

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Ирина Вашко

Необходимость достижения целевых ориентиров устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь, изменяющееся воздействие внешних и внутренних факторов, включающих геополитическое положение, транзитивный характер национальной экономики, отрицательные демографические тенденции, региональное интеграционное сотрудничество ставят задачу определения стратегических приоритетов в миграционной политике.

После обретения независимости Республикой Беларусь можно отметить значительную активизацию миграционных процессов и их разнообразие. Привлекательность европейских стран для мигрантов усиливает миграционные потоки, включая транзитные, в том числе нелегальные. Военные, политические конфликты в ряде стран вызывают появление беженцев. Переход к экономике, основанной на знаниях, сопровождается крупномасштабной трудовой миграцией. Новые границы Шенгенской зоны, развитие сотрудничества Беларуси со странами СНГ, формирование Единого экономического пространства Беларуси, России и Казахстана, включающее открытость границ, ставит новые задачи в сфере управления смешанной миграцией.

Научные исследования посвящены различным аспектам миграции. В работах Д. Бартрама рассматриваются аспекты регулирования трудовой миграции, связанные со спросом на рынке труда в различных странах, отмечается вариативность государственной миграционной политики [20]. Б. Чисвич анализирует инвестиции в человеческий капитал и их результативность на рынке труда с точки зрения миграционных процессов. Модель Б. Чисвича — «миграционная модель человеческого капитала» (*human capital model of migration*) отражает новый комплексный подход в отличие от «простой модели инвестиций в человеческий капитал» (*simple human capital model of investment*) [23]. Г. Доменико, С. Спатини рассматривают новые подходы к решению вопросов безработицы в ЕС, роль государственных служб занятости, частных заинтересованных

сторон на рынке труда [29]. Исследования миграции Д. Массея проведены на макро- и микроуровне, включают различные аспекты воздействия мировых систем, рынка труда, причинной обусловленности и действий акторов, социального капитала [27; 31]. Предметом анализа М. Критц и других ученых являются миграционные потоки на макроуровне, миграционные сети, экономический эффект для посылающих и принимающих стран [26]. В условиях глобализации происходит трансформация методологических подходов к научным обоснованиям, в которых выделяется транснациональная модель миграционных процессов [21].

Как отмечает М. С. Блинова, концептуально можно выделить американскую, европейскую и российскую научные школы. В исследованиях акцентируется внимание на расширении масштабов, географии международной миграции, детерминирующем воздействии глобализирующегося рынка труда на структуру миграционных процессов: их циркулярный характер, феминизацию, рост доли высококвалифицированных мигрантов и значение трудовой миграции, активизацию вынужденной, нелегальной миграции, влияние демографических изменений, изменение мотивации мигрантов, развитие миграционных сетей [1, с. 114—138].

В зарубежных исследованиях общими являются концептуальные выводы, акцентирующие внимание на том, что международная миграция является результатом экономического развития, следствием социально-политической и экономической интеграции. Устойчивый спрос на мигрантов связан со спросом на трудовые ресурсы и ситуациями на рынках труда развитых стран. Результаты исследований миграционных процессов послужили базисом формирования теорий миграции, которые, в свою очередь, рассматриваются как концептуальные основы для выработки практических решений в области миграционной политики.

А. Шапаров подчеркивает, что в мировой практике выделяются либеральный и консервативный подходы к разработке и реализации

Автор:

Вашко Ирина Михайловна — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики предприятий факультета управления института управленческих кадров Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Рецензенты:

Данильченко Алексей Васильевич — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой международных экономических отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Пелих Сергей Александрович — доктор экономических наук, профессор кафедры экономики предприятий факультета управления института управленческих кадров Академии управления при Президенте Республики Беларусь

миграционной политики. В США и Европе в 1980-е гг. использовался инструментарий регулирования миграции на основе реализации либеральной миграционной политики, исходя из востребованности рынками трудовых ресурсов. Развитие процессов нелегальной миграции, возрастание социальной напряженности, воздействие экономических кризисов вызвало изменение подходов к государственному регулированию миграционных процессов. Государство стало рассматриваться как ключевой субъект в формировании миграционной политики. Уровень национального самосознания, незавершенность его формирования в странах с транзитивной экономикой оказывают влияние на приоритеты государственной политики в сфере миграции [18].

Г. Фриман полагает, что на данном этапе общеевропейские институты неспособны обеспечить реализацию национальных интересов, проблемы, связанные с нелегальной миграцией, будут усиливаться, сдерживающим фактором в принятии жестких решений являются международные правовые нормы в области прав человека. Декларируемая защита прав человека и либеральных ценностей на практике не согласуется с делением мигрантов на категории желательных — из стран ЕС и др. и нежелательных — из постсоветских стран, стран третьего мира, включая мигрантов, не представляющих экономической ценности [24]. Дж. Холифилд, Г. Фриман, Б. Р. Чисвич, представители научных школ США, выделяют проблемы национального суверенитета, миграционного контроля, обеспечения национальной безопасности, интеграции мигрантов, которые влияют на формирование миграционной политики [22; 28]. Ф. Дюваль, анализируя результаты ряда исследований, приходит к выводу, что общемировой тенденцией регулирования миграционных процессов является ориентация на реализацию сдерживающей и ограничительной политики [5].

Миграционной политике уделяется значительное внимание в российской литературе. Анализируются три составляющие: национальная, внешняя миграционная и иммиграционная политика. При исследовании содержания миграционной политики выделяют общегосударственное направление, регулирующее воздействие миграции на политические, социальные процессы и взаимосвязи, национальную идентичность граждан, трудовой потенциал, и ситуационно-политическое направление, определяемое угрозами для национальной безопасности от нелегальных миграционных потоков. Рассматривая государственно-деятельностный подход, различают реальную миграционную политику, выражающую интересы государства, и декларируемую, направленную на защиту интересов мигрантов [6, с. 74—75].

