

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ (ЭКСПЕРТНЫЙ ОПРОС)

Елена Масленкова

В условиях глобализации и углубления социально-экономических и демографических различий между государствами все более активизируются процессы международной миграции. Наряду с перемещениями на законных основаниях большое распространение получила миграция без соответствующего разрешения, так называемая нелегальная миграция. Зачастую неуправляемость и неконтролируемость данного процесса отрицательно сказывается на состоянии внутреннего рынка труда, приводит к массовым нарушениям прав мигрантов, создает очаги социальной напряженности в местах скопления нелегальных мигрантов, негативно влияет на криминогенную обстановку в стране. Распространена точка зрения, что нелегальная миграция может представлять угрозу для национальной безопасности страны. Особенно много опасений высказывается по поводу нелегальной трудовой миграции, способной в недалеком будущем приобрести довольно острый характер.

Латентный характер нелегальной миграции обуславливает неполноту статистической информации, в связи с чем важное значение при изучении данного процесса приобретает использование экспертных оценок. В рамках совместного проекта БГУ и Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, поддержанного Белорусским фондом фундаментальных научных исследований и Российским государственным научным фондом, в марте—апреле 2005 г. проведен экспертный опрос по вопросам нелегальной миграции в Республике Беларусь. Цель исследования — получить экспертную информацию о феномене нелегальной миграции в Беларуси, предложить организационные и правовые механизмы для оптимизации политики в сфере нелегальной миграции. В ходе опроса выяснялись экспертные оценки численности нелегальных мигрантов, тенденции изменения масштабов нелегальной миграции, ключевые проблемы, связанные с пребыванием нелегалов, а также необходимые меры по совершенствованию миграционной политики в сфере нелегальной миграции. В процессе обработки полученных результатов дополнительно производилась разбивка ответов по группам отвечающих: представители органов государственного управления (Аппарата Совета Министров Республики Беларусь, Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Государственного комитета пограничных войск (ГКПВ) Республики Беларусь); представители об-

щественных организаций (Белорусского общества Красного Креста, программы по предотвращению торговли женщинами «Ла Страда», Международного общественного объединения по изучению ООН и информационно-образовательным программам); представители академических кругов и научного сообщества. Всего было опрошено 38 человек.

В процессе опроса абсолютное число экспертов (97,4 %) указали, что проблемы нелегальной миграции в Беларуси крайне актуальны, а сам процесс сопровождается рядом негативных последствий. Всего один эксперт, представляющий органы государственного управления, считает, что проблем, связанных с нелегальной миграцией, в стране не существует. Основные проблемы, по мнению экспертов, лежат в сфере правопорядка (57,9 % опрошенных), трудоустройства (50 %), в жилищной и социальной сфере (21,1 и 18,4 % соответственно). При этом подавляющее большинство экспертов, представляющих органы государственного управления, указали только две проблемы, связанные с нелегальной миграцией — в сфере правопорядка (64,7 %) и трудоустройства (23,5 %). В то же время эксперты, представляющие научное сообщество, указали на другие сферы жизнедеятельности общества, испытывающие воздействие нелегальной миграции, в первую очередь жилищную и социальную.

В ходе опроса экспертам предлагалось оценить масштабы нелегальной миграции в Беларуси. Исследование показало, что практически каждый второй эксперт (17 чел.) считает, что объемы нелегальной миграции в Беларуси не превышают 50 тыс. человек. Еще девять экспертов оценивают нелегальную миграцию в размере от 50 до 100 тыс. человек, семеро опрошенных — в размере от 100 до 150 тыс. человек. Три эксперта уверены, что масштабы нелегальной миграции в Беларуси превышают 150 тыс. человек. Расчеты, базирующиеся на использовании средней арифметической величины экспертных оценок, показывают, что объемы нелегальной миграции в Беларуси составляют около 70 тыс. человек. При этом следует отметить, что полученные экспертные оценки характеризуются значительной разбегом: размах вариации (разница между наименьшими и наибольшими оценками) составляет более 100 тыс. нелегальных мигрантов. Таким образом, среди экспертов не наблюдается единого мнения о численности нелегальных мигрантов, одновременно находящихся на территории Беларуси.

