

ЗАКОНОМЕРНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Валентина Мигас, Александра Нечай

1. Современная международная миграция: состояние и особенности

Современная международная миграция населения представляет собой многогранное явление, влияющее на все стороны развития общества, будь то экономика или политика, демографические процессы или национальные отношения, идеология или религия. Выступая в прошлом главным образом в формах кочевничества, военных и колонизационных переселений, международная миграция населения с развитием капиталистической системы хозяйствования приобрела новые черты. Возникла необходимость в огромных перемещениях людей, лишенных средств производства.

Миллионы людей покинули родные края и устремились в другие страны, дальние и близкие, в поисках материального достатка и избавления от неравенства. И в наши дни явление международной миграции как выражение процесса интернационализации не стало достоянием истории. Но больше невозможно делить страны на три четких категории: эмиграции, иммиграции и транзита. Все большее количество стран не только изменяют свой статус, но и сочетают характеристики двух или даже трех категорий. Так, примерами стран в Европе, которые потеряли статус страны эмиграции, являются Греция, Италия, Португалия и Испания. В Азии — это Южная Корея, Малайзия, Тайвань, Таиланд. Даже Мексика и Тунис столкнулись с наплывом иностранных работников, которые видят там больше перспектив, чем в своих родных странах. Существует и контрпоток, протекающий с Запада на Восток — в Польшу, Чехию, Венгрию как страны с новым экономическим горизонтом. Эти три страны вместе с Болгарией, Россией, Беларусью, Украиной, помимо всего прочего, становятся загруженным перекрестком транзитных путей мигрантов из Африки, Азии и Среднего Востока.

Важнейшим центром международной миграции рабочей силы является Европа. Здесь насчитывается 20 млн легальных мигрантов и членов их семей, в том числе в Европейском союзе — 13 млн.¹ Характерная черта рынка рабочей силы этого региона — не стандартность, а специфичность каждой страны. При этом в межгосударственных перемещениях участвует в основном молодежь, как правило, люди до 25 лет. Исследования показывают, что удельный вес молодых людей в иностранной рабочей силе достигал поразительной высоты: во Франции — 40,2 %, в Нидерландах — 40,2 %, в Бельгии — 49,8 % от общего числа иностранных работников.

До последнего времени иностранные рабочие использовались в тех сферах, где велика доля ручного труда (строительство, сфера обслуживания), и

в тех отраслях, где работа является слишком опасной, грязной или считается неprestижной для местных рабочих. Здесь доля иностранцев доходит порой до 70 %, и это доказывает, что такие предприятия уже “сориентированы” на пришлую рабочую силу.

В последнее время в Западной Европе наблюдаются некоторые сдвиги в традиционной структуре занятости иностранной рабочей силы. Произошло значительное снижение занятости иностранцев в сталелитейной промышленности, металлообработке, автомобилестроении. В то же время доля иностранных рабочих возросла в сфере услуг. За последние 10 лет число иммигрантов, работавших в торговле, увеличилось на 50 %, а занимавшихся услугами производственного характера — на 70 %.

Странами, принимающими основную часть иммигрантов, являются Германия, Франция, Великобритания, а также Швейцария, Бельгия, Швеция, Нидерланды. Во Франции насчитывается около 4 млн иностранцев (в основном выходцы из Либерии и Северной Африки), в Швейцарии — около 1 млн (итальянцы, испанцы, турки), в Швеции — 1 млн (в основном финны). Если говорить о максимальном “проценте” присутствия иностранцев относительно общей численности населения, то он характерен для Люксембурга — 33,5 % в 1995 г.²

С созданием единого внутреннего рынка в ЕС меняется динамика числа иммигрантов. По прогнозам Немецкого федерального центра занятости, устойчивый экономический рост создаст рабочие места, но не вызовет иммиграции по образцу 60-х гг. Страны ЕС будут неохотно вербовать работников из “третьих государств”. Во всех опубликованных Евростатом прогнозах предполагается снижение сальдо миграции для ЕС в целом после 2000 г. Если с 1989 по 1993 г. сальдо ежегодно превышало 1 млн человек, то в 2000 г. составит, по разным оценкам, от 400 до 800 тыс. человек.³

По прогнозам европейских экспертов, работники самой высокой квалификации будут наиболее мобильной частью рабочей силы. Массовая, плохо организованная иммиграция работников низкой квалификации уступит место коллективным договорам по целевому назначению (без нарушения устойчивости внутреннего рынка рабочей силы).