Результаты анализа миграционных процессов позволяют отметить многообразие рассматриваемых внешних и внутренних факторов, детерминирующих развитие миграционных процессов, как объективных, так и субъективных, среди которых ключевыми определены экономические. В другом ракурсе факторы дифференцируются на притягивающие, отталкивающие и факторы сети. Глобализационное воздействие является различным по степени и способам на разные страны, что обуславливает разницу в миграционной политике и необходимость ее совершенствования. В исследованиях, документах международных организаций отмечается необходимость разработки новых концепций регулирования миграционных процессов, определения оптимальных иммиграционных критериев, исходя из изменяющихся внешних и внутренних факторов, возможного вклада иммигрантов в развитие страны, условий глобализации [19; 25; 30].

В настоящее время перед Беларусью стоит задача обеспечения рынка труда трудовыми ресурсами, регулирования миграции в условиях формирования новых региональных сообществ. При этом необходимо учитывать сужающееся их предложение, наличие внешней миграции, нерациональность потоков внутренней миграции, включая экологическую, повышение мобильности рабочей силы и в то же время направленность экономической политики на развитие национальной инновационной системы. Стратегия миграционной политики в условиях глобализации должна обеспечивать защиту прав и социальную интеграцию мигрантов.

Накопленный практический опыт в результате реализации трех миграционных программ в период 1998—2010 гг. в Республике Беларусь, формирования законодательства в сфере миграции позволяет приступить к обоснованию стратегии миграционной политики, ориентированной на долгосрочный результат. Разработка стратегической политики государства дает возможность сформировать обобщающую модель длительных действий, необходимых для достижения поставленных целей, исходя из имеющихся возможностей, и является основой стратегического планирования. Это позволяет определить проблемы, требующие решения, выявить четкие приоритеты, разработать план реализации стратегии, определить четкие критерии, которые будут являться индикаторами для оценки эффективности процесса ее реализации.

Формирование правового поля и системы государственных и общественных институтов, обеспечивающих миграционное регулирование в Республике Беларусь, является ключевой предпосылкой, определяющей возможность разработки и реализации стратегии миграционной политики в стране. На данном этапе, благодаря приобретенному страной за два

десятилетия опыта в управлении миграционными потоками, официально разделены функции управления миграцией и определены подходы к координации деятельности институтов миграции.

На основании изучения правового и институционального обеспечения миграционной политики выделим следующие компоненты, являющиеся базисом государственного управления миграцией в стране:

- 1) институциональное обеспечение реализации миграционной политики;
- 2) правовое обеспечение миграционной политики;
- 3) программный подход в управлении миграцией.

Рассматривая направления регулирования миграции, можно выделить следующие основные группы нормативных правовых актов:

- регулирующие вопросы международного сотрудничества в соответствии с основополагающими требованиями ООН, МОТ, МОМ;
- регулирующие аспекты регионального сотрудничества и разработки единой миграционной политики в рамках СНГ, ЕврАзЭС, ЕЭП и взаимодействия с ЕС;
- регламентирующие взаимодействие, включая приграничное, с государствами-соседями;
- устанавливающие нормативные правовые требования к регулированию миграционных процессов в стране, реализации государственной миграционной политики в Республике Беларусь;
- государственные программные документы, определяющие цели и задачи в области миграции.

Регулирование трудовой миграции осуществляется в рамках соглашений о занятости и социальной защите трудящихся-мигрантов с рядом государств, ратифицированных Беларусью международными конвенциями. Иностранцы граждане и лица без гражданства получают доступ на белорусский рынок труда после заключения договора с нанимателем, имеющим лицензию Министерства внутренних дел на осуществление деятельности, связанной с привлечением иностранной рабочей силы. Трудовой мигрант должен получить в подразделении по гражданству и миграции специальное разрешение на право осуществления трудовой или предпринимательской деятельности в Республике Беларусь.

Для достижения поставленных целей и задач в сфере государственного управления в Беларуси применяется программный подход. В стране были разработаны и реализованы три государственные миграционные программы на 1998—2000, 2001—2005 и 2006—2010 годы, Государственная программа противодействия торговле людьми, нелегальной миграции и связанным с ними противоправным деяниям на 2008—2010 годы, Национальная програм-

ма демографической безопасности Республики Беларусь на 2007—2010 годы, включающая подпрограмму «Оптимизация миграционных процессов» [4; 11—14]. Принята Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2011—2015 годы [10].

В Концепции национальной безопасности, утвержденной 9 ноября 2010 г., предусмотрено создание комплексной системы стратегического планирования [7]. Определено, что необходимое внимание будет уделяться оптимизации миграционных процессов, созданию условий для уменьшения эмиграции, сохранения интеллектуального и трудового потенциала республики, а также привлечения высококвалифицированных кадров из-за рубежа, продолжится активное противодействие незаконной миграции. В Национальной программе демографической безопасности Республики Беларусь на 2011—2015 годы в главе «Внешняя миграция в интересах развития Республики Беларусь» предусмотрено создание механизма, основанного на избирательном подходе к привлечению иммигрантов с учетом их инвестиционного, образовательного потенциала, возраста; обеспечение финансовой поддержки иностранным семьям и специалистам при переезде и в период обустройства; организация рационального расселения иммигрантов, исходя из интересов развития регионов; разработка мер адаптации и интеграции иммигрантов в белорусское общество; использование возможности консульских учреждений, диаспор и землячеств за границей и в Республике Беларусь для привлечения иммигрантов [10].

Ключевым приоритетом, являющимся базисом формирования стратегической политики в области миграции, является направленность на инновационное развитие национальной социально ориентированной экономики, исходя из необходимости обеспечения ресурсами рынка труда страны. Это предполагает сохранение имеющегося трудового потенциала и его развитие, привлечение высококвалифицированных кадров для развития высокотехнологичных отраслей, эффективного развития традиционных отраслей, в том числе, при необходимости, за счет привлечения трудовых мигрантов. Построение рыночной экономики обуславливает необходимость активизации бизнес-связей, привлечения потенциальных инвесторов, создания условий для их деятельности в стране.

