстве рассчитываются аналогичным способом. В Соединенном Королевстве размер пособия определяется по пропорциональному принципу ввиду фиксированной ставки расчета пенсионных прав.

Вставка 3.7. Многосторонние соглашения в Содружестве Независимых Государств

Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ) была принята 14 ноября 2008 года и ратифицирована 21 декабря 2011 года. Она призвана укрепить сотрудничество в области защиты трудящихся-мигрантов в странах СНГ. В соответствии с положениями Конвенции, трудящиеся-мигранты, в том числе сезонные и приграничные работники, имеют равные с гражданами принимающей страны права в отношении условий труда. Ее действие распространяется на всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, находящихся в принимающей стране на законных основаниях (ILO, 2012b). Ряд государств-членов СНГ также подписали двусторонние соглашения с другими государствами-членами СНГ, в которых ответственность за социальную обеспечение мигрантов возлагается на принимающую сторону. Однако реформы, которые многие из стран СНГ проводят с конца 90-х годов прошлого столетия, привели к коренным различиям между их пенсионными системами, где возможны серьезные расхождения (например, в отношении обязательного минимального стажа, установленного пенсионного возраста и т.д.).

Вставка 3.8. Что следует предусмотреть в двусторонних соглашениях? Пример Украины

На 2012 году Украина заключила двусторонние соглашения в области социального обеспечения с Болгарией, Чешской Республикой, Эстонией, Латвией, Литвой, Португалией, Словакией и Испанией. Соглашения охватывают практически все или большинство видов социального обеспечения, включая пенсии по старости, инвалидности и на случай потери кормильца, пособия на медицинское обслуживание, пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам и пособия на случай производственной травмы. Ряд соглашений (например, с Эстонией, Латвией, Литвой и Португалией) также предусматривают страхование на случай безработицы (ILO, 2012b).

Пособия, выплачиваемые по соглашениям о переносе прав. Права на получение пенсионного пособия, как правило, накапливаются в течение определенного периода, когда лицо работает и платит взносы в систему социального обеспечения. Другие социальные пособия могут зависеть от иных критериев (например, от места жительства). Это осложняет платежные обязательства, особенно в случае асимметричных миграционных потоков, и ставит вопрос об обоснованности такого понятия, как начисленные права. Что касается медицинских пособий и пособий по нетрудоспособности, то сложности связаны с выбором критериев и информационной асимметрией. В системах, финансируемых за счет налогов, в первые 50-60 лет жизни происходит фактическое накопление средств, поскольку налоговые платежи или взносы превышают платежи в систему здравоохранения, а в последние 30 лет жизни динамика, как правило, обратная (т.е. платежи превышают взносы). Проблемы не возникают, когда системы социального обеспечения однотипные, а миграционные потоки симметричные, однако в других ситуациях системы социального обеспечения испытывают негативное финансовое воздействие.

Выплата пособий. Одно из ключевых положений двусторонних и многосторонних соглашений касается выплаты пособий. Соглашения призваны устранить факторы, препятствующие выплате пособий, начисленных за рубежом. При расчете размера пенсии, выплачиваемой государством, обычно применяется формула, основанная на принципе пропорциональности. Это означает, что каждое государство выплачивает пособие в размере, определяемом длительностью страхового периода на территории этого государства. Таким образом, каждое государство несет ответственность за свою часть страховых обязательств. Когда накопления начисляются в разных валютах, колебания обменных курсов делают окончательный размер пособия менее предсказуемым.

Другой важный момент связан с индексацией размера пенсий после начала выплат в соответствии с уровнем инфляции. Многосторонние соглашения должны учитывать этот вопрос и теоретически обеспечивать равное повышение пенсий, независимо от места проживания работника или его гражданства. Однако проблема может возникнуть, когда трудовой стаж и взносы начислялись в государствах, не являющихся участниками соглашений²¹.

21. Базовые государственные пенсии, выплачиваемые Соединенным Королевством, периодически индексируются только для стран, входящих в Европейский союз или подписавших с Соединенным Королевством соглашения в области социального обеспечения. См. <<http://www.dwp.gov.uk/international/social-security-agreements/>>.

Когда в другой стране выплачиваются иные пособия, например, по нетрудоспособности, главной проблемой является контроль платежей, поскольку выплата пособия связана с определенным состоянием здоровья человека и должна прекращаться, когда оно проходит. Что касается пенсий по старости, то необходимо контролировать, жив ли получатель, а это бывает сложно сделать, если он переехал в другую страну. Такой контроль может требовать координации работы с административными органами других стран или упрощения правил выплаты пособий.

Препятствия на пути эффективной реализации многосторонних и двусторонних соглашений. К возможным препятствиям, которые должны быть устранены, относятся:

- Нехватка кадров, способных претворять в жизнь соглашение и осуществлять административное руководство.
- Недостаток необходимой квалификации (например, владения языком или юридических знаний).
- В отношении пособий по инвалидности – разные определения состояния здоровья и частичной утраты трудоспособности.
- Обмен необходимой информацией между разными организациями в стране происхождения мигрантов и других странах.
- Асимметрия потоков трудовой миграции. Сложные проблемы возникают, когда иммигрантов значительно больше, чем эмигрантов, что приводит к финансовым и административным последствиям для тех или иных органов социального обеспечения.
- Различия в структуре и размере пособий. Например, если в одной стране действует система пенсионных фондов, а в другой – традиционная система социального страхования с фиксированным размером пособий, то в случае заключения многостороннего соглашения, предусматривающего суммирование прав, пенсионный фонд не понесет дополнительных чистых издержек, чего нельзя сказать о системе социального страхования (поскольку до заключения соглашения часть работников могла выйти из системы, не достигнув обязательного минимума выслуги лет, и в этом случае они могут лишиться прав на получение каких бы то ни было пособий, невзирая на положения многостороннего соглашения).

Предлагаемые подходы. Подходы, которые можно использовать для решения вышеизложенных проблем, включают:

- Создание особого отдела, сотрудники которого обладают необходимой квалификацией для претворения в жизнь соглашений, знают иностранные языки и разбираются в системах социального обеспечения других стран.
- Применение стандартных и согласованных определений нетрудоспособности, предупреждающих неравное обращение и способствующих оперативному решению административных задач и ускоренной обработке заявлений.

- Принятие разных подходов к суммированию пенсионных прав:
 - Когда трудящийся-мигрант переходит из провидентного фонда в систему социального страхования, следует разрешить приобретение дополнительных лет для зачисления в трудовой стаж с целью назначения пособия, применив для этого накопленные взносы и проценты из провидентного фонда.
 - Когда трудящийся-мигрант переходит из системы социального страхования в провидентный фонд или другую систему с фиксированным размером взносов, следует разрешить трансфертный платеж из системы социального страхования, который затем может быть зачислен на лицевой счет заявителя.

Такие подходы могут потребовать изменения правил, формул расчета пособий и налогообложения трансфертных платежей, которые в некоторых системах могут облагаться налогами, если средства переводятся за рубеж.

Обращение с информацией и данными. Одним из ключевых факторов успеха международных соглашений является обеспечение эффективного и надежного обмена данными между организациями-участниками. Требуемые данные будут отличаться от стандартных сведений о работниках и будут включать персональные данные и данные о семье, сведения о трудовой жизни (о настоящих и бывших работодателях в обеих странах), в том числе о стаже и зарплате, а также сведения об уплаченных взносах и изменении в семейном положении. Некоторые вопросы, которые следует решить в этой связи, изложены в Руководстве МАСО по сбору и обеспечению дисциплины уплаты взносов (ISSA, 2013b).

Вставка 3.9. Эффективное администрирование многосторонних соглашений: пример МЕРКОСУР

До сентября 2008 года оформление заявок на получение пособий и их выплата в странах Южноамериканского общего рынка – МЕРКОСУР (Аргентине, Бразилии, Парагвае и Уругвае) осуществлялись в бумажной форме и посредством обычной почты. Это приводило к длинным очередям и задержкам и усложняло работу органов социального обеспечения. Чтобы решить проблему, на основе информационно-коммуникационных технологий была создана «Международная система соглашений в области социального обеспечения» (SIACI), значительно упростившая задачи всех участников. Усовершенствовав учет, аудит и предоставление информации получателям пособий, она сократила сроки их выплат. Двухязычная система (испанский и португальский языки) введена в действие во всех четырех государствах-членах МЕРКОСУР. Она также используется в ходе реализации двусторонних соглашений, заключенных между отдельными странами.

