

Законодательные инициативы в сфере миграционного и трудового законодательства ведущих стран — экспортеров образования на примере Франции

Г. А. КРАСНОВА

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
Центр экономики непрерывного образования
119571, Москва, проспект Вернадского, 82

За последние 10 лет большинство государств — членов Европейского союза (далее — ЕС) приняли меры по привлечению и содействию трудоустройства высококвалифицированных иностранных граждан. В рамках Европейской директивы по вопросам студентов 2004/114/ЕС, где ставятся задачи по увеличению мобильности студентов в Европейский союз и установлены основные стандарты миграционной политики, законодательные изменения идут в той или иной степени во всех странах Европейского союза. Эти процессы усилились после принятия директивы 2005/71/ЕС (для научных работников) и директивы «Европейская голубая карта» вида на жительство (*European Blue Card residence permit* 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. (специально для высококвалифицированных работников) [1].

Европейская миграционная сеть (*European Migration Network — EMN*) играет ключевую роль в информационно-аналитическом обеспечении миграционной политики на европейском уровне. Исследования, консультации, экспертиза национальных политик в области миграционного и трудового законодательства для иностранных граждан, проводимые Европейской миграционной сетью, должны помочь лицам, принимающим решения в государствах — членах ЕС, и европейским институтам в разработке и реализации миграционной политики в Европейском союзе.

Конкретные меры в рамках национальных политик государств — членов ЕС по привлечению высококвалифицированных иностранных граждан подразумевают:

- ускоренные процедуры для въезда и пребывания;
- неограниченный доступ на рынок труда;
- повышение уровня информированности и предоставление информации;
- спонсорство работодателей;
- благоприятные условия для сопровождающих членов семьи;
- налоговые льготы;
- доступ к социальным пособиям;
- меры по интеграции.

При этом национальные политики государств — членов ЕС сосредоточены, как правило, на той или иной категории иностранных граждан, например, трудоустраиваемых самостоятельно, исследователей, нанятых корпорациями, или работников в конкретных секторах, например, ИКТ, здравоохранение, наука, спорт, и граждан с определенными навыками, например, предпринимателей и инвесторов.

Миграционные перспективы иностранных студентов и иностранных выпускников широко обсуждаются на международном политическом уровне, например, в форумах Европейского союза и ОЭСР, в академических кругах, в средствах массовой информации. Процесс принятия решения по ослаблению миграционного и трудового законодательства в той или иной стране сопровождается широкими общественными дискуссиями в странах, а также исследованиями как на национальном, так и европейском уровнях. В настоящей статье в качестве примера приводится опыт Франции по обсуждению ослабления миграционного и трудового законодательства для высококвалифицированных иностранных граждан.

Во Франции Закон № 2013-660 от 22 июля 2013 г. (далее — Закон) для высшего образования и исследований изменил законодательную часть Кодекса о въезде и пребывании иностранцев и праве на проживание, в результате чего миграционные процедуры для студентов и исследователей были упрощены [2]. Кроме того, Закон изменил доступ на рынок труда студентам, имеющим степень магистра или эквивалентную ей, через авторизацию на временное проживание, а также условия для предоставления многолетнего вида на жительство. Исследователи в случае непредвиденной потери работы не по их воле в соответствии с Законом уже не теряют вид на жительство, дальнейшее продление

им вида на жительство гарантируется при соблюдении условий, прописанных в Законе. Законом была предусмотрена подача заявок на временный вид на жительство не только в префектурах, но и в университетах, подписавших соглашения с префектурами. В общей сложности было открыто 25 таких пунктов заявок в 2013 г. и планируется их дальнейшее увеличение до полного охвата всех вузов.

В рамках предварительных консультаций до парламентских дебатов было проведено обсуждение по видам на жительство для иностранных студентов, имеющих начальное профессиональное образование и опыт работы. В ходе дебатов в Сенате и в Национальном собрании было выдвинуто несколько идей, которые могли бы усилить миграционную политику привлекательности Франции для иностранных студентов и молодых квалифицированных специалистов. Министр высшего образования и научных исследований предложил в целях содействия перехода иностранных студентов на рынок труда в статусе наемных работников продлить срок действия разрешения на предварительный вид на жительство и пересмотреть трудовое законодательство и статус таких иностранных граждан.

В июне 2013 г. Министерство внутренних дел и Министерство высшего образования направило циркуляр в префектуры 10 июня 2013 г., касающийся проблемы многолетних видов на жительство для студентов, обучающихся во французских вузах на программах магистратуры. В циркуляре повторяются условия, изложенные в Кодексе о въезде и пребывании иностранцев и праве на проживание, и подробные методы работы по их реализации.

