

# ПОДХОДЫ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИИ РАБОЧЕЙ СИЛЫ

Сергей Булгак

**Е**стественным и закономерным процессом, позволяющим сбалансировать экономическую, социальную, политическую и духовную сферы общества, является миграция населения.

Миграция закрепляет малонаселенные окраины, снабжая новые районы освоения рабочей силой, обеспечивает получение образования и работы. С помощью миграции люди имеют возможность найти свое место в жизни и проявить себя. Мигранты, тянущиеся к знаниям, едут ближе к культурным центрам, а тянущиеся к повышению материального благосостояния, едут в районы, где более ценится рабочая сила и есть возможность заработать.

Степень участия в регулировании этого процесса различается в зависимости от экономического и политического уклада и ситуации в стране, но она всегда ограничена наличием в народе особо подвижного слоя, который обходит все преграды, установленные государством.

Как экономическая категория миграция — это территориальное перемещение населения в связи со сменой места жительства между странами, районами, поселениями. Это «явление экономическое и какие бы мотивы не были — политические, религиозные, национальные — оно обусловлено, в конечном счете, поисками нового места приложения труда» [4, с. 34], а также разрешением экономических, семейных и иного рода проблем, возникших на прежнем месте проживания.

Миграцию различают: по направлениям (типу) — внешнюю (международную, или межстрановую) и внутреннюю (внутри отдельно взятой страны); по причинам — добровольная или вынужденная и временным признакам [4, с. 35].

Термин «добровольная миграция» подразумевает перемещение людей, добровольно покидающих государство своего постоянного проживания и переезжающих на новое место жительства на территории другого государства. В то же время в определении «вынужденная миграция» содержится понятие перемещения людей с целью поиска убежища. Вынужденная миграция также может быть внешней и внутренней, возвратной (временной) и безвозвратной. Безвозвратная миграция предполагает перемещение населения с целью перемены постоянного места жительства с учетом того, что мигранты не будут возвращаться туда, откуда приехали. Это может относиться к тем, кто по разным причинам убыл из мест постоянного места проживания и, переехав в другой район, сумел получить работу, жилье, социальную защиту. Безвозвратные терри-

ториальные перемещения могут иметь перспективы еще и в том, что потомки тех, кто переехал навсегда в тот или иной регион, не будут возвращаться к месту прежнего места жительства, полностью адаптировавшись к новой социальной обстановке.

Рассматривая возвратную (временную) миграцию, можно отметить, что это движение населения означает перемену жительства лишь на определенный срок (от нескольких месяцев до нескольких лет). Этот процесс имеет место прежде всего в регионах с определенной межнациональной напряженностью, так как массы, мигрирующие на короткий срок, надеются на то, что все отрегулируется и они вернутся назад. Массовое сознание людей направлено на то, что межнациональная напряженность — явление временное, однако эти надежды на спокойную жизнь могут улетучиться. Свидетельством тому являются перемещения людей из Республики Ингушетия в Северную Осетию, а также из Чеченской Республики в Дагестан, другие регионы России и обратно [5, с. 57]. В возвратных миграциях наиболее активно участвуют также украинцы, белорусы, латыши, литовцы, армяне, казахи, татары и мордва. Основным мотивом выезда людей этих национальностей является желание восстановить связи со своей этнической родиной и быть поближе к родственникам. Такой тип миграции усилился после образования новых государств из бывших союзных республик. Постоянно меняющаяся политическая обстановка, угроза безопасности формируют миграционные потоки, которые время от времени направляются из одного места в другое.

В современной социологической и экономической литературе выделяются маятниковые и сезонные территориальные перемещения. Сезонная миграция, не подразумевающая таких размеров, как предыдущие, означает перемещения в основном лиц низкоквалифицированного труда на места сезонной работы (строительные, сельскохозяйственные и другие виды работ), а также туризм, лечение, поездки на учебу с последующим возвращением на постоянное место жительства по истечении срока (сезона) работы. Маятниковая миграция означает регулярные поездки на работу за пределы своего места проживания. По формам организации выделяют миграции организованные, осуществляющиеся государственными органами или с их помощью, и неорганизованные — индивидуальные.