В 70-е гг. стремительно сформировался мировой рынок рабочей силы в районе нефтедобывающих стран Ближнего Востока. Сюда к началу 90-х гг. оказалось стянуто более 4,5 млн иностранных рабочих (местная рабочая сила составила 2 млн человек). В странах Ближнего Востока, и прежде всего в странах Персидского залива, сложилась уникальная демографическая ситуация: иммигранты составляют подавляющее большинство. В Катаре 92 % всех рабочих являются иммигрантами, в Объединенных Араб-

Мигас Валентина Васильевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры международных экономических отношений Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Нечай Александра Александровна — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики и международных экономических отношений Белорусского государственного университета

ских Эмиратах они составляют 90 %, в Кувейте — 85 %, в Саудовской Аравии и Бахрейне — около 40 %, в Омане — 34 %, тогда как еще в 1950 г. в целом по этой группе стран иммигранты не превышали 5 % их экономически активного населения⁴.

Североамериканский рынок рабочей силы традиционно принадлежит США, трудовые ресурсы которых исторически сложились за счет иммигрантов. Послевоенная миграция в США состояла из двух этапов: первый — европейская эмиграция: за эти годы в США въехало более 6,6 млн человек из Западной Европы; второй — начиная с 1965 г., с принятием закона, создавшего более благоприятные условия для выходцев из Азии и Латинской Америки. По прогнозам Института Хадсона, с 1985 по 2000 г. доля белого населения в количестве занятых уменьшится с 83 до 57 %, цветного, напротив, возрастет с 10 до 20 %.

Начиная с 50-х гг. проводится политика по привлечению высококвалифицированных кадров в США. В соответствии с решением конгресса предпочтение будет отдаваться при иммиграции высококвалифицированным рабочим, инженерам, медицинским работникам, менеджерам, ученым.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) классической страной иммиграции является Австралия. Удельный вес иностранцев в общих трудовых ресурсах этой страны составляет 24 %. Это выше показателя, характеризующего присутствие иммигрантов в общей численности населения — 22,3 %⁵. Как и США, Австралия сориентирована на ассимиляцию иммигрантов. В 50—60-х гг. сюда в основном привлекались иммигранты из Восточной и Центральной Европы, особенно из Италии, Греции и Югославии. С 70-х гг. австралийская иммиграционная политика переориентировалась на Азию, связывая с ней экономическое будущее страны. В середине 70-х гг. количество прибывших из Восточной и Юго-Восточной Азии увеличилось более чем на 30 % по сравнению с 60-ми гг., а число выходцев из Восточной и Центральной Европы, напротив, сократилось более чем на 25 %. С 1982 г. Австралия начала проводить новую миграционную политику, стимулирующую развитие бизнеса в стране.

Кроме Австралии в АТР основными импортерами рабочей силы являются Бруней, Япония, Сянган (Гонконг), Малайзия, Пакистан, Сингапур, Южная Корея, Тайвань. Для них характерны следующие формы трудовой миграции:

— регулируемая трудовая миграция (Малайзия, Сингапур, Бруней, Сянган);

— скрытая или нелегальная миграция (Восточная и Западная Малайзия, Сянган, Япония, Пакистан, Тайвань);

— миграция рабочей силы высокой квалификации, сопровождающая прямые иностранные инвестиции, осуществляемые Японией, Тайванем, Сянганом, Сингапуром, Австралией. Этот тип миграции получил название “транзитная профессиональная миграция”.

Особо нужно сказать о Японии, которая была центром эмиграции столетие назад. Эмигранты из бедных сельских районов Японии устремлялись в жаждавшее рабочей силы Западное полушарие. С 60-х гг., когда в Японии начался бурный рост экономики, эмиграция ее граждан прекратилась. Более

того, потоки “никкей” (эмигрант по-японски) идут в обратном направлении. Начиная с 90-х гг. в Японию приезжает ежегодно до 400 тыс. иностранных рабочих.

Миграция рабочей силы в страны Латинской Америки имеет большое прошлое. Начиная со второй половины XIX в. этот континент уже становится одним из мировых центров притяжения иммигрантов, при этом поощрялась главным образом миграция из стран Европы. Эта тенденция сохранялась до 60-х гг. XX в. Только за 1946—1960 гг. в Латинскую Америку переселилось 2 млн европейцев. С 60-х гг. межконтинентальная миграция все больше начинает замещаться внутриконтинентальной. Население мигрирует в основном в бассейн Амазонки. Это касается стран, расположенных в Андах: Перу, Боливии, Эквадора, Колумбии. Внутриконтинентальная миграция рабочей силы в Латинской Америке приобрела стойкий характер. Это объясняется нехваткой земли у большинства крестьян и неполной их занятостью, а также высокими темпами прироста населения, который в четыре раза выше, чем в индустриально развитых странах.

