

УДК 338

Миграционная политика Объединенных Арабских Эмиратов: проблемы и перспективы



Юрков Д.В.

Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северного (Арктического) федерального университета им. М.В. Ломоносова

В статье исследована миграционная политика Объединенных Арабских Эмиратов. Изучены существующие проблемы и пути их преодоления. Рассмотрен имеющийся опыт управления трудовой миграцией в данном регионе.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, иммиграция.

За последние несколько десятилетий Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ) – одна из богатейших нефтью стран, входящих в Совет сотрудничества стран Залива, – стали популярным направлением для временных трудовых мигрантов, ищущих возможность для трудоустройства и более высоких стандартов жизни. В 2013 г. ОАЭ были пятой страной в мире по величине международных мигрантов (7,8 млн. мигрантов из общей численности населения в 9,2 млн.) [1].

Иммигранты, приезжающие из Индии, Бангладеш и Пакистана, составляют около 90 % всей рабочей силы страны. Экономическая привлекательность, относительная политическая стабильность и современная инфраструктура притягивают в ОАЭ как низкоквалифицированных, так и высококвалифицированных мигрантов, даже несмотря на падение цен на нефть и международный банковский кризис 2008 г.

Зависимость от иностранной рабочей силы, которая необходима для поддержания экономического роста и высокого уровня жизни в стране, привела к тому, что правительство ОАЭ в 1971 г. ввело временную программу для приезжих работников под названием «Спонсорская система Кафала» (далее – Кафала), которая позволяет иностранным гражданам и компаниям нанимать мигрантов для работы. Система Кафала поставила ряд новых проблем как для внутренней политики ОАЭ, так и для ее внешних направлений. Главные из них: обеспечение экономических возможностей для граждан ОАЭ и

устранение пробелов в общепринятых мнениях, что в отношении мигрантов имеют место ущемления прав человека в ОАЭ.

За последние несколько лет правительство ОАЭ предметно реформирует свои законы для решения проблем в отношении мигрантов, так как многие осуждают систему Кафалы ввиду злоупотребления правами в сторону трудящихся иммигрантов. Последние из мер, прописанных в программе, были – запрещение работодателю конфискации паспортов рабочих; введения мер защиты заработной платы рабочих. Кроме того, система Кафала ставит множество проблем перед законодателями ОАЭ, в частности, проблему эффективного контроля расходов на программы (в соответствии с исследованиями [2], правительство ОАЭ инвестирует около 3 тыс. долл. на одного работника иностранного происхождения для предоставления «национальной инфраструктуры» и услуг, например, обеспечение безопасности, затраты на полицию, различные субсидированные программы).

Страны Совета сотрудничества стран Залива (а именно ОАЭ, Саудовская Аравия, Оман, Катар, Бахрейн, Кувейт) являются самыми популярными направлениями для временных трудовых мигрантов любого региона мира, миграционные потоки продолжали возрастать на протяжении последних трех десятилетий (табл. 1).

По мнению исследователей, иностранные мигранты составляли более 43 % населения всего региона в 2010 г., ожидается, что их доля продолжит

расти в течение следующего десятилетия. В 2013 г. в целом также отмечен рост иммиграционного населения в странах, а также рост доли миграционного населения среди общей численности населения по сравнению с 2005 г. (табл. 2).

Одной из сильных сторон иммиграционного законодательства ОАЭ является формирование привлекательной среды региона как для низкоквалифицированной рабочей силы, так и для высококвалифицированных мигрантов.

Иммиграция была основным фактором роста населения в ОАЭ с 1990 г., а в 2013 г. составила подавляющее большинство от общего населения. Большинство мигрантов в странах Персидского залива составляют мужчины, хотя доля женщин, особенно из Индонезии, Бангладеш и Филиппин, увеличилась за последние несколько десятилетий. Иммигранты из Азии, Ближнего Востока и Северной Африки доминировали в секторах, где имеется спрос на низкоквалифицированную рабочую силу. Подавляющее большинство работающих иностранных граждан занято в низкоквалифицированных секторах услуг. Регион также привлекает высококвалифицированных работников из стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в ключевых секторах нефтяной и газовой промышленности, образования, финансов и в инвестиционной сфере выходцы из США и Франции вместе составляют 13 %, Канада – 21 %, Австралия – 27 % [6].