Отрицательные демографические тенденции, отмеченные в Беларуси: старение населения, снижение его численности, необеспечение воспроизводства трудовых ресурсов, влияние экологической миграции, ставят задачу принятия ключевых приоритетов в стратегии миграционной политики. Необходимым является принятие ключевого стратегического решения о политике привлечения трудовых ми-

грантов. При этом необходимо учесть опыт тех стран, которые применяли различные варианты миграционной политики, и возможные результаты. Социоисторический и культурный контекст оказывает влияние на процесс социокультурной интеграции мигрантов.

Направление миграционных потоков неблагоприятно для Беларуси. Соседство с ЕС является причиной сохранения транзитной миграции, включающей нелегальные потоки. Более высокий уровень социально-экономического развития ряда соседних стран обуславливает значительный отток трудовых ресурсов. Социальная стабильность в стране привлекательна для беженцев и лиц, ищущих убежища, из афроазиатского региона, но в то же время Беларусь не может обеспечить необходимый уровень их защиты без международной помощи. Экономические мигранты также представлены в нелегальных миграционных потоках, что ставит задачу дополнительных контролей и расходов государственных средств.

Внутренние миграционные потоки являются неравномерными, что вызывает недостаток трудовых ресурсов в сельскохозяйственных районах, в том числе экологически загрязненных, где существуют серьезные отклонения в демографической структуре населения (большой удельный вес людей пожилого возраста), отток квалифицированных специалистов.

Разноточения статистических данных, отсутствие единой информационной базы на региональном уровне приводит к искажению фактических показателей, отражающих миграционные тенденции в стране, что приводит к искажениям аналитических результатов и дает неверные предпосылки для анализа и принятия стратегических решений в области миграционной политики.

Глобализационные процессы, которые воздействуют на развитие мировой экономики, обуславливают необходимость объединения государств в региональные союзы. Для Беларуси в начале второго десятилетия XXI в. важным является участие в региональном сотрудничестве в рамках СНГ, что делает актуальным определение приоритетов в разработке и реализации совместной миграционной политики. Создание Союзного государства Беларуси и России, развитие двусторонних связей, формирование единого экономического пространства в рамках таможенного союза Беларуси, России и Казахстана привело к открытию границ и свободному перемещению мигрантов, что ставит дополнительные задачи перед органами внутренних дел, пограничной службой и другими государственными структурами.

Определение дальнейших приоритетов международного сотрудничества также является стратегической задачей, учитывая ряд общих вопросов, которые необходимо решать во взаимодействии. Договоры о реадмиссии яв-

ляются актуальными для стран ЕС, в то же время для Беларуси принятие дополнительных обязательств должно быть стратегически обоснованно.

Необходимо учитывать, что развитие трудовой, учебной миграции приводит к диффузии иностранцев в структуру белорусского общества, часть мигрантов переходит в категорию постоянно проживающих в стране, что требует участия государства в процессе их адаптации, расширения взаимодействия с диаспоральными сообществами. Отражение негативных тенденций в развитии миграционных процессов в ЕС, России в средствах массовой информации приводит к формированию отрицательного восприятия мигрантов, дискуссиям в общественных, научных кругах, государственных структурах о роли и значении мигрантов, альтернативных вариантах миграционной политики в Беларуси.

Сотрудничество в формировании и реализации миграционной политики Беларуси с международными организациями — МОМ, УВКБ ООН, МОТ, участие в международных программах и проектах, ратификация международных конвенций позволяют реализовать ключевые принципы и механизмы защиты прав мигрантов.

Определение стратегических приоритетов при разработке миграционной политики Беларуси позволит избежать существующей в настоящее время некоторой фрагментарности, сосредоточенности на решении текущих вопросов, которые можно констатировать несмотря на применяемый программный подход к разработке и реализации миграционных программ, комплексно решать поставленные задачи с учетом имеющихся достижений и выявленных недостатков.

В современных условиях в определении проблемного поля государственной миграционной политики для стран с переходной экономикой достаточно важным является опыт стран ОЭСР в области миграции и ключевые направления, обозначенные как результат обобщения длительного опыта регулирования миграционных процессов, приоритеты, которым уделяется особое внимание при разработке стратегии государственной миграционной политики.

В сфере привлечения трудовых мигрантов лидерами являются США, Канада, Италия, Германия, Австралия. Согласно прогнозам, ЕС, США и Канаде в ближайшие 25 лет будут востребованы около 100 млн квалифицированных специалистов, что будет обеспечено в том числе и за счет мигрантов [17].

Ключевые вопросы, определяющие приоритеты миграционной политики развитых стран на данном этапе, сформулированы на Форуме представителей стран ОЭСР по миграции в июне 2009 г. (*High-Level Policy Forum on Migration*). Они включают: воздействие те-

кущего экономического кризиса на процессы международной миграции, политику ее регулирования; управление потоками трудовой миграции, исходя из направленности миграционной политики на поддержку экономического роста, обеспечение потребностей трудовых рынков высоко- и менее квалифицированными трудовыми ресурсами, переориентацию потоков нелегальной миграции в легальные каналы; интеграцию трудовых иммигрантов и их детей в систему трудовых отношений европейских стран, определение направлений миграционной политики, обеспечивающих эффективную занятость мигрантов [25].

Отмечено, что предлагаемая дорожная карта должна преследовать две основные цели: 1) повышение эффективности управления трудовой миграцией для поддержания экономического роста в принимающих странах и содействие развитию в странах — источниках мигрантов; 2) обеспечение эффективной политики интеграции [25].