В Африке внутренняя миграция составляет примерно 2 млн человек. В основном более богатые страны принимают неквалифицированных работников из соседних стран, а квалифицированные рабочие, приезжающие из других регионов мира, составляют около 500 тыс. человек. Самая богатая страна Африканского континента — ЮАР. Первые иммигранты в эту страну приехали из Европы в начале XIX в. Теперь около 2/3 черных рабочих составляют мигранты по краткосрочным контрактам. В условиях реформированной ЮАР профессиональный отбор является решающим при рассмотрении заявок от иностранцев, желающих работать в этой стране.

Наблюдающаяся в последние десятилетия интенсификация процессов миграции выражается как в количественных, так и в качественных показателях: изменяются формы и направления передвижения трудовых потоков.

С конца XIX в. до Первой мировой войны преобладала безвозвратная миграция. В США, Канаду, Австралию переселились на постоянное место жительства эмигранты из европейских стран (с начала XX в. до Первой мировой войны — более 19 млн человек). Процесс реэмиграции практически отсутствовал. В это же время стала развиваться внутриконтинентальная миграция из одних европейских стран в другие. В 50—60-е гг. широкое распространение получила внутриконтинентальная трудовая миграция, носящая временный характер.

Современный мировой миграционный процесс по своему содержанию и массовости существенно отличается от аналогичных процессов не только прошлого века, но и первой половины нынешнего столетия. Главные его особенности следующие.

1. Миграция охватила все континенты, весь мир и обрела поистине глобальный характер. На начало последнего десятилетия XX в. в мире уже насчитывалось более 45 млн трудящихся-мигрантов. Небывалая масштабность мировой миграции трудовых ресурсов представляет собой важнейшую особенность современности.

2. Если в 50—70-е гг. миграция шла в основном из развивающихся стран в индустриально развитые,

то с 80-х гг. наблюдается и встречный миграционный процесс: перемещение иностранной рабочей силы из более развитых в менее развитые страны.

3. Доминирующим мотивом трудовой миграции остается экономический.

4. Миграции трудовых ресурсов способствуют и современные технологии производства, основанные на принципах международного разделения труда. Это связано прежде всего с деятельностью транснациональных компаний, организующих производство в системе мирового хозяйства.

5. На современном этапе развития значительно увеличилась нелегальная миграция рабочей силы, которая стала мировой проблемой. В начале 90-х гг. в Европе находилось примерно 2 млн нелегалов. В США их 6 млн, а по некоторым источникам — 13 млн. Это в основном мексиканцы, работающие в сельскохозяйственном секторе. В Японии таковых менее 300 тыс., в Малайзии около 500 тыс., в России от 500 тыс. до 1 млн.

6. В международной миграции происходят качественные изменения, обусловленные НТР, суть которых состоит в значительном увеличении среди мигрирующих доли квалифицированных специалистов. Сегодня этому процессу присущи некоторые новые черты.

Первое. На смену “утечке мозгов” пришла их циркуляция: произошла диверсификация направлений миграции. США продолжают оставаться общепризнанным центром притяжения для профессионалов. Но одновременно представители профессиональной элиты из промышленно развитых стран, как уже отмечалось, едут на временную работу в развивающиеся страны.

Второе. Принципиально новым явлением стало движение профессионалов не только “к капиталу”, но и “одновременно с капиталом или вслед за ним”. Прежде всего это связано с деятельностью ТНК и большими возможностями карьерного продвижения для профессионалов.

Третье. Современному уровню миграции профессионалов присущ принципиально иной организационный уровень, выразившийся в возникновении своеобразной международной корпорации “охотников за головами”.

Четвертое. Имеет место интеграция системы высшего образования. Она предполагает продолжение обучения студентов из многих стран мира, например, в США или Японии (для китайских студентов). Безусловна результативность подобного способа подготовки специалистов для посылающих стран. Однако многие из них не возвращаются на родину⁶.

7. Страны, имевшие в прошлом статус метрополии, ориентируются на импорт рабочей силы из своих бывших колоний и зависимых стран.

8. Если в страны традиционной миграции (США, Канада, Австралия, ЮАР) в XIX в. и первой половине XX в. въезжали исключительно европейцы, то в 80—90-х гг. они составляют незначительную часть мигрантов. В иммиграционных потоках в эти страны преобладают выходы из Азии, Латинской Америки, Африки и Карибского бассейна.