Источник: ISSA (2009).

Альтернативы двусторонним и многосторонним соглашениям. Когда отсутствуют двусторонние или многосторонние соглашения, государства могут расширить возможности перевода пособий путем их структурирования или принятия административных мер внутри страны. Например, пенсионные системы, организованные вокруг пенсионных фондов или программ с фиксированным размером взносов, могут повысить прозрачность начисления прав, а если они являются накопительными, то упрощается выплата пособий. Есть и другие способы, которые характеризуются тем, что взносами распоряжаются по-разному в зависимости от статуса работника. В Италии начиная с 2002 года работодатели платят в систему социального обеспечения взносы за трудящихся-мигрантов отдельно от итальянских граждан; Национальный институт социального страхования (INPS) перечисляет их в систему социального обеспечения на родине мигрантов. Однако такой порядок может вести к уменьшению размера пособий работников, особенно тех, кто надолго задерживается в принимающей стране.

Режим налогообложения переводов и платежей также должен соответствовать мерам, направленным на расширение возможностей для перевода пенсионных накоплений. В некоторых странах (например, во многих государствах-членах Совета сотрудничества стран Залива) трудящимся-мигрантом разрешено участвовать в системе социального обеспечения на родине или вступать в какую-либо программу на добровольной основе (или соглашаться на выплату пособий со стороны нанимателя). В таких случаях мобильные работники могут воспользоваться услугами ряда компаний, предлагающих международные программы социальных пособий.

Вставка 3.10. Пенсии в рамках профессиональных систем

Важно отметить, что многие трудящиеся-мигранты платят взносы в пенсионные программы второго уровня, которые, как правило, организуются работодателями. Ими могут быть даже нелегальные работники-мигранты. Важно обеспечивать права работников на такие пособия, их перевод и выплату в других странах. Такие пенсии могут иметь особое значение, а требуемый для них страховой стаж может быть меньшим, чем для социальных пенсий. Чтобы расширить возможности для перевода накоплений из дополнительных пенсионных программ, зачастую организуемых работодателями, необходимо создать благоприятные правовые и финансовые условия. Хотя заслуживает одобрения реализация Европейским союзом директивы о панъевропейских пенсиях, перевод страховых накоплений часто осложняется различиями в правовом и налоговом режимах. Усилия по созданию общей системы EET²² для целей налогообложения расширяют возможности для перевода пенсионных прав.

22. EET (Exempt contributions, Exempt investment income and capital gains of the pension institution, Taxed benefits) – это режим, касающийся налогообложения взносов, их агрегирования (т.е. доходов на инвестиции и капитал) и налогообложения на этапе выплат. В данном примере это означает налоговые льготы (т.е. взносы уплачиваются из доходов до вычета налогов), освобождение от налогов доходов на инвестиции и капитал и, с другой стороны, налогообложение пособий на момент их выплаты.

3.1.3. Финансовые последствия соглашений и вопрос справедливости

Часто в центре дискуссии о социальном обеспечении трудящихся-мигрантов стоит вопрос об их охвате и выплате им достаточных пособий. Однако для систем социального обеспечения в этой связи возникают административные и финансовые последствия. Если основная цель состоит в том, чтобы у работника-мигранта условия были не хуже, чем если бы он остался на родине, это приводит к перекрестному субсидированию систем социального обеспечения или участников систем социального обеспечения в каждой из стран.

Размер платежей систем социального обеспечения зависит от структуры пособий, правил перевода пособий и миграционных потоков между странами. Эти факторы будут определять финансовые последствия признания накопленных пенсионных прав трудящихся-мигрантов, когда они уезжают из страны, что, в свою очередь, ставит вопрос о справедливом обращении с трудовыми мигрантами и другими получателями пособий. Например, в пенсионных системах часто происходит перераспределение средств от богатых к бедным и от молодых к пожилым. Это означает, что в случае признания «настоящей» стоимости пенсионного пособия трудящегося-мигранта, покидающего систему социального обеспечения в принимающей стране (т.е. стоимости, определяемой на основе действующей в этой системе формулы), то она может оказаться выше стоимости накопленных взносов работника (и работодателя). В свою очередь, это скажется на финансировании пособий других участников. Что касается других пособий кроме пенсий, например, пособий на случай смерти и временной нетрудоспособности, финансовые последствия будут зависеть от характеристик мигранта, его возраста и семейных особенностей. В отличие от пенсий, такие пособия, как правило, не накапливаются со стажем, и поэтому получать на них права и переводить их бывает сложнее. Поскольку право на получение пособия зачастую зависит от продолжительности внесения взносов, в полном размере пособие выплачивается органом социального обеспечения на той территории, где произошел страховой случай, дающий право на получение пособия (например, по безработице); это может побудить мигранта сделать выбор не в пользу системы²³.

Кроме того, администрирование двусторонних и многосторонних соглашений о выплате пособий и переводе пенсионных накоплений – это статья расходов для органов социального обеспечения.

3.1.4. Множественный статус мигрантов, живущих и работающих в разных странах

Хотя большинство международных трудовых мигрантов, являясь гражданами одной страны, живут и работают на территории другой, некоторые живут на родине, а работают «на той стороне», т.е. в соседнем государстве. Статус приграничных работников зачастую сложно регулировать, однако важно обеспечить их охват социальным обеспечением и справедливое обращение наравне с другими работниками.

23. Этот вопрос обсуждается в Европейском союзе, где в настоящее время пересматриваются основания для получения пособия по безработице.

Вставка 3.11. Приграничные работники в Европе

Значительное число работающих в Швейцарии и Люксембурге проживают в соседних странах. Так, в Швейцарии трудится примерно 50 тыс. граждан Италии; они живут у себя на родине, а работают в Тичино (50% всех занятых в этом кантоне). Для целей социального обеспечения на них, как правило, распространяется режим той территории, где они работают, однако в некоторых случаях соглашения предусматривают исключения для некоторых видов пособий. Например, работники, живущие во Франции, но работающие в Женеве (Швейцария), могут выбрать, к какой из систем социального обеспечения присоединиться – швейцарской или французской²⁴.

3.2. Фактические препятствия

Часто важной составной частью мер, принимаемых для решения перечисленных выше проблем, является изменение законодательства, позволяющее охватить трудящихся-мигрантов социальным обеспечением. Тем не менее, имеется ряд примеров того, что этого часто бывает недостаточно для значительного расширения охвата, если отсутствуют сопутствующие административные и правоприменительные механизмы. Они описаны в данном разделе.

Меры административного и правоприменительного характера – и, следовательно, роль органов социального обеспечения – имеют особое значение, так как зачастую охват социального обеспечения по закону значительно отличается от того, что происходит в действительности.

Кроме того, в ряде стран для мигрантов открыты добровольные программы социального страхования. Хотя у них есть выбор, многие мигранты отказываются от участия из-за того, что у них не хватает средств, недостает информации о пособиях и расходах или из-за того, что они недооценивают продолжительность своего пребывания в стране, где они работают. Поэтому важно принимать не только административные меры: органы социального обеспечения могут способствовать повышению привлекательности и полезности этих программ в глазах мигрантов. Эта роль органов социального обеспечения детально описана в [разделе 3.3](#).

Настоящий раздел посвящен следующим вопросам, в которых социальное обеспечение может добиться реального расширения сферы своего охвата:

- Порядок вступления и приема в члены, в том числе предоставление информации и ее адаптация к культурным и языковым особенностям мигрантов.
- Выполнение требований работодателями и роль других заинтересованных сторон.
- Охват членов семей трудящихся-мигрантов.
- Вопросы, касающиеся возвращения на родину.