Для многих стран стоит задача обеспечения баланса между притоком трудовых мигрантов и спросом на трудовые ресурсы. Долгосрочное совершенствование миграционной политики сохраняет актуальность независимо от кризисных явлений. Важным является решение вопроса обеспечения потребности рынков в трудовых ресурсах за счет эффективного использования трудовых мигрантов, их интеграции, включая последующие поколения. Однозначное решение отсутствует; можно констатировать отличия в национальных подходах, которые направлены на разработку ответственной, плодотворной и справедливой политики в области миграции.

В совершенствовании управления трудовой миграцией странами ОЭСР выделены следующие направления:

- определение характера и объемов спроса на рынке труда в целях повышения эффективности целевой политики привлечения иммигрантов;

- использование шведского опыта социального диалога, позволяющего привлекать иностранных работников не через государственный орган занятости, а непосредственно работодателями, улучшение контактов между мигрантами и потенциальными работодателями;

- сокращение сроков обработки документов для оформления рабочей визы при обеспечении соответствующих эффективных мер контроля;

- обеспечение для работодателей возможности эффективной проверки правового статуса иммигрантов, закрепления за рабочими местами;

- разработка инструментов для оценки навыков и квалификаций иммигрантов, организация при необходимости дополнительных программ обучения;

- укрепление, насколько это возможно, связи между миграцией и развитием стран происхождения мигрантов, включая снижение стоимости денежных переводов, сокращение препятствий для возвращения и др.; разделение расходов на обучение между принимающей страной и страной происхождения.

Качественное управление рынком труда предполагает обеспечение совместимости краткосрочных корректировок с долгосрочными потребностями. Признана необходимость мониторинга миграционных процессов и их последствий, усиления воздействия на общественное мнение, развитие международного сотрудничества, включая региональное. Социальная интеграция предполагает предоставление равных прав с гражданами стран пребывания, отсутствие дискриминации, обеспечение возможности изучения государственных языков, доступ к поддержке занятости, мобильности и профессиональной подготовки, другим мерам поддержки [25].

Сохраняются проблемы вынужденного перемещения населения, безгражданства и сложных миграционных потоков, которые необходимо учитывать при определении стратегических приоритетов региональной и страновой миграционной политики. Соглашения о реадмиссии (возврате лиц, ищущих убежища, которые не получили статус беженца, и нелегальных мигрантов) подписываются на уровне протоколов между конкретными странами на основе переговоров Еврокомиссии, представляющей интересы ЕС.

В своде актов права ЕС термин реадмиссия определен как «действие государства, разрешающего повторный въезд лица, о котором стало известно, что оно незаконно въехало, пребывает или проживает на территории другого государства». Соглашение о реадмиссии четко излагает взаимные обязательства договаривающихся сторон, а также организационные и рабочие процедуры для упрощения возврата и транзита лиц, которые не отвечают или перестают отвечать требованиям въезда, пребывания, проживания в запрашиваемом государстве [16, с. 13].

Рассматривая применяемые в странах ОЭСР методы и средства реализации миграционной политики, можно сделать вывод о широком спектре применяемых подходов, направленных на повышение эффективности управления миграцией для поддержания экономического роста и обеспечения эффективной политики социальной интеграции мигрантов. Ключевыми направлениями являются: управление трудовой миграцией в принимающих странах, реализация политики интеграции трудовых мигрантов. Неправительственные организации принимают участие в интеграции мигрантов.

Указанные приоритеты можно определить как ведущие в стратегической перспективе и для Республики Беларусь.

Изучение позитивного опыта в выработке общих подходов к регулированию миграции в странах ЕС полезно учитывать при разработке миграционной политики странам, являющимся членами региональных союзов (СНГ и др.).

Миграция в ЕС является одним из факторов экономического и социального развития. Правовая регламентация миграционной политики осуществляется на национальном и наднациональном уровнях, на разработку политики оказывают влияние межправительственные группы.

Комплексная миграционная политика ЕС должна обеспечивать согласованное и эффективное реагирование на вызовы и возможности, связанные с миграцией, быть направлена на использование преимуществ законной миграции, борьбу с незаконной миграцией и торговлю людьми. Этот подход основан на общих принципах subsidiarity, пропорциональности, солидарности и уважения к различным правовым системам и традициям государств — членов ЕС, обеспечения прав человека и основных свобод мигрантов. Реализация миграционной политики предполагает партнерство с третьими странами, их интеграцию во внешнюю политику Союза [19].

Серьезный вклад в реализацию миграционной политики ЕС внесла Гаагская программа, которая была принята на заседании Европейского совета 4 ноября 2004 г. на пятилетний срок как продолжение программы Тампере. Основная задача программы — усиление совместных возможностей ЕС и его государств-членов в обеспечении основных прав, минимальных процедурных стандартов и доступа к юридической защите; предоставлении защиты в соответствии с Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев и другими международными договорами; регулировании потоков миграции и контроле внешних границ ЕС; борьбе с организованной приграничной преступностью и подавлении угрозы терроризма; реализации потенциала Европола и Евроюста; дальнейшем прогрессе в вопросах взаимного признания судебных решений и сертификатов как в гражданских, так и в уголовных делах; устранении правовых и процессуальных препятствий при рассмотрении гражданских и семейных дел, последствия которых могут выходить за пределы национальных границ [2].

Реализация Гаагской программы имела ряд направлений. Были поставлены задачи измерения масштабов миграции, планирования легальной миграции в соответствии с колебаниями спроса на рынке труда, предоставления убежища на основе партнерства с третьими странами и регионами происхождения и транзита. В настоящее время продолжается формирование интегрированной системы управления внешними границами и усиление контроля и наблюдения на внешних границах ЕС.

Координация усилий стран ЕС по фильтрации миграционных потоков, избирательной иммиграции направлена на удовлетворение потребности в трудовых мигрантах. Нелегальные мигранты в значительной степени удовлетворяют спрос на низкоквалифицированный труд.

В качестве субъектов миграционной политики ЕС, в отношении которых проводится дифференциация применяемых подходов, рассматриваются: граждане государств — членов ЕС, граждане стран, недавно вступивших в ЕС; граждане третьих стран; лица, стремящиеся получить убежище. К аспектам миграционной политики относятся: допуск и разрешение на кратко- и среднесрочное пребывание, допуск на рынок труда, разрешение на проживание, возможность приобретения гражданства [8].