В процессе исследования экспертам было предложено оценить перспективы дальнейшего развития

Автор:

Масленкова Елена Владимировна — старший преподаватель кафедры менеджмента и маркетинга Международного института трудовых и социальных отношений

Рецензенты:

Фришин Богдан Васильевич — кандидат экономических наук, заведующий кафедрой менеджмента и маркетинга Международного института трудовых и социальных отношений

Ткаченко Светлана Степановна — кандидат экономических наук, заведующая отделом проблем народонаселения, трудовых ресурсов и рынка труда Научно-исследовательского института труда Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь

нелегальной миграции в Беларусь. Большинство из них сошлось во мнении, что нелегальная миграция будет увеличиваться (15 чел.) или останется на прежнем уровне (15 чел.). В целом, по мнению экспертов, тенденции нелегальной миграции будут зависеть от эффективности принимаемых мер по ее пресечению, а также развития социально-политической и экономической ситуации в странах средне- и центральноазиатского региона — основных поставщиков нелегальных мигрантов в Беларусь.

Во второй части опроса экспертам было предложено проранжировать по степени важности проблемы, требующие решения в сфере нелегальной

миграции (отметить степень важности проблемы в предложенной анкете). При обработке результатов применялся расчет среднего балла оценки эксперта. Из таблицы видно, что наиболее важными эксперты считают проблемы, связанные с прозрачностью отдельных участков Государственной границы Республики Беларусь, отсутствием центрального банка данных для учета иностранных граждан, находящихся на территории Беларуси, недостаточной координацией действий со странами СНГ в вопросах пересечения границ, угрозами нелегального транзита мигрантов через территорию страны.

Ранжирование проблем, требующих решения в сфере нелегальной миграции, по всем группам экспертов

Показатель	Ранг	Средний балл
Прозрачность отдельных участков Государственной границы Республики Беларусь	1	3,87
Отсутствие центрального банка данных для учета иностранных граждан, находящихся на территории Республики Беларусь	2	3,76
Недостаточная координация действий со странами СНГ и дальнего зарубежья в вопросах пересечения границ Содружества, порядка выдачи виз, в области борьбы с международной организованной преступностью	3	3,71
Угрозы нелегального транзита мигрантов через территорию страны	4	3,66
Неэффективность иммиграционного контроля при пересечении границы и на территории страны	5	3,47
Недостаточное научное обеспечение органов государственной власти по вопросам миграции	6	3,45
Несовершенство миграционного законодательства	7	3,42
Отсутствие отлаженного механизма депортации иностранных граждан, незаконно находящихся на территории страны	8	3,36
Ненадежность/недоверенность государственной статистики, статистического учета иностранных граждан	9	3,37
Отсутствие специализированного научного учреждения, координирующего исследовательскую, научную деятельность по проблемам миграции	10	3,24
Проблема кадрового обеспечения системы управления миграционными процессами	11	3,23
Отсутствие стратегии развития миграционной политики Республики Беларусь	12	3,18
Отсутствие процедур амнистии (легализации нелегальных мигрантов, длительное время находящихся на территории страны)	13	3,13
Недостаточная координация взаимодействия между различными ведомствами	14	3,13
Сложность процедуры легализации мигрантов — процедуры регистрации (получения ими правового статуса в Республике Беларусь после въезда)	15	3,0

В то же время на удивление слабо эксперты оказались обеспокоены проблемой кадрового обеспечения системы управления миграционными процессами и сложностью процедуры легализации мигрантов. Остались явно «недооцененными» такие меры, оправдавшие себя в мировой практике борьбы с нелегальной миграцией, как выработка и применение процедур амнистии (легализация нелегальных мигрантов, длительное время находящихся на территории страны). Кроме того, опрошенные считают, что в Беларуси достаточно качественно разработана стратегия развития миграционной политики и хорошо налажена координация взаимодействия между различными ведомствами.

Проведенное исследование демонстрирует различия в приоритетах различных групп экспертов. Так, если у представителей органов государственного уп-

равления и общественных организаций на первых местах стоят более конкретные проблемы, связанные с совершенствованием иммиграционного контроля, то представители научного сообщества предлагают в первую очередь заняться совершенствованием миграционного законодательства и разработкой стратегии развития миграционной политики страны. В то же время, проблемы недоверенной статистической информации и отсутствие научного учреждения, занимающегося изучением миграционных проблем, не являются приоритетными для представителей властных структур, тогда как научное сообщество считает их одними из ключевых.