Одним из наиболее заметных действий по решению трудовых проблем стала система защиты заработной платы (WPS), внедренная в 2009 г. Было зафиксировано множество случаев невыплат по

заработной плате официально трудоустроенным иностранным рабочим, что стало причиной большого количества трудовых споров и тяжб на этом основании. Так, в 2007 г. предприятия в судебном порядке заплатили 52 млн. дирхам (14,2 млн. долл.) в качестве ранее невыплаченной зарплаты [7]. Внедренная электронная система с целью минимизации трудовых споров направлена на борьбу с неуплатой заработной платы в частном секторе (в основном, в строительстве, розничной торговле и малых предприятиях). Данная система законодательно устанавливает ответственность нанимателей по выплате заработной платы всем, включая и трудовых мигрантов, при помощи установленных правительством банков. Электронное управление зарплатой в системе WPS является обязательным условием для всех предприятий, работающих на территории ОАЭ. Она также призвана информировать Министерство труда о тех работодателях, кто задерживает выплаты заработной платы. С момента своего запуска примерно 2,9 млн. рабочих и 250 тыс. зарегистрированных в ОАЭ предприятий были включены в WPS, а также более 600 работодателей были оштрафованы [7].

Государство принимает активные меры по борьбе с нелегальной миграцией и наймом нелегальных иммигрантов. В ответ на озабоченность общественности по данным вопросам правительство ОАЭ иногда предпринимает иммиграционные меры ограничительного характера, такие как введение временного приостановления въезда иностранцев из некоторых стран или лимитирование выдачи новых виз. Так, например, ОАЭ временно прекратили выдачу всех видов въездных виз для работников из

Бангладеш в 2012 г. Строгие меры были предприняты ввиду того, что на территории страны увеличилось количество граждан с поддельными документами или истекшими визами и паспортами. Таким образом, власти Эмиратов добились существенного снижения экспорта рабочей силы из данной страны: в июне Бангладеш экспортировал 23035 чел., в июле 27535 чел., эта цифра снизилась до 15771 чел. в августе [8], а в сентябре – до 2337 чел. [9].

Государственные власти успокоены тем, что количество нелегальных рабочих-мигрантов может неуклонно расти, что представляет угрозу безопасности страны. В связи с этим иммиграционный департамент запустил «инспекционную кампанию», в рамках которой в

Таблица 1
Национальный и иностранный состав населения в Совете сотрудничества стран Залива [3]

| Год | Абсолютная численность | | | Процентное соотношение | | Ежегодный рост | |
|------|------------------------|-------------|----------------|------------------------|----------------|----------------|----------------|
| | Сумма | Нац. состав | Иностр. состав | Нац. состав | Иностр. состав | Нац. состав | Иностр. состав |
| 1975 | 9731259 | 8790223 | 941036 | 90,3 % | 9,7 % | 3,2 % | 14,5 % |
| 1990 | 22522620 | 14281239 | 8241381 | 63,4 % | 36,6 % | 3,3 % | 5,0 % |
| 2010 | 41093624 | 23536409 | 17557215 | 57,3 % | 42,7 % | | |

Таблица 2
Численность иммигрантов по странам в 2005 и 2013 гг. [4]

| Страна | 2005 г. | | 2013 г. | |
|---------|-------------------------|---|-------------------------|---|
| | Численность иммигрантов | Процент иммигрантов к общей численности населения | Численность иммигрантов | Процент иммигрантов к общей численности населения |
| ОАЭ | 3212 000 | 71,4 % | 7826981 | 83,7 % |
| Катар | 637000 | 75,9 % | 1600955 | 73,8 % |
| Кувейт | 1669000 | 62,1 % | 2920000 | 70 % |
| Бахрейн | 295000 | 42,2 % | 729357 | 54,7 % |

2014 г. было арестовано более 7,5 тыс. нелегальных иммигрантов [10].

Согласно данным организации Human Rights Watch и других международных правозащитных организаций, система Кафала подвергает различным формам насилия рабочих-мигрантов, что выражается в ненадлежащих условиях труда, недостойных условиях для проживания, неуплате заработной платы, несмотря на введенную в 2009 г. обязательную для всех работодателей Систему защиты заработной платы. Также зачастую сообщается о случаях физического и сексуального насилия.

Пробелы в политике и правоприменительной практике ОАЭ делают возможными нарушения местных и трудовых норм, направленных на обеспечение международных обязательств в области прав человека со стороны работодателей и кадровых агентств. В то время, как многие кадровые агентства предоставляют всю необходимую информацию, материально-техническую поддержку, а также другие важные услуги, существуют и те, кто злоупотребляет своими полномочиями. В работе агентств по найму персонала можно выделить три существенных недостатка: чрезмерные или несанкционированные сборы; обман и мошенничество; нарушения прав человека.