9. Одной из характерных особенностей современного этапа международной миграции рабочей силы стало все более активное вмешательство госу-

дарства в этот процесс. Оно регулирует сделки на мировом рынке рабочей силы, дает разрешение на въезд и следит за сроками выезда иммигрантов. Оно занимается вербовкой и созданием благоприятных условий для найма иностранных рабочих.

Международная миграция существенно воздействует и на “отдающие”, и на “принимающие” страны, равно как и на участь людей, составляющих потоки переселенцев.

Для большинства индустриальных стран активная эмиграция была характерна в трудные периоды их развития. Однако по мере решения проблем эти процессы стабилизировались. Примером может служить Италия, которая основным условием вступления в Европейское сообщество выдвинула требование свободного перемещения рабочей силы. Сейчас, превратившись в одну из наиболее динамично развивающихся стран, Италия сократила эмиграцию и в настоящее время является импортером рабочей силы. По этому же пути идут и другие страны Средиземноморья.

Использование иностранной рабочей силы является сегодня непременным условием нормального процесса производства. В странах, активно использующих иностранных рабочих, целые отрасли экономики находятся в зависимости от импорта рабочей силы. Например, во Франции иммигранты составляют 1/4 занятых в строительстве, в Бельгии — 1/2 горняков, в Швейцарии — 2/5 всех строительных рабочих. В ФРГ почти 85 % экономически активных иммигрантов были заняты на тяжелых, монотонных, а зачастую и опасных работах, 60 % из них относились к разряду неквалифицированных или низкоквалифицированных рабочих. Если в страну приезжают низкоквалифицированные работники, то выигрывают работодатели и потребители товаров, произведенных с интенсивным использованием таких трудовых ресурсов. Зарплата квалифицированных местных работников при этом может подняться, чего нельзя сказать о заработках и других доходах самых низших слоев трудовых ресурсов принимающей страны.

Импорт рабочей силы оказывает многостороннее воздействие на экономику принимающих стран. Импорт высококачественной рабочей силы позволяет экономить средства на подготовку специалистов. Так, еще в 60-е гг. США, Канада, Великобритания сэкономили на образовании 46 млн дол. В большинстве стран мигранты рассматриваются как опеределенный амортизатор в случае кризиса и безработицы. В индустриальных странах при низком уровне рождаемости и уменьшении количества занятых с помощью иммигрантов стараются поддержать на должном уровне пенсии и социальные программы.

Имеются неоспоримые преимущества (как, впрочем, и проблемы) и для тех стран, которые экспортируют рабочую силу.

1. У основных экспортеров рабочей силы появляется дополнительный источник валютного дохода от экспорта рабочей силы в форме поступлений от эмигрантов. В таких странах, как Турция, Югославия, Пакистан, переводы исчисляются миллиардами долларов и позволяют решить многие острые проблемы, стоящие перед этими странами. Совокупные же номинальные денежные переводы в 1989 г. достигли впечатляющей цифры — 60,9 млрд дол.,

уступая по величине торговле нефтью, но превышая объем официальной помощи развивающимся странам. Реальная величина далеко превосходит официальные цифры, так как большая часть зарплатных работников часто пересылается по неофициальным каналам. Самым ярким примером является Судан, где, согласно некоторым оценкам, только 11 % денежных переводов были осуществлены через официальные каналы. Нельзя сбрасывать со счетов и так называемые “натуральные трансферты” в виде подарков, посылок и т. п., стоимость которых зачастую превышает сумму денежных переводов.

В то же время следует иметь в виду, что чрезмерная зависимость от международных переводов как средства зарабатывания инвалюты с целью финансирования экономического развития может оказаться саморазрушительной, если меняются условия, а при этом структурные проблемы остаются нерешенными.

2. При неблагоприятной экономической конъюнктуре и росте числа безработных трудовая миграция может в определенной степени решить проблему занятости. В то же время эмиграция обычно отвлекает только 1—2 % трудовых ресурсов страны. А такая пропорция слишком мала, чтобы оказать серьезное влияние на безработицу.

3. Исследования, проводившиеся МОТ в странах—экспортерах рабочей силы, свидетельствуют о том, что эмигранты проявляют большую готовность к новым видам деятельности и принимают активное участие в развитии новых форм экономики. В некоторых африканских странах, например, вернувшиеся мигранты сумели наладить выращивание новых культур и внедрить новые методы производства, нашли более продвинутые способы совместных действий, используя кооперативы, а также время от времени выступали в роли агентов социальных отношений.