ЕС использует систему трудовой миграции с режимом свободного перемещения трудящихся. Шенгенское соглашение позволило отменить визовый режим для граждан стран — членов ЕС и контроль перемещения, гармонизировать условия въезда и визовый режим для третьих стран, ввести общие требования к мигрантам, координировать деятельность органов управления и контроля на границах, усилить правовое сотрудничество при предоставлении убежища, экстрадиции и др., использовать единую Шенгенскую информационную систему [19].

Для стран, не являющихся членами ЕС и участниками Соглашения, положительным последствием является свободное перемещение при нахождении в Шенгенской зоне, отрицательным — визовое ограничение на въезд в ЕС, усложнение процедуры получения виз, значительное повышение их стоимости.

Двусторонние соглашения о разрешении временной, сезонной работы подписаны ЕС с Россией, Албанией, Шри-Ланкой. Применяются система квот, баллов в соответствии с сектором рынка труда, с учетом страны происхождения, в визовой информационной системе используется фото- и биометрическая информация [8].

Странами ЕС планируется введение «Blue Card» для привлечения высококвалифицированных мигрантов, которые имеют диплом, признанный в ЕС, и стаж работы по специальности не менее пяти лет, и обеспечения общей процедуры, которая предоставит право только легального проживания и работы в ЕС, но не получения гражданства или постоянного вида на жительство. Вводятся ограничения по нижнему уровню оплаты труда соискателя карты в стране проживания и по контракту в ЕС. Наличие документа (срок действия — три года, возможное продление — на два) позволит переезжать из одной страны Евросоюза в другую (для работы на срок не менее года), но только после того, как мигрант проживет в стране, в ко-

торой получено согласие на трудоустройство, три года. Карта предоставит право воссоединения семьи. При выезде из ЕС до окончания срока действия карты она будет действительна в течение определенного срока (4–5 лет). Предполагаются использование инструментов визового режима, установление правил ЕС для въезда высококвалифицированных и сезонных работников, оплачиваемых стажеров и внутрикорпоративных трансферов, интеграция легально проживающих иммигрантов посредством справедливого к ним отношения. Основные подходы включают функционирование сетей национальных контактных пунктов по интеграции, подготовку справочников по интеграции для политиков и специалистов-практиков, годовых отчетов по миграции и интеграции, использование Интернет-ресурсов (веб-сайтов, форумов и др.). Считается целесообразным для всех государств-членов ввести единые меры за нарушения работодателями правовых норм при использовании труда мигрантов [3].

В последнее десятилетие ведется активная работа по формированию комплексной миграционной политики ЕС, для которой определены следующие политические рамки:

- увеличение масштабов международной миграции, ее положительное и отрицательное воздействие на ЕС и его государства-члены;
- общий европейский социально-экономический контекст, включающий нехватку квалифицированных кадров; конкуренцию в условиях глобализирующейся экономики;
- ускорение демографического старения населения;
- необходимость активизации усилий для обеспечения мирного и стабильного общества, воздействия на потоки нелегальной миграции.

Экономический эффект, полученный в результате использования трудовых мигрантов, сопровождается социальными проблемами формирования национальных диаспор и квазидиаспор [25].

Многоаспектность миграционной политики ЕС позволяет сделать вывод об интегрированной системе управления внешней миграцией, гармонизации стандартов и процедур, детализации страновых стратегических планов, разрабатываемых на базе стратегии миграционной политики, с целью обеспечения ее эффективной адаптации в процессе реализации к воздействию изменяющихся глобализационных и национальных факторов.

Важными структурными элементами разработки миграционной политики являются измерение масштабов миграции, ее планирование в соответствии с изменением спроса на рынке труда, партнерство с третьими странами, установление правил въезда для различных категорий мигрантов, инструментов визового режима, участие различных структур в деятельности по интеграции мигрантов.

При разработке стратегии миграционной политики Беларуси необходимо учитывать значительный опыт государств — членов ЕС в этой области, в которых, несмотря на активное внимание к совершенствованию миграционной политики, сохраняется необходимость решать вопросы, связанные с нелегальной миграцией, интеграцией мигрантов и др., с целью предотвращения возможности возникновения идентичных проблем.

В качестве альтернативы концептуально можно выделить два вида миграционной политики: либеральную и сдерживающую. Развитие транснациональной модели миграционных процессов обусловило необходимость формирования в большинстве стран комплексной миграционной политики, использующей совокупность элементов указанных видов.

Идентификация в политическом сознании национальных приоритетов глобального устойчивого развития с эффективным функционированием национальной экономики в условиях жесткой рыночной конкуренции на основе обеспечения национальных рынков всеми необходимыми ресурсами, включая трудовые, создала ряд проблем. С одной стороны, это привело к расширению разнообразия применяемых форм привлечения мигрантов, а с другой — к их квотированию и контролю, необходимости решения проблем их социокультурной интеграции в принимающем обществе.

Противоречия между гуманизацией глобального общественного развития, защитой прав человека и прагматичными страновыми национальными интересами в условиях ограниченности ресурсов для обеспечения реализации основополагающих прав личности приводят к расхождениям между декларируемыми и фактическими приоритетами в миграционной политике. М. Купижевски отмечает дуализм государственной миграционной политики в мировой практике: свободу эмиграции в демократических странах — каждый человек вправе уезжать из любой страны, включая свою страну, а также возвращаться в свою страну в соответствии со статьей 13 Всеобщей декларации прав человека; в то же время суверенные страны вправе контролировать притоки мигрантов, поэтому от политики стран потенциальных получателей мигрантов зависит, будет ли иметь место миграция и какого рода, ограничения на иммиграцию, ограничительная или избирательная политика в сфере миграции [8].