Сложившаяся ситуация в ОАЭ для работающих мигрантов в виде задерживания и невыплат по заработной плате, плохих условий труда и др. приводит к тому, что в стране учащаются случаи акций протеста и забастовок мигрантов. Власти ОАЭ используют принудительные меры подавления коллективных действий со стороны трудящихся мигрантов. В мае 2013 г. было депортировано по меньшей мере 43 рабочих, занятых в эмиратской строительной компании Arabtec, после того, как была организована забастовка с требованиями повышения заработной платы и улучшения условий труда [11]. Аналогичная ситуация произошла в 2011 г., что привело к депортации 70 мигрантов, занятых в той же компании [12]. Широкий общественный резонанс приобрела ситуация двухдневной забастовки 4 тыс. работающих мигрантов известной строительной компании ВК Gulf, требования которых также заключались в лучших условиях труда и повышении заработной платы. В результате их действий сотни рабочих были арестованы, подвергнуты пыткам и депортированы из страны [13]. Продолжающиеся протесты со стороны трудящихся мигрантов отчасти являются свидетельством несостоятельности (банкротства) предприятий.

Существенным недостатком государственной иммиграционной системы является ущемление прав иностранных работающих женщин. Миллионы азиатских и африканских женщин, из-за неблагоприятных условий мигрируют на работу в качестве домашней прислуги в Арабские Эмираты. Кадровые

агентства в их странах убеждают потенциальных домашних работниц, что работа в ОАЭ поможет им улучшить свое материальное положение и как следствие, даст возможность получения образования, медицинской помощи для их семей. Организация по правам человека Human Rights Watch проводила опрос среди занятых женщин. У большинства из них были конфискованы паспорта, работодатели подвергали их физическому и сексуальному насилию, не выплачивали заработную плату в полном объеме, а некоторым вовсе не выдавали заработной платы в течение нескольких лет, заставляли работать без перерывов и выходных дней, отказывали в питании и лечении [14].

В ОАЭ система Кафала связывает трудящихся мигрантов с определенными работодателями, которые являются гарантами предоставления визы, но в то же время ограничивает возможности мигрантов на смену работодателей. Система обеспечивает работодателям большую власть над сотрудниками, предоставляя им право отзывать визы по желанию, что автоматически приводит к депортации. Домашние работницы исключены из трудового законодательства ОАЭ и практически не имеют правовых гарантий, регулирующих их трудовую деятельность. Власти страны в течение нескольких лет рассматривают проект Закона о домашней прислуге, но проект до сих пор не был принят. И в системе Кафала за последние годы произошли некоторые изменения для отдельных категорий трудящихся мигрантов, однако они не касаются категории домашних работников. Это приводит к тому, что многие женщины, занятые в этой сфере, обращаясь в иммиграционные службы или полицию ввиду нарушения их прав и свобод, получают отказ в помощи.

Ежегодно правительство ОАЭ сталкивается с несоблюдением трудового законодательства в отношении зарубежных работников, а в особенности женской прислуги.

Для решения целого массива проблем правительство ОАЭ реформирует свое законодательство, а также двусторонние соглашения со странами происхождения мигрантов. Международная кооперация создает возможность для Арабских Эмиратов модернизации существующей иммиграционной политики. Чиновники ОАЭ демонстрируют готовность и открытость к сотрудничеству по трудовым стандартам с зарубежными странами и международными корпорациями. В 2008 г. была создана международная организация по миграции под названием «Abu Dhabi Dialogue», которая объединяет 11 стран происхождения (Вьетнам, Китай, Пакистан, Филиппины, Индонезия, Афганистан, Непал, Таиланд, Бангладеш, Индия, Шри-Ланка) и семь азиатских стран назначения (Бахрейн, Кувейт, Оман, Катар, Саудовская Аравия, ОАЭ, Йемен) [15]. Организация была запущена с целью создания совместного

подхода, направленного на развитие перемещений временной трудовой рабочей силы в Азии. «Abu Dhabi Dialogue» сосредоточена на разработке четырех ключевых направлений, ориентированных на конкретные действия партнерств между странами происхождения и странами назначения в области развития трудовых отношений на основе совместной ответственности: разработка и обмен знаниями на рынке труда, политики в отношении рабочих, политики денежных переводов и денежных потоков; наращивание потенциала для более эффективного соотношения предложения труда и спроса на труд; предотвращение незаконного найма и стимулирование мер защиты для работников по контракту; разработка всеобъемлющего подхода по управлению трудовыми вопросами, что способствует развитию взаимных интересов как стран происхождения, так и стран назначения.