Отражением тех социально-экономических процессов, которые происходят в обществе, является трудовая миграция населения. Ее масштабы,

*Автор:*

Булгак Сергей Вадимович — аспирант кафедры международных экономических отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

*Рецензенты:*

Климович Людмила Александровна — кандидат экономических наук, доцент кафедры международных экономических отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Калинин Эдуард Михайлович — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и экономического воспитания Белорусского государственного педагогического университета им. М. Танка

динамика и ориентация как по въезду, так и по выезду систематически изменяются. Итак, сущность миграции состоит в перемещении, переселении народа с целью улучшить свою жизнь и трудоустроиться, а в период перехода к рыночной экономике она усиливается и ее причины можно систематизировать: обострение национальных отношений, введение дискриминационных законов, ущемляющих права некоренных жителей, притеснение представителей некоренных национальностей в бывших союзных республиках, вооруженные конфликты, особенно в Средней Азии, Закавказье, Таджикистане, ухудшение криминогенной обстановки, экономическая отсталость районов выбытия, экологические мотивы и ухудшение здоровья, желание попасть на историческую родину и т. д.

При переходе к рыночным отношениям экономика сталкивается с объективной необходимостью глобальной структурной перестройки воспроизводственного комплекса, что предопределяет обострение социально-экономических трудностей и проблем, связанных с высвобождением и перераспределением значительной части работающего населения, причем в условиях экономического кризиса эти процессы находят свое выражение в форме массовой структурной безработицы и острой конкуренции на рынке труда. В регулировании миграционных процессов важная роль принадлежит Международной организации по миграции (МОМ).

МОМ работает со своими партнерами в международном сообществе с целью содействия решению актуальных задач миграции путем улучшения понимания государствами проблем в области миграции и поощрения социального и экономического развития. Особое внимание она уделяет уважению человеческого достоинства и благополучию самих мигрантов и осуществляет меры по организованному перемещению мигрантов, нуждающихся в международных миграционных услугах.

Для достижения указанных целей МОМ осуществляет определенные функции, которые можно подразделить на две категории: регулирующие и операционные. Регулирующие заключаются в установлении норм, которые формируют и регулируют поведение участников данной организации. Операционные касаются прямого осуществления своих целей путем оказания соответствующих услуг.

Регулирующая функция МОМ заключается в принятии резолюций рекомендательного характера, которые имеют важное значение для государств-членов в области миграции. Однако они не лишены моральной и политической силы. В таких рекомендациях выражается позиция Совета МОМ относительно поведения государств и указания на цель, которую им необходимо достигнуть. Государства по своему усмотрению принимают либо не принимают рекомендации, указанные в резолюции, так как для государств-членов они носят необязательный характер. Но, приняв резолюцию, МОМ выражает свою точку зрения, которая должна быть рассмотрена государствами и принята во внимание. Республика Беларусь начала участвовать в работе МОМ с 1994 г. в качестве наблюдателя, а в 1996 г. на территории Беларуси было открыто представительство этой организации.

Координация международных действий по обеспечению международной защиты беженцев поручена Организацией Объединенных Наций Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). Основная цель УВКБ ООН заключается в обеспечении прав и благополучия беженцев. Управление стремится обеспечить такое положение, при котором каждый мог бы осуществить право на убежище, находить убежище в другом государстве и добровольно возвращаться на свою родину. Оказывая помощь беженцам в возвращении в свою страну или в их поселении в какой-либо другой стране, УВКБ ООН также стремится найти долгосрочное решение их проблем. УВКБ ООН в своей работе действует на основании своего Устава и руководствуется Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. и Протоколом к ней 1967 г.

Генеральная Ассамблея также уполномочила УВКБ ООН заниматься проблемами других групп лиц. Среди них лица без гражданства или лица, гражданство которых оспаривается, и в некоторых случаях — лица, перемещенные внутри страны. УВКБ ООН стремится сгладить остроту ситуаций, возникающих в связи с вынужденным перемещением, призывая государства и другие институты создавать условия, которые облегчали бы защиту прав человека и мирное урегулирование споров. Для достижения этой цели Управление проводит активную работу по укреплению процесса реинтеграции беженцев, возвращающихся в страну происхождения, предотвращая тем самым повторное возникновение ситуаций, которые могли бы привести к возникновению потоков беженцев. УВКБ ООН обеспечивает защиту и помощь беженцам и другим лицам на основе беспристрастности, с учетом их потребностей и независимо от расы, вероисповедания, политических убеждений и пола. Во всей своей деятельности УВКБ ООН обращает особое внимание на нужды детей и содействует обеспечению прав женщин. В своих усилиях по обеспечению защиты беженцев и поиску решений стоящих перед ними проблем данная международная структура сотрудничает с правительствами и региональными, а также международными и неправительственными организациями. УВКБ ООН придерживается принципа участия, консультируясь с беженцами по тем решениям, которые непосредственно их касаются. В силу своей деятельности, которую УВКБ ООН проводит от имени беженцев и перемещенных лиц, оно также содействует достижению целей и соблюдению принципов Устава Организации Объединенных Наций: поддержанию международного мира и безопасности, развитию дружественных отношений между нациями, и поощрению уважения к правам человека и основным свободам.