24. Раньше такие работники могли участвовать в негосударственных программах медицинского страхования, однако в соответствии с недавно принятыми поправками все они теперь должны участвовать в системе социального медицинского страхования Франции. Что касается пенсионного обеспечения, то эти работники платят взносы в программы первого и второго уровня в Швейцарии.

3.2.1. Повышение доступности системы, порядок приема новых членов и предоставление информации

Некоторые из факторов, ограничивающих доступ к социальному обеспечению, подробно описаны в *Справочнике МАСО по расширению охвата самозанятых работников социальным обеспечением* (ISSA, 2012). Эти факторы вместе с примерами их конкретного влияния на положение трудовых мигрантов и способов их устранения представлены ниже:

- **Географические препятствия.** Отделения могут быть расположены далеко от места работы или проживания трудящегося-мигранта, что затрудняет ему доступ к информации. Проблема усугубляется, если он сохраняет участие в системе социального обеспечения страны своего происхождения. Хотя использование ИКТ может улучшить доступ для трудящихся-мигрантов, физическое присутствие отделения многое меняет. Система социального обеспечения Филиппин имеет отделения в целом ряде зарубежных стран с собственными вебсайтами и представителями в разных странах, включая Соединенное Королевство²⁵.
- **Временные препятствия.** Время работы отделений может совпадать с рабочим графиком трудящихся-мигрантов, у которых поэтому может не быть возможности или достаточно времени, чтобы прийти в отделение. Дополнительную проблему создает разница во времени между часовыми поясами принимающей и отправляющей стран, особенно если мигранты остаются в системе социального обеспечения на родине. Проблему времени можно решить с помощью технологий ИКТ, путем организации круглосуточного обслуживания или использования услуг местных отделений.
- **Сложность процедур.** Это особенно важно, когда информация об участии, уплате взносов и получении пособий предоставляется не на родном языке мигранта. Кроме того, административные процедуры могут быть не предназначены для трудящихся-мигрантов и не адаптированы под их нужды. Проблему можно решить, упростив требования к подаче документов и расширив формы поддержки мигрантов. В ряде стран органы социального обеспечения сообщают информацию на нескольких языках: так, в Швеции информация распространяется на 20 языках.
- **Препятствия, связанные с учетом.** Для органов социального обеспечения особую трудность может представлять получение информации о пребывании и трудовой деятельности работников-мигрантов на территории принимающей страны. Хотя может существовать база данных обо всех гражданах, даже занятых в неформальном секторе, сведений о трудовых мигрантах может в ней не быть. Проблема усугубляется, если работодатели не ставят на учет своих работников. Более того, у работника-мигранта может не быть не только необходимых документов и сведений, но и технической возможности подготовить, оформить и переслать их. А если она и существует, ее формат или язык могут не соответствовать требованиям, предъявляемым в принимающей

25. См. <<http://www.philssuk.com/index.html>>.

стране. Несмотря на то что в отношении мигрантов, занятых в формальном секторе экономики, органы социального обеспечения зачастую поручают работодателям вести учет и обработку данных, в сложных случаях работодателям бывает трудно получить необходимые сведения. Без помощи работодателя трудящемуся-мигранту может быть трудно вступить программу и платить взносы, особенно если это сложные процедуры и к тому же ведутся на другом языке. Проблема стоит еще острее, если в системе социального обеспечения требуется ежемесячно подавать декларацию и платить взносы. Если пособия назначаются на основе проверки нуждаемости (например, в зависимости от обеспеченности семьи или ее дохода), может оказаться, что такую информацию невозможно получить, либо что это стоит очень дорого. Решением может стать упрощение процедур и требований к ведению учета. При назначении пособий на основе проверки нуждаемости можно использовать косвенные показатели обеспеченности семьи и ее доходов, изменить правила назначения пособий или заострить внимание работника на подаче необходимых сведений, без которых пособие будет выплачиваться в минимальном размере. *réponse*²⁶.

- **Административные и кадровые возможности.** Обработка информации может требовать владения иностранным языком и знания системы социального обеспечения в другой стране. Администраторы органов социального обеспечения должны быть хорошо подготовлены и снабжены соответствующими средствами ИКТ, которые помогают им в работе.

В последнее время в органах социального обеспечения набирают силу инновационные тенденции к увеличению числа точек доступа в систему и упрощению административных процедур. Для расширения доступа используются соглашения с другими государственными органами и компаниями частного сектора (например, в целях уплаты взносов через почтовые отделения), телефонные линии помощи на разных языках, сайты в Интернете, электронные услуги, целевые визиты и передвижные отделения. Привлечению новых членов способствуют и службы «единого окна», где трудящийся-мигрант может сразу получить ответы на многие вопросы.

Нарастает тенденция и к упрощению порядка приема трудовых мигрантов в программы социального обеспечения. Сокращается перечень требуемых документов, а сам процесс приема упрощается благодаря применению технологий ИКТ. Их использование для уплаты взносов и регистрации имеет особое значение, когда у работника ограниченный трудовой стаж. Технологии ИКТ позволяют подавать документы через Интернет, а также поддерживать связь, что помогает решать возникающие вопросы.

26. Аналогичные подходы используются при решении других вопросов. Например, налог на добавленную стоимость (НДС) часто взимается с малых предприятий в зависимости от объема их прибыли, однако если предприятие ведет деятельность на территории нескольких стран, может сложиться ситуация, когда оно вообще не платит НДС, несмотря на то, что его совокупная прибыль, полученная во всех странах, превышает пороговое значение в одной или нескольких странах. В этом случае административный орган может затребовать информацию о совокупной прибыли, и если она не будет предоставлена, предприятие автоматически переводится на режим взимания НДС (например, как это происходит в Швейцарии).

Вставка 3.12. Выплата пособий и прием взносов

Одна из практических трудностей состоит в том, что у многих трудовых мигрантов отсутствуют банковские счета, на которые можно переводить пособия и с которых можно перечислять взносы. Системы социального обеспечения могут упростить порядок открытия счетов трудящимся-мигрантом, независимо от того, в какой системе социального обеспечения он участвует – на родине или в принимающей стране. Например, система социального обеспечения Филиппин сообщает гражданам, работающим за рубежом, реквизиты филиппинского банка в принимающей стране, где они могут открыть счет²⁷.

В органах социального обеспечения должен существовать особый порядок рассмотрения случаев, когда отсутствуют данные учета или документальное подтверждение определенных отрезков трудового стажа. Здесь может потребоваться координация деятельности с другими ведомствами, а расчет пособий за неподтвержденные периоды может вестись на основе соответствующих приближенных показателей.

Другими примерами служат обращение к альтернативным источникам информации о трудовых мигрантах и упрощение требований к документам, необходимым для приема в систему социального обеспечения. Например, в ряде кантонов Швейцарии используется система «трудовых чеков» (Cheque Service); она позволяет работникам, в том числе трудовым мигрантам, добиваться членства в системе социального обеспечения в рамках упрощенной процедуры без справки работодателя или разрешения на работу (а также финансировать расширение сферы ее охвата на счет взносов работодателей)²⁸.

Сбор информации о трудящихся-мигрантах – это зачастую сложный процесс, требующий сотрудничества органов социального обеспечения с другими государственными учреждениями и их партнерами за рубежом. И в этом случае ИКТ могут использоваться с высокой отдачей, повышая эффективность взаимодействия: например, установление прямых связей между налоговыми органами и органами социального обеспечения, ответственными за сбор взносов, позволяет не только повысить качество учета, но и противодействовать попыткам мошенничества и занижения доходов. Определенная роль в обеспечении контроля над выплатой и финансированием пособий также принадлежит национальной системе многофункциональных социальных карт.

3.2.2. Соблюдение требований работодателями и роль других заинтересованных сторон, включая объединения трудовых мигрантов

Взаимодействие с нанимателями трудовых мигрантов – это эффективный способ стимулировать мигрантов, включая работников неформального сектора, к участию в

27. Например, открыть банковский счет на территории Соединенного Королевства можно, обратившись на сайт <<http://www.philssuk.com/Formsdl/retapplication.html>>.