Вариативность государственной миграционной политики, определение ее стратегических приоритетов в различных странах позволяют сделать вывод, что при ее разработке необходимо учитывать воздействие выталкивающих и притягивающих факторов: политических, экономических, социальных, культурных.

С этой точки зрения, для Беларуси политические факторы создают ограниченные возможности для выезда отечественных мигрантов в ЕС, США, что, в свою очередь, позволяет стране сохранять относительную демографическую стабильность и избежать значительного перелива трудовых, в том числе интеллектуальных, ресурсов в сектора национальных экономик экономически развитых государств. Конкуренция на рынке труда в ЕС и привилегии для мигрантов из стран — членов ЕС, в том числе новых, дополнительно сужают возможности трудоустройства белорусских мигрантов. Тем не менее, обострение воздействия экономического кризиса для Беларуси является выталкивающим фактором.

Можно отметить совершенствование подходов новых стран — членов ЕС по привлечению трудовых мигрантов из стран СНГ на испытывающие дефицит трудовых ресурсов рынки труда. Предполагается, что реализация эффективной политики занятости и роста заработной платы в Беларуси будет служить фактором, в дальнейшем снижающим привлекательность выездной миграции для белорусских граждан.

В современных условиях, как отмечают эксперты в области миграции, проблемные вопросы создают не лица, ищущие убежища, а нелегальные мигранты, среди которых преимущественно представлены экономические.

На данном этапе можно использовать модель либеральной миграционной политики для привлечения трудовых мигрантов, хотя для многих представителей органов государственного управления предпочтительной является стратегия жесткой миграционной политики, направленная на защиту национальных интересов, которая формируется на основе привлечения определенных групп мигрантов: экономических мигрантов, высококвалифицированных специалистов, учебных мигрантов, временных трудовых мигрантов для остро нуждающихся отраслей экономики.

Развитие выездной миграции должно строиться на договорной основе, развитии партнерских отношений с соседними странами, регионами и защите интересов граждан Беларуси.

Анализ развития миграционных процессов в мировой практике отражает незначительные выгоды для стран выезда — финансовые потоки, обеспечиваемые мигрантами, используются в основном для текущего потребления, а не для инвестиционного развития национальной экономики (пример Молдавии, Украины, многих азиатских стран и др.). Трудовые мигранты, обустроившиеся в принимающих странах, в основном не планируют возвращение на родину [9; 15].

Оптимизация преимуществ организованной миграции, защита выехавших из страны мигрантов, привлечение необходимых нацио-

нальной экономике трудовых мигрантов, обеспечение эффективности данных процессов обуславливает потребность многостороннего и двустороннего сотрудничества со странами въезда и выезда мигрантов, совершенствования межведомственной координации. Это позволит предоставить необходимую помощь трудовым мигрантам в период отъезда и по месту пребывания.

В условиях обострения мирового экономического кризиса использование преимуществ экономического сотрудничества с соседними странами стало очевидным.

Развитие экономических связей со странами-соседями, включая приграничные, является затрудненным без упрощения визового режима для Беларуси, подписания договоров о реадмиссии. Взаимодействие с соседними странами является результатом исторических событий, социокультурных и экономических процессов, целесообразно и присоединение Республики Беларусь к инициативе Восточного партнерства.

Выработка единой политики регулирования миграционных потоков в рамках СНГ на основе использования опыта выработки совместной миграционной политики стран ЕС позволит упростить процесс перераспределения и эффективного использования трудовых ресурсов на постсоветском пространстве. С этой точки зрения является привлекательной для имплементации модель разработки единой миграционной политики ЕС с сохранением возможностей национального регулирования миграции.

Можно полагать, что создание благоприятных условий для постоянной трудовой, учебной миграции для жителей соседних государств, бывших соотечественников, проживающих на территории СНГ, и др. будет благоприятным для привлечения в страну трудовых мигрантов и стабилизации демографической ситуации. Указанное направление представляется возможным развивать на основе использования эффективной в данном аспекте модели Германии.

Для идентификации параметров, критериев стратегии миграционной политики целесообразна систематизация ее компонентов, включающая: 1) условия для въезда в страну для различных категорий мигрантов, выезда, визовый режим; 2) организационно-правовое регулирование потоков мигрантов, включая нелегальные; 3) доступ мигрантов на рынок труда; 4) организационно-правовые условия временного, постоянного пребывания мигрантов, натурализации; 5) обеспечение социокультурной интеграции мигрантов.

С точки зрения регулирования рынка труда можно использовать два подхода: а) создание рабочих мест с более высокой производительностью труда на основе внедрения новых технологий и новой техники и снижения по-

требности в трудовых ресурсах, б) решение демографических и структурных проблем рынка труда за счет привлечения трудовых мигрантов. Целесообразно применение систем квот, баллов в соответствии с сектором рынка труда для привлечения долгосрочных мигрантов (на основе канадской модели селективного отбора и социальной интеграции).

Исследование, оценка имеющегося объема трудовых ресурсов, их структуры в профессиональном и отраслевом разрезе, востребованности в ближайшей перспективе, прогнозирование нехватки высоко- и менее квалифицированных работников на национальном уровне являются ключевыми параметрами отбора мигрантов и определения стратегии. Реализация институционального потенциала обусловливается не только совершенствованием нормативной правовой базы в области миграции, но и межведомственной согласованностью действий органов государственного управления.

Процессы въезда трудовых мигрантов в Беларусь, как и в другие страны, не всегда осуществляются по легальным каналам, что ставит задачу развития институционального сотрудничества в области трудовой миграции со странами выезда мигрантов, повышения эффективности работы и совершенствования координации деятельности организаций в данной сфере.

Учитывая диффузию мигрантов, сопровождающую возвратную трудовую, учебную и другие виды миграции, следует ожидать расширения объема работ, связанных с интеграцией мигрантов в белорусский социум. Целесообразным является использование мультикультурной модели интеграции, исходя из исторически сформированных национальных традиций толерантности и позитивного опыта применения этой модели в других странах.