Актуальность проблемы миграции для Беларуси определяется ее местоположением и особенностями развития экономических процессов в стране. В Беларуси лидером по приему мигрантов является Брестская область, куда из приграничных районов Украины приезжает около 60–65 % от прибывающих и оседающих в приграничных районах. Такая направленность потока обусловлена разными темпами реформирования экономики Беларуси и Украины, безвизовым режимом въезда в Беларусь и, конечно, соседством стран. Осталь-

ная часть въезжающих распределяется следующим образом: около 15 % приходится на наиболее промышленно развитые регионы — г. Минск и Минскую область, заметная часть оседает на загрязненных в результате Чернобыльской катастрофы территориях, испытывающих острую нехватку кадров. Из стран СНГ, кроме Украины, в Беларусь приезжают на работу граждане Армении (13 %) и Российской Федерации (3,8 %). Из других стран в Беларусь традиционно приезжают с торговыми целями граждане Китая и Вьетнама (около 1 %) [2, с. 52; 3, с. 94].

Постепенно увеличиваются потоки мигрантов из Беларуси на заработки в другие страны. Самый массовый поток мигрантов из Беларуси идет в Россию (в среднем за год 1,3–1,5 тыс. человек). География потоков рабочей силы из Беларуси в Россию носит ярко избирательный характер: они направлены, главным образом, в Центральный район и Западную Сибирь. Среди въезжающих в Россию трудовых мигрантов преобладают рабочие массовых профессий (около 90 %) [2, с. 52].

Из них около половины заняты на сельскохозяйственных работах и в строительстве. Трудовая миграция, связанная с умственным трудом, представлена слабо — около 6–10 % [2, с. 52]. Образовательный уровень въезжающих в Россию работников довольно высок: большинство имеют среднее и среднее специальное образование, многие — высшее. Подавляющее большинство выехавших — мужчины. Мигранты, приезжающие по договорам из России в Беларусь, в основном заняты на работах, связанных с применением физического труда.

Анализируя профессиональную структуру въезжающих в другие страны, можно наблюдать, что она один к одному повторяет структуру въезжающих в Россию [5, с. 27]. Подавляющее большинство мигрантов выезжают на работы, связанные с физической деятельностью: это строительные и сельскохозяйственные работы (посадка и уборка урожая, разнорабочие на ферме и т. д.), временные работы по благоустройству территорий, на предприятия с вредными и тяжелыми условиями труда в промышленном производстве, а также в сферу обслуживания (работа в гостиницах уборщиками, посудомойками, прачками и т. д., а также домработницами). Большинство иммигрантов, несмотря на образование (среднее базовое, среднее специальное, а иногда и высшее), заняты преимущественно ручным, наименее привлекательным, тяжелым и плохо оплачиваемым трудом. Такие рабочие места, как правило, не пользуются спросом у местного населения. Отличительной особенностью мигрантов, выбирающих другие страны, является знание иностранного языка.

Распределение трудовой миграции из Беларуси приходится в основном в Россию и США. Преимущество первой — сходство в культуре, языке, безвизовом въезде. США привлекает более высокими заработками, упрощенной системой поиска труда, а также перспективой для будущей жизни [2, с. 54]. Главными целями миграционной политики этих стран являются содействие устойчивому росту экономики и сбалансированному социальному развитию страны через приток высококвалифицированных специалистов и инвесторов,

которые готовы к вложениям в эти страны. Миграционная политика тесно связана с соблюдением интересов национальной безопасности и профилактики международного терроризма.

Повышение эффективности временной миграции связывается с необходимостью упрощения процедур привлечения и использования иностранной рабочей силы, отказа от системы квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в целях осуществления трудовой деятельности, внедрения специальных программ по привлечению высококвалифицированных специалистов, совершенствования системы использования иностранной рабочей силы на основе двухсторонних межгосударственных соглашений, разработки мер социальной защиты временных мигрантов и членов их семей.