Как показал опрос, помимо решения вышеуказанных проблем, основными мерами противодействия нелегальной миграции на современном этапе должны стать:

- заключение договора о реадмиссии с Российской Федерацией;
- создание мест временного содержания и идентификации личности лиц, подлежащих депортации;
- введение паспортно-визового контроля в отношении иностранных граждан третьих стран, следующих в Республику Беларусь из Российской Федерации;
- создание межведомственной (МВД, КГБ, ГКПВ и МИД) информационной базы в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащей сведения о нахождении данных лиц на территории страны;
- выявление и ликвидация каналов незаконной миграции путем реализации оперативной информации.

При этом, как отметил один из экспертов, «главным должна быть не борьба, так как мы боремся с последствиями миграции. Надо планировать мероприятия, чтобы миграция была легальной».

Наряду с противодействием нелегальной миграции все большую озабоченность вызывают развивающиеся процессы незаконной трудовой миграции в Республике Беларусь. Для изучения данной проблемы при опросе экспертов выбран такой метод исследования, как полуструктурированное интервью. Опрос экспертов по формализованной анкете не представлялся возможным, так как у большей части экспертов представления о процессе формирования незаконных трудовых потоков из Беларуси крайне ограничены. Этим обусловлено значительное число отказов от участия в опросе со стороны экспертного сообщества. В целом ответить на вопросы, касающиеся незаконной трудовой миграции, согласились менее трети экспертов (11 чел.).

По мнению большинства опрошенных, основная часть незаконных трудовых мигрантов из Беларуси работают в Российской Федерации, а их численность составляет от 10 до 30 тыс. человек (минимальная указанная оценка — 5 тыс. чел., максимальная — 50 тыс. чел.). Больше среди мигрантов мужчин, как правило трудоспособного возраста (20–40 лет). Как отмечают эксперты, сфера занятости незаконных трудовых мигрантов из Беларуси представлена преимущественно сезонными работами: зимой незаконных работников значительно меньше, чем летом. Большая часть незаконных трудовых мигрантов занята в строительстве и ремонте квартир, в сельском хозяйстве их на порядок меньше. Как считает один из опрошенных, «сезонный характер работы еще больше способствует незаконному трудоустройству, при этом в последние годы наметилась тенденция, когда незаконно трудоустраиваются не по 2–3 человека, а целыми бригадами». С каждым годом растет количество незаконных мигрантов, занятых в российской экономике в сфере услуг, торговли, общественного питания. Данная тенденция обуславливается ростом потребностей российского рынка труда в указанных сферах занятости.

По мнению экспертов, белорусы, даже несмотря на незаконное трудоустройство, заняты на более квалифицированных видах работ по сравнению с представителями других стран СНГ, рабо-

тающими в этих же сферах (украинцы, молдаване, казахи, узбеки, таджики). В целом оплата труда у незаконных мигрантов сравнительно невысокая. «В силу незаконности своего трудоустройства, в оплате труда мигранты полностью зависят от работодателя, который, к сожалению, не всегда бывает честен», — заметил один из опрошенных. Условия жизни — недостаточно комфортные, так как основная цель мигрантов — заработать деньги, в связи с чем они максимально экономят на питании, условиях проживания и досуге.

Исследование показало, что большинство трудовых мигрантов имеют среднее образование, много незаконных мигрантов с высшим образованием. Часть экспертов сошлись во мнении, что трудовой потенциал, имеющийся у белорусских мигрантов, работающих за рубежом, используется крайне нерационально. И это следствие сложившейся ситуации на рынке труда и особенностей миграционной политики принимающих государств, загоняющей большинство мигрантов в теневую экономику, так как возможности легального найма крайне ограничены.

По общему мнению экспертов, в ближайшие годы будет происходить увеличение численности трудовых мигрантов из Беларуси, прежде всего в Российскую Федерацию. Это обуславливается ростом предложения рабочей силы на белорусском рынке труда, с одной стороны, и высокой потребностью в рабочей силе в ряде российских регионов — с другой. К тому же равные условия при трудоустройстве белорусских и российских граждан повышают конкурентоспособность белорусской рабочей силы по сравнению с работниками из других стран СНГ. Кроме того, по мнению одного из экспертов, «к белорусам более доброжелательное отношение как у работодателей, так и местного населения, по сравнению с представителями других национальностей».