Однако ожидания возвратной миграции часто остаются неудовлетворенными. Обычно квалифицированные мигранты, интегрируясь в принимающее их общество, могут не иметь причин, вынуждающих их вернуться. В других случаях квалифицированные мигранты получают менее престижные должности по сравнению с местными работниками и не имеют успеха в продвижении по службе.

Различия в уровнях технологий, промышленной структуре и организации рабочего места между посылающей и принимающей странами могут также представлять ряд проблем для возвращающихся мигрантов. Получается безвыигрышный результат, если деловой климат несовместим с новыми идеями или подготовка мигрантов не соответствует потребностям страны.

4. Дефицит рабочей силы, вызванный эмиграцией, может иногда стимулировать положительные технологические изменения, включая более рациональное использование рабочей силы и других ресурсов.

5. Международные организации активно включаются в научно-практическую разработку и реализацию многих проблем стран-экспортеров. Так, в рамках ЕС рассматривалась возможность создания фонда со странами Магриба, чтобы предотвратить массовую миграцию из этого региона. Из этого фонда должны были финансироваться программы по ре-

ализации совместных проектов с целью создания новых рабочих мест, организации сети курсов переподготовки с использованием европейского опыта, улучшения системы образования и т. д.

2. Основные направления государственной внешней политики: зарубежный опыт

Регулирование миграционных процессов — особая, специфическая область социальной политики государства, реализуемая посредством комплекса административно-правовых, организационно-экономических, информационных и других методов. Государственное регулирование должно осуществляться с учетом складывающихся тенденций в отношении процессов как внутригосударственной, так и внешней миграции.

Большое место в сфере миграционной политики отводится регулированию внешней трудовой миграции. Система государственных мер по регулированию иммиграции включает:

- 1) законодательство о юридическом, политическом и профессиональном статусе иммигрантов;
- 2) институциональные службы по иммиграции рабочей силы;
- 3) межгосударственные соглашения по иммиграции рабочей силы.

Регулирующие мероприятия стран иммиграции определяют количество иммигрантов, допускаемых в страну, в том числе трудящихся иммигрантов; устанавливают профессиональную, квалификационную, половозрастную структуру трудовой иммиграции и продолжительность пребывания в стране. Непосредственное осуществление иммиграционной политики возложено на специальные организации — национальные службы иммиграции, созданные при министерствах труда и внутренних дел. В США — первой стране массовой иммиграции — с 1982 г. существует служба иммиграции, входящая в состав юридического департамента. В масштабе ОЭСР создана служба постоянного наблюдения международной миграции — СОПЕМИ. Она координирует деятельность национальных иммиграционных управлений стран, входящих в ОЭСР.

Иммиграционные службы контролируют и оформляют в соответствии с изданными законами въезд в страну иммигрантов, выдают разрешение на проживание и работу. Направление на работу в определенные отрасли и районы страны согласовывается с заявками предпринимателей, в которых указывается требуемое количество рабочей силы и ее качественная характеристика. Регулирование продолжительности пребывания в стране иностранцев, приехавших в поисках работы, варьируется в разных странах, но в целом в иммиграционной политике выделяются три основных направления:

- так называемая ротационная иммиграция рабочей силы, для которой характерно заранее ограниченное пребывание иммигрантов (от 1 до 3,5 лет) без права приезда их семей;
- разрешение проживания без определенного срока и с правом приезда семей;
- так называемая “ассимилированная иммиграция”. Она предусматривает постоянное проживание иммигрантов с правом получения гражданства

в стране после определенного законом срока непрерывного проживания (порядка 5—10 лет).

Ассимилированная иммиграция широко распространена в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии, первые два вида регулированных характерны для стран Западной Европы.

Как показывает изучение международного опыта, в значительной мере сформировавшегося под влиянием политики, проводимой МОТ, страны эмиграции, организуя внешнюю трудовую миграцию, преследуют достижение следующих целей: реализацию права граждан на свободу перемещения; содействие сокращению безработицы и облегчению ситуации на национальном рынке труда, в том числе за счет приобретения трудящимися за рубежом образования, профессий и квалификации; обеспечение возвратного характера миграции; защиту прав и интересов трудящихся-мигрантов в странах пребывания; поступление в страну валютных средств и содействие тем самым улучшению ее финансово-экономического положения. В конечном счете, достижение названных целей призвано обеспечить ускорение темпов экономического развития стран-доноров. Нерешенность ряда организационно-правовых и экономических вопросов в области внешней трудовой миграции уже породила ряд негативных последствий, как то: отток за рубеж обладателей дефицитных профессий, в том числе носителей высоких технологий и секретоносителей, что приводит не только к снижению научно-технического потенциала страны, но и к возникновению международных конфликтов; рост масштабов нелегальной трудовой миграции и, как следствие, с одной стороны, потери валютных поступлений от граждан, работающих за границей, с другой — превращение мест дислокации иностранных рабочих в криминальные зоны; социальная незащищенность граждан, работающих за границей. Каковы же рациональные элементы организации внешней трудовой миграции?