28. См. <<http://www.chequesevice.ch>>.

программах социального обеспечения. Добиваясь соблюдения норм, органы социального обеспечения могут значительно расширить охват системы, сократить масштабы эксплуатации работников и предотвратить недобросовестную конкуренцию между компаниями.

Действия уполномоченных органов, направленные на обеспечение соблюдения норм, имеют значение не только для сокращения случаев эксплуатации трудящихся-мигрантов, но и для равного обращения со всеми работниками. Ниже приведены наглядные примеры двух стран.

- **Поддержка мигрантов с целью придания им официального статуса и включения в систему социального обеспечения в Таиланде.** Министерство труда и Управление социального обеспечения Таиланда контролируют выполнение законодательства о социальном обеспечении, в том числе разрабатывают четкую политику и рекомендации, способствующие постановке трудящихся-мигрантов на учет в системе социального обеспечения. Среди работодателей, работников-мигрантов и заинтересованных учреждений распространяется информация, помогающая лучше понять функционирование системы социального обеспечения. Это подкрепляется санкциями в отношении работодателей, которые не регистрируют трудовых мигрантов в системе Управления социального обеспечения (Kaewwan, 2011).

Вставка 3.13. Правовая защита трудящихся-мигрантов

Италия. Традиционно в Италии трудится значительное число сезонных работников-мигрантов, особенно в сельском хозяйстве. Начиная с 1998 года был принят ряд законов, защищающих права этой группы работников. В них проводится грань различия между постоянными и временными работниками-мигрантами, однако последним все равно предоставляются медицинские и семейные пособия, а также отпуск по болезни. Чтобы помочь трудящимся-мигрантам и полнее информировать их о правах на пособия, были созданы специальные «центры приема» и бесплатная телефонная справочная служба, которая предоставляет информацию и консультации на семи языках.

Евразия. В Евразии региональные усилия и инициативы, предпринятые за последние десять лет, позволили существенно улучшить социальное обеспечение трудящихся-мигрантов. В Бакинской декларации 2005 года, которую подписали 22 членские организации Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО) и 14 членских организаций Международной ассоциации пенсионных и социальных фондов (МАПСФ), признается необходимость усиления координации между организациями социального обеспечения, обмена данными в случае переезда работников из одного государства в другое, заключения двусторонних и многосторонних соглашений и применения принципов суммирования трудового стажа для расчета пенсионных прав. В развитие положений Декларации был принят Рамочный документ, в котором изложены семь принципов, относящихся к предоставлению адекватных социальных пособий трудящимся-мигрантам: i) всеобщность, ii) равноправие iii) доступность, iv) перенос прав, v) всеобъемлемость, vi) надежность и vii) устойчивость.

- **Взаимодействие с другими заинтересованными сторонами и представителями работников на Шри-Ланке.** Ярким примером сотрудничества с другими заинтересованными сторонами служат двусторонние соглашения, заключенные между профсоюзами Шри-Ланки и профсоюзами Бахрейна, Иордании и Кувейта с целью обеспечить защиту трудовых мигрантов из Шри-Ланки. Конкретным достижением стало подписание в мае 2009 года типовых двусторонних соглашений тремя профсоюзами Шри-Ланки с их партнерами из Бахрейна, Иордании и Кувейта. Соглашения основаны на принципе признания прав и призваны защитить права мигрантов из Шри-Ланки в трех странах посредством действий профсоюзов, нацеленных на предоставление трудовым мигрантам из Шри-Ланки «всего комплекса трудовых прав, предусмотренных международно-признанными нормами» (Wickramasekara, 2011).

3.2.3. Семейные проблемы трудовых мигрантов

Многие международные работники-мигранты отлучены от своих семей – иногда по собственной воле, но чаще из-за отказа принимающей страны разрешить семье мигранта проживание на своей территории. Как результат, члены семьи мигранта, оставшиеся на родине, часто оказываются в уязвимом положении без прав на социальное обеспечение.

Подходы к решению проблемы лежат как в политической, так и в административной плоскости. Пособия должны отражать реальное положение разделенной семьи; примером учета этого обстоятельства служит пособие на оплату возвращения мигранта на родину, предоставляемое системами социального обеспечения в ряде стран. К административным мерам относятся выдача двух удостоверений личности мигранта, облегчающих получение пособий (см. [раздел 2.1.4](#), пример Индии), и взаимодействие с разными заинтересованными сторонами в целях распространения информации о правах на пособия.

Вставка 3.14. Мексика: обеспечение охвата членов семьи

Сфера действия национальной системы медицинского страхования Мексики распространяется и на мексиканцев, работающих за рубежом (для работников неформального сектора участие является добровольным). Как участники этой системы, граждане страны, работающие за границей, могут ставить на учет в национальной системе медицинского страхования членов семьи, оставшихся в Мексике. Подать заявку они могут в мексиканских консульствах на территории Соединенных Штатов Америки. Члены семьи получают права на медицинские пособия, как и сами мигранты по возвращении на родину.

3.2.4. Вопросы, относящиеся к возвращению мигрантов на родину

Невзирая на пристальное внимание, уделяемое проблемам социального обеспечения трудящихся-мигрантов во время их работы за рубежом, не менее важно способствовать их реинтеграции в систему социального обеспечения по возвращении на родину. Это может вызывать сложности не только с точки зрения преемственности пенсионных прав, но и в силу административных особенностей.

В разделе, посвященном переводу пенсионных прав ([раздел 3.1.2](#)), рассмотрены вопросы, связанные с накоплением и выплатой пособий, исчисляемых на основе зарубежного трудового стажа, и способы решения проблемных вопросов – в основном, путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений. Кроме того, возможность «выкупа» недостающих лет трудового стажа в случае его сильного дробления может быть действенной мерой поддержания размеров пособий на достаточном уровне.

В обязанности органов социального обеспечения также входит отслеживание трудящихся-мигрантов, покинувших страну, чтобы обеспечить им выплату пособий, которые они заслужили.

Республика Корея и Южная Африка служат примерами административных мер, направленных на выявление трудящихся-мигрантов на национальном и отраслевом уровнях.

- **Совершенствование порядка подачи заявлений иммигрантами в Республике Корея.** С 2007 по 2011 год количество иностранных граждан-участников национальной пенсионной службы Республики Корея выросло на 50%. Поскольку многие из них уезжают из Кореи на родину, не востребовав полагающиеся им пособия, национальная пенсионная служба заключила меморандумы о взаимопонимании с органами социального обеспечения других стран, призванные упорядочить и упростить порядок подачи заявлений. Теперь заявители могут заполнить бланк и подать его в органы социального обеспечения у себя на родине; в свою очередь, местное учреждение направляет запрос в национальную пенсионную службу Кореи, которая после подтверждения действительного характера требования предоставляет средства для выплаты пособия. Готовясь к внедрению системы, национальная пенсионная служба учредила специальный международный центр, сотрудники которого владеют иностранными языками. Меморандумы оказались практичным решением, не требующим заключения двусторонних или многосторонних соглашений в области социального обеспечения.

Вставка 3.15. Иностранцы работники, теряющие пенсионные права

Многие трудящиеся-мигранты, даже имеющие законных оснований для получения пособий, лишаются начисленных пенсионных прав, когда они уезжают из принимающей страны. Часто это происходит, потому что они недостаточно осведомлены о своих правах, либо потому что они не понимают сообщаемые им сведения и поэтому считают, что прав у них нет. Кроме того, органам социального обеспечения не всегда удается отыскать получателя пособия, выехавшего из страны. В органах социального обеспечения ряда государств (например, Швеции и Швейцарии) создан специальный отдел, отслеживающий получателей пособий, покинувших страну.

Источники: Швеция: <<http://www.thelocal.se/20131028/51048>>, Швейцария: <http://www.sfbvg.ch/xml_2/internet/FR/application/d401/f410.cfm>.