Примечательно, что из Беларуси выезжают для трудоустройства за границу люди более молодого возраста (до 25 лет), чем приезжают (более трети прибывающих — лица старше 40 лет) [3, с. 87]. Большинство выезжающих из Беларуси — это молодые люди, готовые поступиться своими профессиональными навыками ради более высокой заработной платы. Этот процесс можно понимать как отказ от сложного поиска работы в родной стране к более доступному варианту за границей. Для решения данной проблемы необходимо развивать организационные формы частно-государственного партнерства по повышению эффективности трудоустройства граждан.

В настоящее время в Беларуси только треть безработных граждан обращается к услугам государственных органов службы занятости населения. Основными клиентами службы занятости населения являются граждане с низкой конкурентоспособностью на рынке труда, испытывающие трудности при трудоустройстве, в том числе выпускники общеобразовательных учреждений, не имеющие опыта работы, граждане, имеющие длительный перерыв в работе, малоквалифицированные работники. Частные агентства заинтересованы в молодых и квалифицированных специалистах, что позволяет им быстро подбирать для них место работы и тем самым эффективно вести свой бизнес.

В условиях повышения требований работодателей к качеству рабочей силы с учетом декларируемого роста заработной платы в Беларуси необходимо принять меры для того, чтобы органы службы занятости стали важным инструментом перераспределения рабочей силы в среднесрочной перспективе.

В этой связи основными направлениями совершенствования качества услуг в сфере содействия повышению занятости трудового населения страны по мнению автора являются:

- качественное улучшение системы его информирования о состоянии рынка труда и возможностях трудоустройства в различных отраслях экономики;
- повышение эффективности и уровня охвата граждан (в первую очередь учащихся общеобразовательных и среднеспециальных учреждений) государственными услугами в области профориентации;
- реализация превентивных мер содействия занятости граждан, внедрение эффективных механизмов профилирования безработных граждан;

— совершенствование профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации граждан, ищущих работу;

— расширение номенклатуры и разработка стандартов услуг государственной службы занятости;

— участие органов службы занятости в координации программ по поддержке малого предпринимательства, включая микрокредитование и лизинг оборудования;

— взаимодействие с негосударственными организациями по содействию занятости населения.

Следует отметить, что большинство трудовых мигрантов, выезжающих в страны СНГ, работают без официального разрешения, а в страны дальнего зарубежья значительная часть мигрантов выезжают по туристической визе для последующего трудоустройства. Определить размер «незаконной» трудовой миграции практически не представляется возможным, однако выяснить миграционные намерения населения страны путем социологических исследований и опросов достаточно реально.

Наши исследования показали, что основной мотив указанного выезда за границу — желание заработать, затем повысить свой профессиональный уровень, увидеть мир, испытать себя, изучить язык. Иначе, трудовая миграция становится способом выживания людей в сложных экономических условиях.

В конце 1990-х гг. появился новый вид трудовой миграции — студенческая. Этот вид определил активизацию деятельности фирм, занимающихся трудоустройством белорусских студентов на время летних каникул в США и некоторых странах Западной Европы (Великобритании, Норвегии, Ирландии и т. д.). Облегченный визовый режим для выезда студенческой молодежи в основном на сельскохозяйственные сезонные работы, работу на фермах, в сфере гостиничного сервиса, услуг и досуга, способствует практическому углублению знаний иностранных языков, знакомству с культурой, желанию испытать себя и т. д. Несмотря на то, что численность отправляемых на работу за границу студентов в летнее время с каждым годом растет, потенциал желающих поехать во много раз больше.

Особое место в трудовой миграции занимает интеллектуальная. Либерализация режима выезда и въезда и устранение «закрытости» научных сообществ обусловили распространение зарубежных стажировок научных работников, вузовских преподавателей, аспирантов, обучение студентов в университетах и других научных центрах. Мировой опыт показывает, что такие временные поездки за рубеж в ряде случаев можно рассматривать как первый шаг работника, ведущий в последующем к отъезду на постоянное место жительства. Иными словами, интеллектуальные временные трудовые командировки могут в дальнейшем привести, как в этом случае принято говорить, «к утечке умов». Анализ статистических данных показал, что в настоящее время количество эмигрировавших ученых пока не превышает 0,2 % от общего числа научных работников страны, и тем не менее, значение каждого человека, относимого к этой группе, чрезвычайно велико [2, с. 65]. Потери могут иметь негативные последствия для экономическо-

го развития страны, внешней безопасности государства, создать угрозы его обороноспособности. Согласно расчетам американских социологов, стоимость подготовки одного высококвалифицированного специалиста научно-технического профиля обходится стране-донору от 400 до 800 тыс. дол. США [1, с. 97]. В 2003 г., по данным Министерства статистики и анализа, из Беларуси эмигрировали и остались за границей 64 научных работника и преподавателя вузов: в России — 25 (6 кандидатов наук), в Германии — 13 (9 кандидатов наук), в США — 7 (2 доктора наук, 3 кандидата наук), в Канаде — 6 (4 кандидата наук). По сравнению с 2002 г. число ученых-эмигрантов увеличилось в 2 раза [2, с. 51].