А. Меры, направленные на защиту интересов трудящихся-мигрантов:

- облегчение гражданам условий выезда и возвращения в страну проживания путем внесения изменений в национальные законодательства. Этим же целям служит последовательное преодоление государственной монополии в области организации экспорта рабочей силы, как в направлении создания частных национальных агентств, фирм, занимающихся посредничеством при трудоустройстве за рубежом, так и путем допуска в страну иностранных представительств, занимающихся такого рода деятельностью;

- установление минимально необходимых требований к заключаемым трудовым контрактам (сроки договора, размер зарплаты, налогообложение, страхование);

- защита прав трудящихся-мигрантов в странах—импортерах рабочей силы (заключение много- и двусторонних межправительственных соглашений по соответствующим вопросам);

- содействие оперативной и результативной адаптации трудящихся-мигрантов к новым условиям жизнедеятельности в странах-реципиентах и ре-адаптации после возвращения на родину. Первая задача решается путем широкой разъяснительной и информационной работы об условиях труда и быта

за рубежом, языковой и профессиональной подготовки граждан в период, предшествующий выезду за границу. Вторая — путем содействия в социально-экономическом обустройстве после возвращения на родину;

- ограничение на сбор налогов с мигрантов при найме.

Б. Меры, направленные на защиту государственных интересов стран—экспортеров рабочей силы:

- лицензирование органами государственного управления деятельности контор, организующих экспорт рабочей силы. Цель — наделение правом посредничества при трудоустройстве за границу только тех организаций, которые обладают достаточными знаниями, опытом работы в этой сфере и способны нести материальную и юридическую ответственность за результаты своей деятельности;

- регулирование параметров оттока рабочей силы за рубеж (как количественных, так и качественных), которое призвано предохранить национальный рынок рабочей силы от утечки за рубеж в нежелательных масштабах работников дефицитных специальностей и в то же время предотвратить негативные последствия эмиграции для демографических процессов в стране. Оно осуществляется с помощью таких мер, как лимитирование выдачи заграничных паспортов, прямой запрет на выезд отдельных категорий работников, введение эмиграционных квот на выезд представителей отдельных профессий. Применяются и экономические методы, например, дифференциация ставок валютных платежей мигрантов, работающих за рубежом, в зависимости от их специальности. Практикуется также система штрафов, вплоть до конфискации имущества, за несанкционированный выезд из страны;

- привлечение в страну валютных средств. Их источниками являются в первую очередь сами трудящиеся-мигранты, которых либо прямо обязывают переводить в страну происхождения ту или иную часть заработка в иностранной валюте, либо заинтересовывают в инвестировании на родине с помощью различных льгот финансово-кредитного характера.

В. Меры, направленные на взаимную защиту стран—импортеров и экспортеров рабочей силы:

- достижение в рамках двух- или многосторонних правительственных соглашений обязательства проводить трудовую миграцию на возвратной основе, имея в виду возвращение работников на родину после отработки срока договора или контракта;

- проведение совместных согласованных действий, направленных на минимизацию нелегальной миграции.

Элементом реализации политики внешней трудовой миграции являются способы организации данного процесса. По применяемому способу организации страны-экспортеры делятся на три группы:

- 1) страны, где организация внешней трудовой миграции базируется практически на стопроцентном государственном регулировании потоков посредством специальных национальных служб и министерств;

- 2) страны, где частные агентства играют основную роль в найме рабочей силы для работы за рубежом;

- 3) страны, где используется смешанная схема организации.

Частнопредпринимательская организация внешней трудовой миграции весьма эффективна при условии реализации адекватных мер государственного регулирования и контроля за деятельностью трудоустраивающих фирм. Именно в такой форме она становится все более распространенной в странах—импортерах рабочей силы. При наличии значительных различий в организационной структуре управления внешней трудовой миграцией на национальных уровнях можно выделить и сходные черты. Они выражаются в наличии центрального государственного ведомства, ответственного за проведение политики в области внешней трудовой миграции, выполняющего функции головного координатора, взаимодействующего с министерствами иностранных дел, труда, занятости.