Разработка стратегии миграционной политики связана с решением внутренних социально-экономических проблем белорусского общества, регулированием внутренней миграции.

На основе обобщающего анализа вариативности миграционной политики можно сформулировать рекомендации по разработке стратегической политики Республики Беларусь в области миграции:

1. Ключевым критерием стратегии миграционной политики является сохранение демографического и трудового потенциала, обеспечение трудовыми ресурсами спроса на рынке труда Беларуси.

2. Результаты анализа, оценки и планирования потребности в трудовых мигрантах являются ключевыми параметрами разработки миграционной политики.

3. Критерием государственной миграционной стратегии в отношении лиц, ищущих убежища, является обеспечение выполнения международных правовых норм и прав, социально-культурных, трудовых прав наравне с правами граждан Беларуси.

4. Оптимизация миграционных потоков на основе развития добрососедских отношений, стремление к положительному или нулевому страновому сальдо миграции являются критериями, определяющими взаимодействие с соседними странами.

5. Стратегическим приоритетом является совершенствование механизма привлечения легальных мигрантов с целью снижения потоков нелегальной миграции. Для долгосрочной трудовой миграции было бы возможным использование канадской модели селективного отбора и социальной поддержки.

6. Противодействие нелегальной транзитной миграции является критерием, определяющим степень межстранового взаимодействия.

7. Имплементация ключевых международных норм, обеспечивающих соблюдение прав мигрантов, способствует позитивному общественному развитию.

8. Стратегия социокультурной интеграции мигрантов определяется социокультурными традициями, сформировавшимися в стране, что обуславливает критериальную ориентацию на применение социально ориентированной мультикультурной модели.

9. Параметры, определяемые для потоков внешней миграции, должны корректировать с направленностью и динамикой потоков внутренней миграции, потребностями региональных трудовых рынков, отдельных районов.

10. Развитие процессов международного сотрудничества в области миграции строится на формировании договорной базы, включая договоры о реадмиссии, разработке работоспособных механизмов реализации подготовленных договоренностей, что является критерием эффективности данных процессов.

11. Расширение участия общественных организаций в реализации приоритетов миграционной политики, как показывает опыт других стран, позволяет повысить ее эффективность.

Разработка стратегической политики Республики Беларусь в области миграции при активном взаимодействии ведущих государственных органов управления в области управления миграцией с участием экспертов ЕС позволила бы стране перейти на новый уровень решения задач в области миграции, интегрироваться в систему глобальных социокультурных и экономических связей.

Литература

1. Блинова, М. С. Современные социологические теории миграции населения / М. С. Блинова // Москов. гос. ун-т. — М., 2009. — 153 с.
2. Гаагская программа [Электронный ресурс] // Сёдерчёпингский процесс. — Режим доступа: <<http://soderkoping.org.ua/page8010.html>>. — Дата доступа. 23.08.2011.
3. «Голубая карта» Европы или голубая мечта? [Электронный ресурс] // i-Dela: проект Ассоциации журналистов Евросоюза RUNE MEDIA. — Режим доступа: <<http://www.i-dela.com/id-obozrevatel/333-golubaya-karta-evropy-ili-golubaya-mechta.html>>. — Дата доступа. 29.09.2011.
4. Государственная программа противодействия торговле людьми, нелегальной миграции и связанным с ними противоправным деяниям на 2008—2010 годы: утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 6 дек. 2007 г. № 624 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
5. Дюваль, Ф. Пространственная мобильность населения: индикаторы, категории и типологии / Ф. Дюваль // Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинар. учеб. пособие / Центр миграц. исслед.; под ред. Ж. Зайончковской [и др.]. — М., 2007. — С. 72—74.
6. Кононов, А. А. Миграционная правовая политика (теоретико-правовой аспект) / А. А. Кононов, А. С. Лукьянов // Новый индекс. Современное право. — 2010. — № 4. — С. 72—76.
7. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 9 нояб. 2010 г. № 575 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2011.
8. Кушижевски, М. Миграционная политика ЕС: краткое изложение [Электронный ресурс] // Представительство ООН в Республике Беларусь. — Режим доступа: <http://un.by/f/file/eu_migration_politics.ppt>. — Дата доступа: 29.09.2011.
9. Молодикова, И. Краткое резюме работы конференции: «Миграционные процессы в Европе: эволюция миграционных взаимодействий ЕС и стран Центральной и Восточной Европы» [Электронный ресурс] // Центр миграционных исследований. — Режим доступа: <http://migrocenter.ru/publ/konfer/m_odessa.php>. — Дата доступа: 10.11.2010.
10. Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011—2015 годы: Указ Президента Респ. Беларусь от 11 авг. 2011 г. № 357 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
11. Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2007—2010 годы: Указ Президента Респ. Беларусь от 26 марта 2007 г. № 135 [Электронный ресурс] // Там же.
12. О Государственной миграционной программе на 2001—2005 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 19 февр. 2001 г. № 217 [Электронный ресурс] // Там же.
13. О Государственной миграционной программе на 2006—2010 годы: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 дек. 2005 г. № 1403 [Электронный ресурс] // Там же.
14. О Государственной миграционной программе: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 апр. 1998 г. № 560 [Электронный ресурс] // Там же.
15. Положение мигрантов из Беларуси, Молдовы и Украины на рынках труда Латвии, Литвы, Венгрии, Польши и Словацкой Республики / координатор исследования П. Кажмеркевич [Электронный ресурс] // Громадскі простір. — Режим доступа: <<http://www.civica.org/main/data?t=3&c=1&q=1222026>>. — Дата доступа: 24.08.2011.
16. Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков. Т. 1. Опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения / Международная организация по миграции. — М., 2009 [Электронный ресурс] // Международная организация по миграции. — Режим доступа: <http://publications.iom.int/bookstore/free/manual_on_readmission1_RU.pdf>. — Дата доступа: 24.08.2011.
17. Тимашова, Т. Канада в контексте международной иммиграции / Т. Тимашова // Мировая экономика и междунар. отношения. — 2008. — № 1. — С. 104—112.
18. Шапаров, А. Согласование приоритетов миграционной политики / А. Шапаров // Государственная служба. — 2009. — № 1. — С. 50—54.
19. A Comprehensive European Migration Policy [Electronic resource] // Eurora — Mode of access: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/188>>. — Date of access: 20.04.2011.
20. Bartram, D. International Labor Migration: Foreign Workers and Public Policy / D. Bartram. — New York: Palgrave, Macmillan, 2005. — 199 p.
21. Castles, S. The age of migration/ International Population Movements in the Modern World / S. Castles, M. Miller. — New York, 2009. — 392 p.
22. Chiswich, B. An alternative approach to immigration policy: Rationing by skill Population / B. Chiswich // Research and Policy Review. — 2007. — Vol. 2, N 1. — P. 21—33.
23. Chiswich, B. The Economics of Migration / B. Chiswich. — London: Glensanda House, 2005. — 399 p.
24. Freeman, G. The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States / G. Freeman // Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States / ed. by C. Joppke. — Oxford, 2003 [Electronic resource] // Oxford Scholarship Online. — Mode of access: <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0198292295.001.0001/acprof-9780198292296-chapter-4>>. — Date of access: 20.04.2011.
25. High-Level Policy Forum on Migration, 29—30 June 2009 [Electronic resource] // OECD. — Mode of access: <http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_21571361_42931477_42955017_1_1_1_1,00.html>. — Date of access: 20.04.2011.
26. Kritz, M. International migration systems: a global approach / M. Kritz, L. Lim, H. Zlotnik. — Clarendon Press, 1992. — 354 p.
27. Massey, D. S. Social structure, household strategies, and the cumulative causation of migration / D. S. Massey // Population Index. — 1990. — Vol. 56, N 1. — P. 3—26.
28. Migration Theory: Talking across Disciplines / ed. by C. Brettell, J. Hollifield. — New York, 2000. — 240 p.
29. New European Approaches to Long-Term Unemployment: What role for Public Employment Services and what Market for Private Stakeholders / ed. by G. D. Domenico, S. Spattini. — The Netherlands, 2006. — 300 p.
30. World Migration Report 2011 — Communicating Effectively about Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration. — Mode of access: <http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=37&products_id=752>. — Date of access: 23.08.2011.
31. Worlds in Motion: International Migration at the End of the Millennium / D. S. Massey [et al.]. — Oxford, 2005. — 376 p.