Как показывает мировой опыт, миграция научных работников в размере до 1 % считается нормальным показателем, поэтому по сравнению с Российской Федерацией в Беларуси проблема «утечки умов» пока не стоит так остро [3, с. 101]. И хотя прогнозы о лавинообразной «утечке умов» из страны пока оказываются несостоятельными, этот процесс уже сейчас оказывает и может оказать в долгосрочной перспективе огромное влияние на социально-экономическую и демографическую безопасность страны. Причем в конкретных условиях Беларуси основной угрозой может стать именно отток молодых научных сотрудников, аспирантов и студентов, которые стажировались за рубежом, получили определенный жизненный опыт и навыки языка.

Воздействие на миграционное поведение, которое логически приводило бы к рационализации миграции населения и формированию адекватного его поведения, составляет суть современной миграционной политики. Централизация управления этими процессами не всегда дает положительные результаты. Подтверждение этому — опыт России, в которой жесткое ограничение переселений регулируется институтом прописки и паспортным режимом, хотя сдержать миграцию все равно там не удалось.

Отсутствие же умелого регулирования миграциями ведет также к крайне отрицательным последствиям, а именно к усилению несбалансированности профессионально-квалификационной структуры на внутреннем рынке труда, сопровождаемой еще и отъездом за границу носителей дефицитных профессий, обострению социальной незащищенности россиян, возрастанию масштабов нелегальных потоков внешней трудовой миграции, недоиспользованию знаний и умений.

Поэтому государству как экономическому регулятору трудовой миграции предстоит определить цели, национальные приоритеты и выработать механизм реализации этого процесса, а также — в получении системного эффекта. Иными словами, деятельность государства в области трудовой миграции должна быть связана в первую очередь с созданием условий для решения складывающихся внутренних проблем, совершенствованием работы государственных служб занятости и частных агентств, для максимального эффективного использования своих специалистов и рационального привлечения рабочей силы других стран в проблемные секторы экономики.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бондарева, С. К., Колесова, Д. В. Миграция. Сущность и явления. М: Издательство Московского психолого-социального института; Воронеж: Модек, 2004.
2. Миграция населения Республики Беларусь // Республика Беларусь в цифрах. Мн.: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь, 2003.
3. Миграционная ситуация в странах СНГ. М.: Локид, 1999.
4. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. М.: Профиздат, 1996.
5. Труд и занятость в России: статистический сборник. М.: Госкомстат России, 2003.

## SUMMARY

### «Towards State Regulation of Labour Migration» (Sergey Bulgak)

Labour migration is a reflection of social and economic processes in the society. The scope, dynamics and orientation of any migration systematically vary both as to import and export.

The work gives an analysis of migrants' flow to the Republic of Belarus and also presents a geographical review of labour flows from Belarus to other countries including their profession structure.

Official employment figures (labour contracts in force) are merely the tip of the iceberg as the majority of labour migrants immigrating into the CIS countries work there without an official permit and those immigrating to other countries get tourist visas and find jobs themselves.

In the late 1990s student migration — a new kind of job migration — appeared due to the intensification of operations of certain companies dealing in employment of Belarusian students abroad during summer vacations (in the USA and some countries of Western Europe: Great Britain, Norway, Ireland).

Intellectual migration takes a special place in labour migration. Liberalization of immigration and entrance regimes, abandoning of the «closed» scientific communities brought about an increase of academic trips and attachment projects of scientists, university teachers and postgraduates to universities abroad and of students study programmes at foreign universities and research centres. Global experience proves that such temporary visits abroad in some cases could be treated as the first step for a specialist to leave in future for permanent residence abroad. In other words, temporary intellectual visits may lead in future to the phenomenon called the «brain drain».

The author believes that the state as an economic regulator of labour migration has to determine the aims and national priorities and to develop the mechanism of management of these processes as well as to choose regulators providing the systemic effect.