Этот центральный орган осуществляет руководство и контролирует деятельность исполнительных органов государственных и частных фирм, являющихся посредниками при трудоустройстве за границу, а также аналогичных иностранных представительств на территории страны—экспортера рабочей силы. Кроме того, создаются предприятия и организации инфраструктуры внешней трудовой миграции, обслуживающие движение рабочей силы и капиталов. Наконец, возникают различного рода общественные организации и объединения с целью защиты трудящихся-мигрантов.

Необходимо заметить, что в последние десятилетия в качестве альтернативы международной трудовой миграции рассматриваются прямые зарубежные инвестиции. Предпочтение прямым зарубежным инвестициям отдается по ряду причин. Так, переводы, посылаемые эмигрантами, расходуются преимущественно на товары зарубежного производства, что увеличивает зависимость страны от импорта потребительских товаров. Прямые же зарубежные инвестиции, например, в строительство, способствуют созданию новых рабочих мест задолго до начала выпуска продукции. На фазе же непосредственного производства товаров, предназначенных главным образом на экспорт, с одной стороны, создаются новые рабочие места, а с другой — косвенно стимулируется рост занятости населения как путем развития других отраслей производства и услуг, так и вследствие развития отраслей, производящих потребительские товары, предназначенные для рабочих, занятых на иностранных предприятиях.

Для страны, экспортирующей капитал, это выгодно по причине более низкой заработной платы рабочих за рубежом и выпуска большего количества продукции на единицу вложенного капитала, стабильности собственного рынка труда, спокойной социальной ситуации в стране.

3. Проблемы регулирования миграционных процессов в Республике Беларусь

Мировой миграционный процесс не обошел и Республику Беларусь. В 1997 г., например, в Беларусь прибыло 31,3 тыс. человек, выбыло 17 тыс., saldo миграции составило 14,3 тыс. человек⁷.

Новые экономические и политические реалии, возникшие в результате обретения Республикой Беларусь независимости и признания ее мировым со-

обществом, внесли существенные коррективы в характер, формы и направления миграционных потоков. На протяжении длительного периода Беларусь представляла собой закрытую систему, в которой международная миграция ограничивалась туристическими и частными (по приглашениям) поездками, участием в спортивных и культурных мероприятиях. Трудовая миграция в зарубежные страны носила эпизодический характер и осуществлялась в форме командировок белорусских инженеров, высококвалифицированных рабочих главным образом на строительство промышленных предприятий и других объектов в развивающихся странах.

Перестроечные процессы в экономической и политической жизни, проведение политики “открытости” страны, либерализация взглядов в отношении эмиграции активизировали выбытие населения Беларуси в США, Израиль и другие страны. Если в первой половине 80-х гг. эмиграция составила 3—4 тыс. человек в год, то в 90-х гг. — 17—23 тыс., из них в страны СНГ и Балтии — 10—14 тыс., в другие страны — 7—9 тыс. человек⁸. Эмиграция влечет за собой потерю трудового потенциала, поэтому наиболее актуальной и перспективной является политика, направленная на уменьшение “безвозвратной” эмиграции, на превращение ее в “возвратную”, приносящую значительные экономические выгоды.

Первым в ряду законодательных актов по управлению миграционными процессами в Республике Беларусь является Закон о занятости населения, где зафиксировано, что одним из принципов государственной политики в области занятости является “международное сотрудничество в решении проблем занятости, включая профессиональную деятельность граждан Республики Беларусь за рубежом и трудовую деятельность иностранных граждан в Республике Беларусь” (ст. 4). Важной мерой по реализации этого принципа явилось принятие Советом Министров Республики Беларусь постановления, регламентирующего порядок государственного регулирования внешней трудовой миграции. Одновременно было утверждено Временное положение о внешней трудовой миграции. На сегодня принят и вступил в силу Закон о внешней трудовой миграции. Введено обязательное лицензирование посреднической деятельности в этой области. С 1993 г. выданы лицензии на трудоустройство за границей более чем 70 субъектам хозяйствования, но в силу различных причин реально занимаются этой деятельностью лишь около трети. Они направляют граждан на работу в десяток стран, в основном в Россию, Польшу, Чехию, Германию. Функции регулирования и контроля возложены на Комитет по миграции при Министерстве труда.