- **Совершенствование выплаты и администрирования пособий для шахтеров-мигрантов в Южной Африке.** В горнодобывающей отрасли Южной Африки занято значительное число работников из соседних стран. По оценкам, более 270 тысяч бывших горняков все еще не получают пособий, на которые они имеют законные права, а задолженность по их выплате составляет 5,7 млрд южноафриканских рандов. В 2013 году было проведено обследование, которое позволило выявить основные проблемы и предложить целый ряд административных мер для их решения, в том числе улучшение координации деятельности, учреждение специализированных отделений в государствах происхождения мигрантов, совершенствование банковских процедур, которые могут служить причиной задержки платежей, и опубликование списков неучтенных получателей пособий. Не в последнюю очередь, была подготовлена рекомендация об инвестировании сумм неполученных пособий в программы социально-экономического развития районов происхождения мигрантов (Kolver, 2014).

3.3. Повышение привлекательности социального обеспечения для трудящихся-мигрантов и совершенствование пособий

Третья группа причин, препятствующих расширению охвата трудовых мигрантов социальным обеспечением, связана с недостаточной привлекательностью программ социального обеспечения. При всем существенном воздействии на широту охвата соблюдения нормативных правил, законодательства о расширении сферы действия социального обеспечения и упрощения порядка приема новых членов и выплаты пособий, повышение привлекательности программ социального обеспечения для трудящихся-мигрантов может влиять на расширение охвата в еще большей степени. Это связано с тем, что многие мигранты заняты в неформальном секторе или работают в странах, с которыми не подписаны двусторонние или многосторонние соглашения.

Поскольку в системах социального обеспечения в странах происхождения мигрантов действуют многочисленные добровольные программы, призванные распространить действие

системы на трудящихся-мигрантов и обеспечить их широкое участие, важно обеспечить привлекательность этих программ²⁹. В этой связи принимаются следующие меры:

- Структурирование пособий таким образом, чтобы повысить их привлекательность для работников-мигрантов и членов их семей.
- Помощь в финансировании пособий.
- Более полное информирование о пособиях, в частности, о правах на них и расчете их стоимости.
- Изменение базы начисления и уплаты взносов.
- В случае отказа работника от участия в программе – предоставление ему такой возможности вместо принуждения к участию, например, как это происходит в системе медицинского страхования в Турции (World Bulletin, 2013).

3.3.1. Национальные и региональные примеры

Приведенные ниже национальные и региональные примеры показывают, как такие меры могут претворяться в жизнь, как создаются необходимые стимулы и как выявляются и устраняются препятствия на пути расширения охвата.

Шри-Ланка: в центре внимания интересы семьи и соответствующие пособия. Поскольку трудовая миграция зачастую отрезает мигрантов и их семьи от систем социального страхования на родине, Шри-Ланка учредила Фонд социальной помощи для работающих за рубежом, который предоставляет мигрантам и оставшимся на родине членам их семей услуги добровольного социального страхования (del Rosaria, 2008). Фонд осуществляет выплаты мигрантам и членам их семей в случае смерти и потери трудоспособности, а также помогает финансировать проездные расходы.

Добровольная программа для трудовых мигрантов из Индии в Объединенных Арабских Эмиратах. В ОАЭ введена в действие новая добровольная пенсионная программа для трудовых мигрантов из Индии. Около 65% из 2 млн граждан Индии, находящихся на территории ОАЭ, заняты физическим трудом (Kader, 2013). Программа предлагает три вида пособий, которые финансируются за счет взносов работодателя и целевых взносов правительства Индии.

- Накопительная пенсия для лиц старше 60 лет финансируется за счет средств фонда пенсий по старости; ежегодный взнос составляет от 1000 индийских рупий (66 дирхамов) до 12000 рупий (792 дирхамов). Участники программы получают начисленные пособия по возвращении на родину после достижения пенсионного возраста.
- Денежная дотация на покрытие проездных расходов возвращающихся на родину

29. Это в равной степени относится к обязательным программам, поскольку многие работники могут просто решить выйти из них или не вступать в них.

мигрантов финансируется за счет взносов работника, минимальный размер которых составляет 4000 рупий в год, и взносов правительства Индии в размере 2000 рупий (132 дирхамов) в год для мужчин и 3000 рупий (198 дирхамов) в год для женщин; взносы уплачиваются в течение пяти лет либо до момента возвращения мигранта на родину в зависимости от того, что произойдет раньше.

- Страхование жизни в размере 100 тысяч рупий на весь период трудовой деятельности за рубежом.

Специальные добровольные программы для трудящихся-мигрантов в Сальвадоре и Мексике.

В Сальвадоре 21% семей получают денежные переводы от работающих за рубежом. В стране действует добровольная программа – «Особый режим» – для трудящихся-мигрантов. Ежемесячный взнос составляет 68,57 долл. США (т.е. 10% от условной месячной зарплаты в размере 685 долл. США). Пособия включают полное медицинское обслуживание семьи (работника, его супруги и детей моложе 12 лет). Примечательно, что в программе широко используются информационно-коммуникационные технологии, партнерские связи с объединениями граждан Сальвадора, живущих за рубежом, и помощь со стороны консульств. Чтобы оценить привлекательность программы, был проведен опрос, в ходе которого свыше половины респондентов (52%) заявили о готовности платить предложенные взносы, однако их готовность зависела от того, на кого из членов семьи будет распространяться действие программы. Только 19% респондентов выразили готовность участвовать поодиночке. Интересно, что готовность платить взносы практически не зависит от их размера; при уменьшении взноса ниже 30 долл. США в месяц доля респондентов, готовых платить взносы, повысилась незначительно (с 52% до 63%). В Мексике программа социальной защиты предусматривает добровольное участие мексиканских граждан, легально или нелегально работающих за рубежом, а также иностранцев, занятых на временных работах в Мексике (Flores, 2013).

Система добровольного социального страхования в Албании. Учреждение программы добровольного социального страхования в 1993 году было связано с тем, что многие трудовые мигранты из Албании оказались вне сферы охвата социального обеспечения не только в принимающих странах, но и на родине. Она также была призвана содействовать участию в программе жен мигрантов, безработных и работников неформального сектора. Порядок оформления членства был упрощен (требуется предъявить лишь свидетельство о рождении). С соседними странами, такими как Греция и Италия, были заключены соглашения о развитии сотрудничества и координации деятельности, а соглашения, подписанные с банками этих стран, упрощают прием взносов и выплату пособий. В период с 2005 по 2009 год численность албанцев, охваченных программой, увеличилась более чем на 50%.

Факторы, препятствующие достаточности пособий в Европейском союзе. Чтобы понять, почему несмотря на различные законодательные акты, действующие в странах ЕС, трудовые мигранты сталкиваются с препятствиями на пути к получению адекватных пособий,

в Европейском союзе был осуществлен проект под названием SEE-MOVE³⁰. Он выявил три основных препятствия:

- Проблемы национального законодательства и законодательства ЕС.
- Бюрократические препоны или административные процедуры, в том числе порядок отслеживания передвижения рабочей силы и проблемы с передачей информации.
- Экономические и финансовые аспекты.

На примере работников, уезжающих в Италию из Чешской Республики, Венгрии, Польши и Румынии, исследователи поставили перед собой задачу оценить, сколько теряет на размере пенсии трудовой мигрант, принимающий решение уехать из своей страны. Оказалось, что мигранты из большинства стран оставались в чистом выигрыше из-за более высокого размера оплаты труда в Италии, что напрямую ведет к повышению общего размера пенсии. Однако в Чешской Республике и Венгрии, где минимальное требование к выслуге лет для назначения пенсии установлено на высоком уровне, работники многое теряют, если уезжают из страны до выработки необходимого стажа. Поэтому осведомленные работники вряд ли уедут за рубеж, если им остается немного времени до выполнения минимального требования к трудовому стажу, необходимому для назначения пенсии.

30. См. <<http://www.inps.it/portale/default.aspx?lastMenu=8008>> .

4. Заключение

Численность трудящихся-мигрантов в мире продолжает расти, и в настоящее время более миллиарда человек можно рассматривать как внутренних и международных мигрантов.