Власти также пытались бороться с нелегальной иммиграцией и нелегальным наймом с помощью программ амнистии. В декабре 2012 г. была объявлена программа двухмесячной амнистии, позволяющая несанкционированным мигрантам разрешить ситуацию их незаконного пребывания либо покинуть страну без наложения каких-либо штрафов, уголовного преследования и депортации. Около 20400 мигрантов ходатайствовали об амнистии к январю 2013 г. [16]. После завершения амнистии участились инспекции Министерства внутренних дел и более чем 12 тыс. работников в стране были арестованы в связи с нарушением трудового законодательства или неправильного оформления визы [17]. Во время ранее проводимой подобной программы амнистии в 2007 г. около 176 тыс. несанкционированных мигрантов воспользовались данной возможностью, чтобы найти работу и полностью узаконить свой правовой статус [18].

Потенциальную угрозу политике ОАЭ представляют гражданские общества стран, отправляющих мигрантов. Основные отправляющие страны работающих мигрантов в ОАЭ направляют массу усилий на защиту своих граждан. Так, например, на Филиппинах женщины проходят специальную подготовку, посещая образовательные семинары перед отъездом на работу в регионы ОАЭ. Филиппины также стремятся переориентировать низкоквалифицированные миграционные потоки в пользу высококвалифицированных, поскольку считается, что они менее подвержены насилию. Таким образом, в соответствии с мерами филиппинской администрации занятости (POEA – Philippine Overseas Employment Administration), в период с 1997 г. по 2008 г. произошло снижение доли низкоквалифицированной рабочей силы, отправленной на заработки в Эмираты, на 15 % [19]. Таким образом, отправляющие страны косвенно воздействуют на иммиграционные потоки в регионы ОАЭ с наибольшими для них вы-

годами, что может вступить в противоречие с государственными интересами Арабских Эмиратов и привести к переориентации иммиграционного законодательства.

За последние несколько лет позиция гражданского общества отправляющих стран становятся все более значимой в вопросах миграции трудящихся в регион Эмиратов. Ярким тому примером является неправительственная организация Индии, проводящая кампании по борьбе за права человека под названием Lawyers for Human Rights International (LFHRI). Одной из многочисленных целей организации является повышение осведомленности о злоупотреблениях в области прав человека. В 2010 г. была проведена кампания по расследованию претензий в отношении эмиратских полицейских, пытавших 17 трудящихся мигрантов, которые были приговорены к смертной казни по обвинению в убийстве гражданина Пакистана. Таким образом, усиление влияния гражданских обществ отправляющих стран имеет непосредственное воздействие на иммиграционную политику ОАЭ, а также возможность диктовать собственные условия.

Несмотря на то, что во многих случаях местные работодатели отдают предпочтение высококвалифицированной иностранной рабочей силе, государство ОАЭ всеми силами осуществляет попытки предоставления преимуществ на рынке труда для эмиратских кадров, ужесточая экономическую конкуренцию на рынке труда для иностранных специалистов. За последние десять лет правительство ОАЭ реализовало ряд государственных программ по улучшению перспектив трудоустройства для эмиратских специалистов в частном секторе. Инициатива *Absher*, запущенная в 2012 г., ставит своей целью повысить шансы местных специалистов на рынке труда, а также обеспечить им достойные условия к существованию, стабильные возможности для осуществления карьерного роста. Различные компании частного сектора, а также банки поддерживают эту инициативу и придерживаются различных программ развития Эмиратов (*Emirates National Development Program*), чтобы повысить возможности трудоустройства для граждан ОАЭ. Подобного рода программы и инициативы направлены в адрес специалистов из местного населения, что вызывает острую экономическую конкуренцию на рынке труда, поскольку трудовые мигранты лишены каких-либо преимуществ на стадии трудоустройства и найма. Предоставление привилегий местным специалистам в долгосрочной перспективе может способствовать оттоку иностранной высококвалифицированной рабочей силы и сокращению экономических выгод от ее эксплуатации.

Потоки трудовой миграции в Совете сотрудничества арабских государств Персидского залива будут увеличиваться. Арабские Эмираты являются одной

19. Kolesnikova J., Fakhrutdinova E., Suleymanov T., Khalikov A. Intellectual Migration of Youth: Challenges and Opportunities // 2ND Global conference on business, economics, management and tourism / Procedia Economics and Finance. – 2015. – Vol. 23. – P. 797-801.

Migration Policy of the United Arab Emirates: Problems and Prospects

D.V. Yurkov

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov

The paper deals with migration policy of the United Arab Emirates, the existing problems and ways of overcoming them. The author analyzes the experience of management and improvements of labour migration in the region.

Key words: migration, migration policy, immigration.