Основная причина увеличения потоков незаконных мигрантов состоит в том, что предприниматели напрямую заинтересованы в дешевой рабочей силе: им выгоден труд нелегальных работников. Как отметили опрошенные, среди мотивов использования работодателями труда незаконных мигрантов присутствуют стремление снизить издержки за счет более низкой заработной платы и ухода от уплаты налогов, пониженные требования нелегалов к социальному и медицинскому обеспечению, согласие незаконных мигрантов работать сверхурочно, более длительное время.

По мнению экспертов, меры по предотвращению нелегального трудоустройства выработать крайне сложно. Снижению масштабов незаконной занятости могут способствовать информационные кампании в печати, по телевидению и радио, разъясняющие условия легального пребывания и трудоустройства в России. «Потенциальные мигранты должны получать необходимую информацию о преимуществах использования законных путей занятости на территории России». Таким образом, основная мера противодействия нелегальной занятости по общему мнению экспертов — разъяснительная политика и информационная поддержка трудоустройства белорусских граждан на территории Российской Федерации.

Заключительная часть опроса была посвящена проблемам незаконной трудовой миграции на территории Республики Беларусь. Как отмечают эксперты, незаконных мигрантов, работающих в нашей стране, на порядок меньше, чем белорусских граждан, незаконно работающих на выезде. Основная цель въезда незаконных трудовых мигрантов — заработок. Каналы проникновения — свободный переход российско-белорусской или украинско-белорусской границы и самостоятельное трудоустройство. Оплата мигрантского труда как правило невысокая. Однако, по мнению одного из опрошенных, «зарботки у незаконных мигрантов, работающих в сельском хозяйстве, могут быть даже выше, чем у местных работников, за счет более интенсивного труда».

Большинство экспертов не рассматривают незаконных мигрантов из стран СНГ как конкурентов местным работникам в силу их малочисленности и считают, что мигранты занимают рабочие места, на которые местные работники не идут. В целом проблем с нелегальной трудовой миграцией в Беларуси эксперты не видят. Только незначительное число экспертов (2 чел.) убеждены, что незаконные мигранты отнимают рабочие места у жителей городов и сельской местности, а «дешевая рабочая сила усиливает конкуренцию на рынке труда». По их мнению, незаконная трудовая миграция ведет к усилению давления на занятость в нетеневом секторе, препятствует выравниванию условий рыночной конкуренции, способствует наполнению рынка труда неквалифицированной рабочей силой.

Мнения экспертов на счет вовлеченности незаконных мигрантов в преступную деятельность разделились. В отличие от нелегальных мигрантов, бесспорно ухудшающих ситуацию в сфере правопорядка, две трети опрошенных не видят проблем с незаконными трудовыми мигрантами. Только четверо опрошенных согласились с утверждением, что незаконная трудовая миграция существенно осложняет криминогенную обстановку на территории Беларуси.

Как показал опрос, основными предлагаемыми экспертами мерами по снижению масштабов незаконной трудовой миграции на территории Беларуси являются следующие:

- ужесточение контроля на территории страны, быстрая депортация нарушителей миграционного законодательства;
- ужесточение санкций к работодателям, незаконно предоставляющим работу иностранцам;
- принятие мер, направленных на легализацию части мигрантов, способных принести пользу экономике страны;
- упрощение процедуры получения разрешения на наем иностранных работников для работодателей;
- упрощение процедуры получения разрешения на право работать для мигрантов.

Проведенный опрос экспертов по проблемам нелегальной миграции и незаконной трудовой миграции позволил сделать следующие выводы:

1. Подавляющее число опрошенных отметили наличие проблем, связанных с нелегальной миграцией в Беларуси, а также бесспорную необходи-

мость их быстрее решения. По мнению экспертов, численность одноментного нахождения нелегальных мигрантов сохраняется на уровне 50–70 тыс. человек и имеет потенциал к росту в связи с открытой границей с Российской Федерацией. В то же время эксперты испытывают затруднения в анализе протекающих процессов незаконной трудовой миграции в Беларуси. Наибольшие сложности вызвала количественная оценка незаконных трудовых потоков. По мнению экспертов, масштабы незаконной трудовой миграции из Беларуси в Россию колеблются в пределах 20–30 тыс. человек. При этом эксперты признают, что статистика трудовой миграции не дает адекватного представления о реальных масштабах трудоустройства белорусских граждан в России. Большинство мигрантов не пользуются каналами официального трудоустройства и не попадают в статистику. «В тени» остается большая часть трудовых мигрантов, которые самостоятельно — через личные связи, по рекомендации, через Интернет — заключают трудовые контракты с российскими работодателями или работают без оформления.