«Государственная политика регулирования трудовой миграции: зарубежный опыт и возможности его использования в Республике Беларусь» (Ирина Вашко)

В статье рассмотрены научно-практические подходы к разработке государственной политики регулирования трудовой миграции. Определены ключевые аспекты миграционной политики в Республике Беларусь. Обобщен современный европейский опыт регулирования миграционных процессов, разработки комплексной миграционной политики. Обоснованы предложения по определению стратегических приоритетов политики регулирования трудовой миграции в Республике Беларусь.

«State Policy of Labour Migration Regulation: Foreign Experience and Possibilities of its Use in the Republic of Belarus» (Irina Vashko)

The article deals with theoretical and practical approaches to state regulation policy of labour migration. It identifies key aspects of migration policy in the Republic of Belarus and summarizes modern European experience of migration processes regulation and comprehensive migration policy development. The article substantiates some proposals on definition of strategic priorities for labour migration regulation policy in the Republic of Belarus.

Статья поступила в редакцию в октябре 2011 г.

Памятка авторам статей для подачи в редакцию «Журнала международного права и международных отношений»

«Журнал международного права и международных отношений» является научным изданием с периодичностью выпуска 4 раза в год.

Журнал включен в Перечень научных изданий Республики Беларусь для опубликования результатов диссертационных исследований по юридическим, историческим и экономическим наукам.

Автор, желающий опубликовать статью в журнале, должен представить в редакцию:

— статью объемом около 10 печатных страниц текста (с учетом списка литературы) (формат страницы — А4, шрифт 12 пт (для компьютера), поля — по 2,5 см с каждой стороны, расстояние между строками — 1,5 интервала). При оформлении статьи автор должен пользоваться **Инструкцией по оформлению диссертации, автореферата и публикаций по теме диссертации (глава 5)**. При оформлении списка литературы автор должен пользоваться **Приложением 2** к упомянутой **Инструкции**;

— резюме (краткое содержание) статьи на русском/белорусском языке объемом до 0,5 страницы с аналогичными параметрами (резюме статьи будет переводиться на английский язык. Автор может приложить резюме, уже переведенное на английский язык (обязательно с русским/белорусским вариантом));

— выписку из протокола заседания кафедры (научного отдела или другой подобной структуры) о рекомендации статьи к печати;

— заполненную анкету (форма выдается в редакции).

Исключения возможны по решению редакционного совета.

Обращаем внимание авторов, что они несут ответственность за направление в редакцию уже ранее опубликованных статей или статей, принятых к печати другими изданиями.

Кроме того, в журнале предоставляется возможность первоочередного опубликования статей, представленных лицами, осуществляющими послевузовское обучение (аспирантура, докторантура, соискательство) в год завершения обучения.

В журнале не взимается оплата за опубликование научных статей.

Научное издание

ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ 2012 № 1 (60) январь—март

Подписано в печать 15.06.2012. Выход в свет в июне 2012 г.

Формат 60x84¹/₈. Гарнитура PeterburgCTT.

Печать цифровая. Усл. печ. л. 11,97. Тираж 300 экз. Заказ № 28.

Отпечатано с готового оригинала-макета заказчика в ООО «НиктаграфиксПлюс».

ЛП № 02330/0494134 от 03.04.2009.

220030, г. Минск, ул. Краснозвездная, 5/1Н-5, тел.: +375 17 286 32 18