Выполняя свою прямую функцию, органы социального обеспечения должны обеспечить этих работников и членов их семей пособиями и услугами. Их охват социальным обеспечением важен по трем причинам. Во-первых, с позиций подхода, основанного на правах, необходимо обеспечить охват этой группы работников, которые зачастую трудятся в условиях незащищенной занятости. Во-вторых, расширение охвата диктуется настоятельной экономической необходимостью. Наконец, справедливость требует, чтобы с этими работниками обращались наравне с местными работниками. Все три причины важны и детально рассмотрены в настоящем справочнике; однако не менее важно проводить экономические исследования, которые покажут, что инвестиции в расширение сферы действия социального обеспечения на этих работников принесут пользу принимающей их стране.

При всем многообразии и неоспоримости аргументов в пользу расширения охвата в справочнике выявлен целый ряд проблем и препятствий, стоящих на пути расширения охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением. Традиционные подходы в сфере социального обеспечения к разработке и выплате пособий работникам не всегда оптимально подходят для трудовых мигрантов. В справочнике описаны разнообразные политические и административные меры, позволяющие преодолевать эти препятствия, и приведены примеры из мирового опыта, демонстрирующие их успешность.

Будущие последствия глобализации, демографических сдвигов и климатических изменений, скорее всего, не только приведут к нарастанию потоков трудовой миграции, но и сделают положение многих трудовых мигрантов еще менее стабильным. В то же время усилится контроль над расходованием финансовых средств органами социального обеспечения. Это означает, что необходимо будет подготовить финансовые, экономические и политические аргументы в пользу расширения охвата трудящихся-мигрантов, а органам социального обеспечения необходимо будет принимать действенные и результативные меры. Залогом успеха служат применение инновационных методов управления, использование ИКТ для упрощения порядка приема новых членов и приведения общественных связей в соответствие с разными обстоятельствами таких работников, а также повышение согласованности действий различных ведомств как внутри государства, так и на международном уровне (например, путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений). Многочисленные примеры, приведенные в справочнике, наглядно демонстрируют возможности органов социального обеспечения по расширению сферы своего охвата на трудящихся-мигрантов.

Приложение

А.1. Двусторонние и многосторонние соглашения в области социального обеспечения и меры, принимаемые на региональном уровне

Двусторонние и многосторонние соглашения в области социального обеспечения устраняют многие юридические препятствия на пути расширения охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением. Они, как правило, наделяют трудящихся-мигрантов правами на социальное обеспечение (т.е. способствуют их участию) и гарантируют возможность перевода пособий. Соглашения не только устанавливают нормативные правила, но и предусматривают или поощряют принятие конкретных мер, направленных на согласование усилий в интересах обеспечения «реального охвата» (т.е. как следует поступать в конкретных случаях и как обеспечивать эффективную связь между разными участниками).

Как правило, такие соглашения основаны на принципе взаимности, т.е. каждая из сторон обязуется по мере возможности применять к трудящимся-мигрантам и гражданам страны одни и те же принципы. Это ведет к гармонизации пособий (и их финансирования).

К важнейшим принципам, лежащим в основе таких соглашений, относятся:

- равенство обращения, имея в виду, что трудящийся-мигрант и его семья, насколько позволяют условия, должны пользоваться теми же правами и нести те же обязанности, что и граждане принимающей страны;
- социальное обеспечение трудящегося-мигранта в любой момент времени должно регулироваться законодательством только одного государства;
- защита прав и выплата пособий, заработанных в принимающей стране, должны обеспечиваться независимо от того, где начислены эти права; ни в одном из государств-участников соглашения не должно быть ограничений на выплату пособий в случае признания у трудящегося-мигранта прав на них.
- если назначение пособия зависит от выполнения обязательных требований к стажу, должны учитываться все периоды трудовой деятельности работника-мигранта в каждой из стран.

Введение в действие соглашений требует значительного времени и нескольких этапов – обсуждения, переговоров, подготовки текста, согласования правовой базы и принятия нормативных актов, а после ратификации соглашения – создания административных механизмов, обеспечивающих его выполнение.

А.1.1. Глобальный обзор

Ниже представлен ряд региональных инициатив, в том числе многосторонних и двусторонних соглашений, а также примеров из практики отдельных государств. Хотя многосторонние соглашения относительно хорошо документированы, ситуация с двусторонними соглашениями сложнее: от их подписания до ратификации проходит много времени, они касаются лишь отдельных ветвей социального обеспечения и в последующем их действие может быть приостановлено или отменено. Хотя данные не всегда доступны, среди регионов можно отметить широкие различия в количестве таких соглашений: в 2009 году в странах ЕС и Западной Европы действовало 1628 двусторонних и многосторонних соглашений (в том числе 1034 соглашения внутри ЕС) по сравнению с 181 соглашением в странах Восточной Азии и Тихоокеанского региона, тремя соглашениями в странах Южной Азии и 102 соглашениями в странах Африки (не считая Реюньона).

В то время как страны с максимальной абсолютной численностью мигрантов, как правило, заключают мало соглашений, Марокко, Алжир и Турция охватывают этими соглашениями соответственно 89%, 87% и 68% своих эмигрантов (Sabates-Wheeler, 2009).

А.1.2. Региональные инициативы

А.1.2.1. Африка

Ряд региональных инициатив направлен на расширение охвата социальным обеспечением трудовых мигрантов из Африки. Они включают соглашения в области социального обеспечения и национальные меры, нацеленные на расширение охвата и смягчение критериев для обретения социальных прав.

Проект MIGSEG Международной организации труда. «Проект по расширению охвата социальным обеспечением африканских трудящихся-мигрантов и их семей» (MIGSEC) был направлен на решение этой задачи путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений и принятия национальных программ действий. В нем участвовало тринадцать стран. В 2010 году Международное бюро труда опубликовало доклад, в котором были отмечены определенные препятствия, а также меры, направленные на решение конкретных проблем в Африке (McGillivray, 2010). Среди серьезных проблем были названы требования, обуславливающие назначение пособий, невозможность их перевода и занятость в неформальном секторе. В то же время ряд региональных экономических сообществ и организаций социального обеспечения создают условия для заключения соглашений в области социального обеспечения. В докладе было отмечено, что к 2010 году было заключено более 20 двусторонних соглашений по вопросам социального обеспечения между африканскими странами и 50 соглашений со странами на других континентах.

Западная Африка. В декабре 2012 года Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС) была принята Генеральная конвенция о социальном обеспечении, которая дает право на социальное обеспечение на родине вышедшим на пенсию трудящимся-мигрантам, работавшим в любом из государств ЭКОВАС. Конвенция снимает ограничения на выплату пособий и включает требование о согласовании начисленных прав в соответствии с ранее подписанным соглашением (AllAfrica, 2013).

Межафриканская конференция социального обеспечения (CIPRES). Задачей CIPRES, в которую входят 15 стран и 19 организаций социального обеспечения из государств Центральной и Западной Африки, является координация усилий по совершенствованию служб социального обеспечения. CIPRES содействует созданию и администрированию систем социального обеспечения, в которых признаются права трудящихся-мигрантов.

А.1.2.2. Северная и Южная Америка

На Американском континенте деятельность осуществляется силами региональных организаций и основывается на существующих экономических связях и миграционных потоках.

Многосторонняя иberoамериканская конвенция о социальном обеспечении. Это соглашение, которое подписали Испания, Португалия и 12 государств Латинской Америки (11 из которых уже его ратифицировали) (OISS, 2013)³¹, обеспечивает трудящимся-мигрантам и их семьям социальные пособия по старости, нетрудоспособности и на случай смерти. Оно предусматривает при расчете размера пособий зачисление и суммирование страховых периодов, связанных с трудовой деятельностью в разных странах, и обеспечивает возможность получения пособий в странах, не связанных с накоплением трудового стажа. Соглашение основано на принципе равного обращения со всеми работниками, независимо от их гражданства. В нем не предусмотрено предоставление медицинских пособий, однако страны могут по собственной воле заключать двусторонние и многосторонние соглашения в этой области.