В 2013 г. идея привлечения во Францию квалифицированных профессиональных мигрантов была в центре внимания нескольких исследований. Во-первых, межведомственная инспекция опубликовала отчет по привлечению квалифицированных иностранных граждан в апреле 2013 г. В начале отчета замечается, что профессиональная иммиграция во Францию остается незначительной. Миграционная политика, проводимая на протяжении последних нескольких лет с целью восстановления равновесия доли профессиональной миграции по сравнению с семейной иммиграцией и развития механизмов миграции квалифицированных профессиональных иммигрантов, оказывает умеренное влияние на миграционные потоки. Анализ статистических данных

профессиональной иммиграции показал, что профессиональная иммиграция является относительно незначительным явлением во Франции по сравнению с другими странами ОЭСР. И французская миграционная политика с целью стимулирования миграции квалифицированных рабочих не претерпела значительных сдвигов. Кроме того, рекомендуется рационализировать формы вида на жительство и гармонизировать их продолжительность и условия параллельно с упрощением административных процедур, в частности разрешением на трудоустройство. Наконец, в докладе предлагается в сотрудничестве с социальными партнерами и региональными советами повторное рассмотрение перечня профессий, по которым существуют трудности в найме иностранцев, в связи с тем что требования больше не отвечают современным потребностям. В заключение рекомендуется пересмотреть механизм привлечения во Францию высококвалифицированных мигрантов, чтобы сделать его более четким, простым и эффективным. В частности, предлагается ввести новую форму вида на жительство, включающего существующие правила, и объединить их с правами на проживание для целевых иностранных мигрантов и членов их семей. Предложения, содержащиеся в отчете, нацелены на улучшение процесса миграции квалифицированных иностранцев. В настоящее время соответствующие юридические документы находятся в стадии подготовки.

В 2013 г. в рамках уже упоминавшихся парламентских дебатов по профессиональной иммиграции и студенческой мобильности был подготовлен доклад Генерального секретариата по вопросам иммиграции и интеграции, в который вошли существующие предписания и данные статистики, касающиеся профессиональной и студенческой иммиграции во Францию и крупнейшие страны Европейского союза. В докладе содержится ряд рекомендаций для укрепления привлекательности Франции в этой области. Подготовка доклада предшествовали широкие дискуссии со всеми основными заинтересованными сторонами, в частности с профессиональными организациями, университетами и студентами, другими общественными объединениями.

В своем выступлении в Сенате министр внутренних дел подчеркнул необходимость упрощения процедуры профессиональной иммиграции, улучшения условий приема граждан из третьих стран, в частности в префектурах, а также анализ форм видов на жительство, число которых слишком велико во Франции.

В 2013 г. также был подготовлен доклад «Защита иностранных граждан во Франции» по заказу премьер-министра Франции. Среди основных направлений деятельности по защите иностранных граждан, определенных в докладе: внедрение многолетнего вида на жительство и упрощение процедуры и перечня документов, представляемых иностранными гражданами в префектуры. Нынешняя система требует от граждан третьих стран регулярно посещать префектуры, что в целом имеет негативные последствия с точки зрения миграции и интеграции, поскольку создает нагрузку на работников префектур и отсутствие иммигрантов в рабочее время, что вызывает недовольство работодателей. Также в докладе рекомендуется внедрить многолетние виды на жительство для высококвалифицированных иностранных специалистов. Рекомендуется принятие ряда конкретных мер, в том числе:

- повышение прозрачности процедур по выдаче вида на жительство;
- согласование практики и процедур на национальном уровне в интересах единого формата работы префектур;
- модернизация процесса запросов вида на жительство, позволяющего гражданам третьих стран получать доступ к основной информации через Интернет.

Доклад по квалифицированным иностранным гражданам подготовлен по заказу министерств: иностранных дел, экономики и финансов, внутренних дел, внешней торговли, производственного подъема, инноваций и цифровой экономики по вопросам привлечения квалифицированных иностранных граждан во Францию и привлекательности Франции для высококвалифицированных работников. В докладе отражены сильные и слабые стороны миграционной политики Франции.

Отправной точкой для проведенного исследования стал тезис, что вид на жительство для этих людей во Франции не всегда отвечает их потребностям с точки зрения продолжительности и сложности процедуры. В исследовании отмечается, что стратегия привлечения талантливых мигрантов провалилась в связи с введением жестких требований и критериев. А привлекательность Франции для миграции исследователей упала из-за введения ограничений по их доступу на рынок труда. В исследовании

отмечается, что хотя Франция и остается привлекательной для квалифицированных иностранных граждан, но ее конкурентоспособность находится под угрозой.

В докладе рекомендуется незамедлительно выстроить новую модель приема иностранцев с учетом следующих моментов:

- административное упрощение получения вида на жительство;
- реализации стратегии на межведомственном уровне;
- реализация активной политики поддержки иностранных граждан;
- реализация политики экономической привлекательности Франции.

Для разработки стратегии привлекательности Франции для квалифицированных иностранных граждан было предложено 26 рекомендаций по различным направлениям.

Таким образом, основным лейтмотивом всех мероприятий и дискуссий во Франции стала привлекательность национальной миграционной политики для высококвалифицированных иностранных граждан, которые могут активно работать в различных отраслях экономики Франции. Для европейских стран — экспортеров образования, в том числе Франции, увеличение иностранных студентов неразрывно связано со стратегией привлечения высококвалифицированных иностранных кадров в связи со старением населения и будущим дефицитом кадров на рынке труда. Поэтому важная часть мероприятий по экспорту образовательных услуг связана с ослаблением миграционного и трудового законодательства, созданием привлекательных условий для проживания и карьеры для иностранных выпускников национальных университетов и членов их семей.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] EMN Status Report. European Comission. Brussels. 2013.
- [2] Annual Policy Report. French National Contact Point for the European Migration Network (EMN). 2013.