2. Эксперты, работающие в силовых ведомствах и других государственных структурах, воспринимают нелегальную миграцию как угрозу системе правопорядка и трудоустройства и чаще всего предлагают меры по ужесточению иммиграционного контроля. Эксперты из научной среды и представители общественных организаций отмечают серьезные проблемы в социальной сфере и нарушении прав человека и выступают за меры по совершенствованию статистической информации, более качественному научному сопровождению процесса управления миграцией населения, а также вопросам легализации мигрантов и их адаптации.

3. По общему мнению экспертов, в ближайшие годы масштабы нелегальной миграции останутся на прежнем уровне. В то же время будет происходить увеличение численности незаконных мигрантов из Беларуси в связи с ростом предложения рабочей силы на белорусском рынке труда, с одной стороны, и высокой потребностью в рабочей силе в ряде российских регионов — с другой. Равные условия при трудоустройстве белорусских и российских граждан повышают конкурентоспособность белорусской рабочей силы по сравнению с работниками из других стран СНГ.

4. Большинство экспертов сошлись во мнении, что основными проблемами, требующими незамедлительного решения в сфере нелегальной миграции, являются прозрачность отдельных участков Государственной границы Республики Беларусь, угроза нелегального транзита мигрантов, неэффективность иммиграционного контроля при пересечении границы и на территории страны. Наблюдается полное единодушие во мнении, что необходимо обеспечить координацию действий со странами СНГ и дальнего зарубежья в вопросах борьбы с международной организованной преступностью, а также наладить механизм депортации иностранных граждан, незаконно находящихся на территории страны. Эксперты видят в реализации вышеуказанных мер основной элемент борьбы с нелегальной миграцией.

Кроме того, все группы экспертов считают важными вопросы информационного и научного обеспечения органов государственного управления. Необходимо совершенствовать статистический учет иностранных граждан и создать центральный банк данных для учета иностранных граждан, находящихся на территории Республики Беларусь. Отдельно выделяется предложение о создании специализированного научного учреждения, координирующего научную и исследовательскую деятельность по проблемам миграции.

5. Качественный анализ полученных экспертных ответов позволил определить следующие важнейшие направления противодействия нелегальной миграции в Беларуси: заключение договора о реадмиссии с Российской Федерацией; создание мест временного содержания и идентификации личности лиц, подлежащих депортации; введение паспортно-визового контроля в отношении иностранных граждан третьих стран, следующих в Республику Беларусь из Российской Федерации; создание межведомственной информационной базы в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащей сведения о нахождении данных лиц на территории страны.

Основная роль в противодействии нелегальной занятости белорусских граждан за рубежом, в первую очередь в Российской Федерации, должна отводиться разъяснительной политике и информационной поддержке трудоустройства. Ключевыми мерами по снижению масштабов незаконной трудовой миграции на территории Беларуси являются: ужесточение контроля на территории страны, быстрая депортация нарушителей миграционного законодательства, ужесточение санкций к работодателям, легализация части мигрантов, способных принести пользу стране, упрощение процедуры получения разрешения на наем иностранных работников для работодателей и разрешения на право работать для мигрантов.

В целом результаты опроса выявили достаточно широкий набор инструментов решения проблем нелегальной и незаконной трудовой миграции в Республике Беларусь. Сравнение приоритетов различных групп экспертов позволило наглядно показать необходимость взаимодействия органов государственного управления, научных кругов и общественных организаций в выработке управленческих решений по проблемам нелегальной миграции.

SUMMARY

«Some Problems of Illegal Migration in Belarus (expert survey)» (Elena Maslenkova)

The article considers the results of the expert survey devoted to problems of illegal immigration and illegal labour migration in Belarus. The purpose of research lies in receiving the expert information on a phenomenon of illegal migration in Belarus and suggesting organizational and legal mechanisms for the optimization of the policy in the sphere of illegal migration. The representatives of Belarusian state bodies, of the academic and scientific communities and nongovernmental organizations working in Belarus have acted as experts in the survey.

On the basis of expert estimations the scale of illegal migration, the further tendencies of the development of the existing flows are investigated, concrete measures to counteract illegal migration and to reduce the uncontrollable departure and employment of Belarusian labour are proposed.