Карибское сообщество (КАРИКОМ). Соглашение стран КАРИКОМ в области социального обеспечения было подписано в 1996 году и применяется в 13 из 25 стран-участниц. Оно регулирует выплату пенсий, пособий по нетрудоспособности и на случай смерти, но не включает пособия по болезни. В соглашение включены положения о суммировании стажа, однако они менее значимы, чем в других регионах, из-за относительно коротких квалификационных периодов. Структура социальных пособий в ряде стран региона предусматривает повышенную ставку начисления в начале страхового стажа, что в определенных случаях дает выгоду при переводе накоплений. Однако, в целом, влияние соглашения носит относительно ограниченный характер.

МЕРКОСУР. Меры, принимаемые в сообществе МЕРКОСУР (см. также [вставку 3.12](#)), направлены на совершенствование административных процессов и методов в государствах-членах; например, мигрант может подать заявление о выплате пособия в стране, где он проживает, а не обязательно в

31. Дополнительная информация: см. <<http://www.lacipres.org/>>.

стране, откуда от родом. Тем не менее, Система международных соглашений (SIACI) не регулирует правила начисления пособий, и поэтому мигранты должны отвечать требованиям, например, о минимальной выслуге лет, которые действуют в каждом отдельном государстве.

Северная Америка. В Соединенных Штатах Америки и Канаде социальное обеспечение предоставляется по месту жительства. Поэтому на него имеет право и определенная часть мигрантов, включая граждан Мексики.

А.1.2.3. Азиатско-Тихоокеанский регион

Юго-Восточная Азия. В Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)³² не существует двусторонних или многосторонних соглашений в области социального обеспечения. Поэтому, несмотря на то что примерно 60% мигрантов в странах АСЕАН имеют доступ к системам социального обеспечения, они находятся за рамками каких-либо соглашений, которые признавали бы накопленные ими права и обеспечивали перевод и выплату пособий. Кроме того, показатель в 60% скрывает тот факт, что в ряде государств АСЕАН системы социального обеспечения строятся на добровольной основе, и поэтому их фактический охват уже. Он проигрывает в сравнении с показателями всего мира и других регионов. В таблице А.1 приводится сравнение положения трудовых мигрантов из стран АСЕАН с мигрантами из стран Восточной Азии, Тихого океана и ОЭСР. Например, в страны, где действуют двусторонние и многосторонние соглашения в области социального обеспечения, приезжает 86% трудовых мигрантов из стран ОЭСР и только 14% из стран Восточной Азии и Тихого океана.

Таблица А.1. Процент трудящихся-мигрантов, охваченных социальным обеспечением в рамках двусторонних и многосторонних соглашений и без них

Режим	Мигранты внутри АСЕАН	Мигранты из Восточной Азии и Тихоокеанского региона	Мигранты из стран ОЭСР
Доступ к социальному обеспечению в рамках двустороннего или многостороннего соглашения	0	14	86
Доступ к социальному обеспечению без соглашения	60	67	13
Без социальной защиты	31	4	1
Работники-мигранты без документов или работники-мигранты с неизвестным статусом социального обеспечения	9	16	1

Источник: Pasadilla и Abella (2012).

32. В АСЕАН входят 10 государств – Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур и Таиланд (государства-основатели), к которым позднее присоединились Бруней-Даруссалам, Мьянма, Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика и Вьетнам.

Тем не менее, Декларация АСЕАН о защите и содействии соблюдению прав трудящихся-мигрантов, принятая в 2007 году в Себу (Филиппины), призывает государства-члены АСЕАН наращивать усилия для решения проблем в этой области.

Совет сотрудничества стран Залива. В 2006 году государства Персидского залива (Бахрейн, Кувейт, Оман, Катар, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты) одобрили единый закон о расширении социального страхования на граждан одних государств Персидского залива, работающих в других государствах Персидского залива. Закон улучшил пенсионное обеспечение трудящихся-мигрантов, работающих в одном из государств-членов. К положительным результатам относятся не только расширение охвата социального обеспечения, но и повышение степени мобильности работников, а также укрепление экономического сотрудничества между государствами-членами. Органы социального обеспечения принимающей страны взаимодействуют с коллегами на родине мигрантов в целях признания их прав. Новый закон позволил оптимизировать практику администрирования силами имеющихся сотрудников, а также путем создания постоянного комитета для рассмотрения отдельных случаев.

Двойственный подход Индии: принуждение, с одной стороны, и заключение соглашений в области социального обеспечения, с другой. Начиная с 2008 года правительство Индии требует от всех трудящихся-мигрантов уплаты взносов в Пенсионный фонд работников, если только они не приехали из стран, заключивших с Индией соглашение в области социального обеспечения. Как результат, количество подписанных соглашений значительно увеличилось. Их не было до 2008 года, но с тех пор Индия заключила и ратифицировала уже семь соглашений.

А.1.2.4. Европа

Европейский союз. Европейский союз стремится обеспечить охват трудящихся-мигрантов наиболее приемлемым образом. В соответствии с принятыми нормативами трудящиеся-мигранты из одних стран ЕС, устраивающиеся на работу на короткий срок в других странах ЕС, могут сохранять членство в системе социального обеспечения на родине; если мигрант заработал частичные права в разных странах ЕС, они должны суммироваться. Кроме того, пенсионная директива ЕС призвана гармонизировать программы второго уровня (European Commission, 2012). Дополнительные сведения о соглашениях стран ЕС приведены в [разделах 3.1.1 и 3.1.2](#) справочника. Их действие распространяется и на страны Европейского экономического пространства (Норвегию, Исландию и Лихтенштейн), а также на Швейцарию. Кроме того, страны ЕС заключили двусторонние и многосторонние соглашения с другими государствами: например, Соединенное Королевство подписало соглашения с 16 странами и территориями³³.

33. См. <<http://www.dwp.gov.uk/international/social-security-agreements/list-of-countries/>>.

За последние несколько лет социальное обеспечение трудящихся-мигрантов приобрело относительную политическую остроту, особенно что касается пособий по безработице, семейных пособий и социальной помощи. Хотя социальное обеспечение работников-мигрантов ставится в зависимость от определенных условий (например, от стажа), установление прав на пособия по-прежнему будет являться предметом споров.

Евразия. В регионе Евразии численность трудовых мигрантов оценивается от 10 до 12 млн человек, включая 7-8 млн работников формального сектора экономики и примерно 3-4 млн работников неформального сектора. За последние десять лет в регионе осуществлялся ряд инициатив, направленных на расширение охвата мигрантов социальным обеспечением. В 2005 году 22 членские организации Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО) и 14 членов Международной ассоциации пенсионных и социальных фондов (МАПСФ) приняли Бакинскую декларацию, в которой высвечиваются проблемы и рекомендуются пути и средства для их решения – в частности, улучшение координации деятельности организаций социального обеспечения, обмен данными о международных рабочих-мигрантах, заключение двусторонних и многосторонних соглашений и применение принципа суммирования трудового стажа при исчислении пенсионных прав.

МАСО и МАПСФ создали рабочую группу, которая на основе положений Декларации разработала и опубликовала Рамочный документ, детально описывающий принципы и практические методы обеспечения трудящихся-мигрантов адекватными социальными пособиями. В нем названо семь принципов социального обеспечения мигрантов:

i) всеобщность, ii) равноправие, iii) доступность, iv) перенос прав, v) всеобъемлемость, vi) надежность и vii) устойчивость, а также предлагаются модели и передовой опыт работы с мигрантами, работающими в формальном и неформальном секторах, а также соответствующие законодательные и нормативно-правовые акты.

Библиография

ADB. 2013. *Impact of the global crisis on Asian migrant workers and their families: A survey-based analysis with a gender perspective*. Манила, Азиатский банк развития.

AllAfrica. 2013. "West Africa: Ecowas extends social security to migrant workers to facilitate intra-regional mobility", in *AllAfrica*, 18 March.

Avato, J.; Koettl, J.; Sabates-Wheeler, R. 2010. "Social security regimes, global estimates, and good practices: The status of social protection for international migrants", in *World Development*, Vol. 38, No. 4.

BBC. 2013. "Portuguese flee economic crisis", выпуск новостей BBC, 25 января.

Biacabe, J.-L.; Robert, S. 2014. *Les Français de l'étranger: l'expatriation des Français, quelle réalité?* Париж, Торгово-промышленная палата Парижского региона.

Borjas, G. J. 2013. *Immigration policy and economics* (доклад на 27-й Генеральной ассамблее Межамериканской конференции социального обеспечения, Сан-Сальвадор, 24-26 июня) Сан-Сальвадор.

Capulong, R. T. 2012. *The impact of economic conditions on the financial sustainability of social security schemes: The Philippine Social Security System experience* (доклад на 17-й Международной конференции актуариев и статистиков социального обеспечения, Берлин, 30 мая–1 июня). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

Cheyvialle, A. 2013. "Travailleurs détachés: quand la législation européenne est détournée", газета *Le Figaro*, 27 ноября.

Clegg, D. 2013, "Europe", in ISSA (ed.), *Labour market megatrends and social security*. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

ESA. 2013. *Cross-national comparisons of internal migration: An update of global patterns and trends* (технический доклад Отдела народонаселения № 2013/1). Нью-Йорк, Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН, Отдел народонаселения.

European Commission. 2004. *Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems*. Люксембург, Бюро публикаций Европейского союза.

European Commission. 2009. *Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems.* Люксембург, Бюро публикаций Европейского союза.

European Commission. 2012. *The external dimension of EU social security coordination* (Заявление Комиссии Европейского парламента, Совета Европы, Европейского социально-экономического комитета и Комитета регионов), COM (2012), 153 окончательный вариант). Брюссель.

European Commission. 2013. *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, March.

European Commission. 2014. "Free movement: Commission publishes guide on application of 'Habitual Residence Test' for social security", in *Press Release Database*, 13 January.

Flores, L. 2013. *Social security and migration* (доклад на 27-й Генеральной ассамблее Межамериканской конференции социального обеспечения, Сан-Сальвадор, 24-26 июня) Сан-Сальвадор.

Gao, Q.; Yang, S.; Li, S. 2012. "Labor contracts and social insurance participation among migrant workers in China", in *China Economic Review*, Vol. 23, No. 4.

The Guardian. 2014. "Migrants contribute £25bn to UK economy, study finds", 5 ноября.

Holzmann, R.; Koettl, J. 2012. *Portability of pension, health, and other social benefits: Facts, concepts, and issues* (рабочий доклад Мюнхенского института экономических исследований IFO № 4002). Мюнхен, Мюнхенский центр экономических исследований и Институт IFO.

Hu, Y.-W.; Stewart, F. 2009. *Pension coverage and informal sector workers: International experiences* (рабочий доклад ОЭСР по страхованию и частным пенсиям, № 31). Париж, Организация экономического сотрудничества и развития.

Hujo, K.; Piper, N. (eds). 2010. *South-South migration: Implications for social policy and development.* Basingstoke, Palgrave.

ILO. 2012a. *Labour migration* (Административный совет, 316-я сессия, Секция по вопросам формирования политики, Сегмент по вопросам занятости и социальной защиты, 1–16 ноября). Женева, Международное бюро труда.

ILO. 2012b. *Ensuring social security benefits for Ukrainian migrant workers: Policy development and future challenges.* Киев, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Центральной и Восточной Европы.

ISSA. 2009. *International Agreements System – SIACI: A case of the National Institute of Social Security.* Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

ISSA. 2010. *ISSA strategy for the extension of social security coverage*. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

ISSA. 2012. *Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed* Справочник по расширению охвата самозанятых работников социальным обеспечением. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

ISSA. 2013а. *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*. Geneva, International Social Security Association. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

ISSA. 2013б. *ISSA Guidelines on contribution collection and compliance*. Руководство MACO по сбору и обеспечению дисциплины уплаты взносов. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

ISSA. 2013с. *ISSA Guidelines on information and communication technology*. Руководство MACO по информационно-коммуникационным технологиям. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

Kader, B. A. 2013. "Indian worker pensions in UAE soon: Indian Ministry of Overseas Affairs scheme delayed due to technical reasons", газета *Gulf News*, 15 сентября.

Kaewwan, S. 2011. "Thailand: Analysis of migrant workers issues in Thailand", газета *Asia News Monitor*, 22 августа.

Koch, M. 2013. "German population rises thanks to immigration", газета *Top Stories*, 16 января.

Kolver, L. 2014. "Solution needed to improve portability of migrant miners' social security benefits", газета *Mining Weekly*, 27 февраля.

McGillivray, W. 2010. *Strengthening social protection for African migrant workers through social security agreements* (аналитическая справка для проекта по расширению охвата африканских трудовых мигрантов социальным обеспечением). Женева, Международное бюро труда.

OECD. 2012. *PISA 2012 results: Excellence through equity: Giving every student the chance to succeed (Volume II)*. Париж, Организация экономического сотрудничества и развития.

OECD–ESA. 2013. *World migration in figures*. Париж, Организация экономического сотрудничества и развития; Нью-Йорк, Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН, Отдел народонаселения.

Office for National Statistics. 2013. "Annual mid-year population estimates, 2011 and 2012", in *Statistical Bulletin*, 8 August.

OISS. 2013. *Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social*. Мадрид, Иberoамериканская организация социального обеспечения.

Olivier, M.; Andrianarison, F.; McLaughlin, M. 2014. *Study on social protection in Sub-Saharan Africa: Final report*. Брюссель, Европейская комиссия.

Pasadilla, G.; Abella, M. 2012. *Social protection for migrant workers in ASEAN* (рабочий доклад Мюнхенского института экономических исследований IFO, № 3914). Мюнхен, Мюнхенский центр экономических исследований и Институт IFO.

Ratha, D.; Silwal, A. 2012. "Remittance flows in 2011 – An update", in *Migration and Development Brief*, No. 18.

Ricard, P. 2013. "Accord européen sur les travailleurs détachés", газета *Le Monde*, 9 декабря.

Rosaria, T. del. 2008. *Best practices in social insurance for migrant workers: The case of Sri Lanka* (Азиатская региональная программа МОТ по управлению трудовой миграцией, рабочий доклад №12).

Russell, G. 2013. "Les travailleurs détachés en sept questions", газета *Le Figaro*, 4 декабря.

Sabates-Wheeler, R. 2009. *Social security for migrants: Trends, best practice and ways forward* (рабочий доклад №12). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

Sinclair, D.; Watson, J.; Beach, B. 2013. *Working longer: An EU perspective*. Лондон, Международный центр долголетия.

UNDP. 2009. *Overcoming barriers: Human mobility and development* (Доклад о развитии человека 2009). Нью-Йорк, Программа развития ООН.

United Nations. 1990. *International Convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families* (резолюция Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций 45/158 от 18 декабря 1990 г.). Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций.

Wickramasekara, P. 2011. *Labour migration in South Asia: A review of issues, policies and practices* (документ о международной миграции, № 108). Женева, Международное бюро труда.

World Bank. 2013a. *World Development Indicators*. Вашингтон, Всемирный банк.

World Bank. 2013b. "Movement of people across borders, Table 6.13", Показатели мирового развития, Вашингтон, Всемирный банк.

World Bulletin. 2013. "Foreigners in Turkey can opt out of general health care system", in *World Bulletin*, 23 May.

Международная ассоциация социального обеспечения

Международная ассоциация социального обеспечения - ведущая международная организация, объединяющая государственные учреждения, организации и ведомства социального обеспечения. МАСО способствует повышению стандартов в управлении социальным обеспечением путем разработки профессиональных руководств, распространения экспертных знаний, оказания услуг и предоставления поддержки своим членским организациям из разных стран мира, что помогает им развивать динамичные системы социального обеспечения и социальную политику. МАСО была основана в 1927 году под эгидой Международной организации труда и сегодня насчитывает более 330 членских организаций из более чем 160-ти стран мира.

Узнайте больше: www.issa.int

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障

© 2015. Photos: iStockphoto

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int