В 1997 г. на работу за границу выехало 3226 человек (в 1996 г. — 1894). Основной поток направлялся в Россию, на втором месте стоит Чехия⁹. Основными видами работы для наших граждан за границей являются строительство, сельскохозяйственные работы, промышленность. Польша, к примеру, принимает на сельскохозяйственные работы, Россия — на работу в строительстве, Чехия — в перерабатывающую промышленность, США и Германия — в домработницы. И лишь на Ближнем Востоке, в Азии и Африке нужна наша высококвалифицированная рабочая сила. В связи с этим весьма актуаль-

ной становится проблема создания имиджа нашей профессиональной рабочей силе за рубежом, используя при этом наши торговые представительства и консульства за рубежом.

Существует ли в Республике Беларусь проблема “утечки умов”? Данные не носят устрашающего характера, хотя, помимо всего прочего, разница в 500—1000 раз в оплате труда ученого США и Беларуси — сильный аргумент в пользу эмиграции. В среднем количество эмигрировавших ученых не превышает 0,4 % от общего количества научных работников республики. Миграция научных работников в размере до 1 % считается в мире нормальным показателем. В 1996 г. из Беларуси эмигрировало 27 ученых, а за период с 1991 по 1995 г. — 320, из них 114 кандидатов наук, 28 докторов наук. Большинство из них уехало в США, Израиль, Россию, Германию.

Среди трех секторов науки республики наибольшие потери понесла отраслевая, затем академическая и в наименьшей степени вузовская наука¹⁰. Как свидетельствуют опросы научных кадров, среди мотивов выезда указывают желание улучшить свое материальное положение 88 %, повысить свой профессиональный уровень — 34 %, реализовать свои идеи — 28 %¹¹. Невозвращение ученых после временного пребывания за границей не стало широко распространенным явлением в Республике Беларусь. Для нашей страны гораздо более актуальной является внутренняя утечка высококвалифицированных кадров из науки в другие сферы деятельности.

“Утечка умов” (внутренняя и внешняя) приводит к нежелательным структурным сдвигам в экономике, падению престижа отечественной науки, старению научных кадров. К позитивным ее моментам можно отнести выявление новых инициативных молодых исследователей, ранее оставшихся в тени авторитетов, естественный отбор среди ученых и научных направлений. Но потери все же гораздо больше. Согласно оценкам, нижний предел ценности специалиста на рынках Запада составляет 300 тыс. дол.¹²

Изменить ситуацию с эмиграцией научных кадров и высококвалифицированных специалистов могут только кардинальные меры: политическая и экономическая стабильность, накопление ресурсов для инвестиций в науку и инновационную деятельность. Частичному решению этой проблемы может помочь расширение форм сотрудничества с международным научным сообществом, в числе которых можно назвать участие в международных конференциях (по географическим направлениям поездок лидируют Германия, Франция, США, Италия, Польша), стажировки (наиболее посещаемые страны — Германия, США, Польша, Франция, Великобритания), работу по контракту или гранту (лидеры среди стран — Германия, Польша), обучение в аспирантуре и докторантуре за рубежом.

В современных социально-экономических условиях республика будет выступать потенциальным экспортером рабочей силы. Снижение жизненного уровня, экономическая нестабильность, обострение экологических проблем и проблем занятости будут и далее стимулировать процесс эмиграции. Социологические исследования, проведенные среди молодежи, показывают, что 45 % опрошенных в возрасте до 18 лет, 43 % в возрасте 18—25 лет, 34 % в возрасте 26—30 лет желают поехать на работу за

границу на любых условиях¹³. Конечно, далеко не все потенциальные мигранты осуществляют свои желания, однако это говорит о высокой ориентации населения, особенно молодежи, на работу за границей.

Наряду с выездом на работу за границу по контрактам имеет место также нелегальная трудовая миграция из страны, когда люди выезжают в другую страну по гостевой визе, а потом устраиваются там на временную работу, а также по вербовке различного рода фирм, совместных предприятий. По экспертным оценкам, за рубежом работает около 50 тыс. граждан Беларуси¹⁴. В результате большинство работающих за рубежом белорусских граждан социально не защищены, квалифицированных рабочих и специалистов принимают на неквалифицированные работы, их труд оплачивается ниже труда местных работников (25—30 % того, что получает местный работник). В случае разоблачения нелегальной деятельности на нанимателя и работника налагается штраф (в ФРГ соответственно 100 000 и 1000 марок).

Экспорт рабочей силы — это наиболее перспективное направление миграции, которое позволит республике органически влиться в международный рынок труда. В то же время для Беларуси характерен большой объем иммиграции. Это обусловлено открытостью государственных границ, геополитическим положением, стабильностью международных отношений, а также отсутствием достаточного миграционного законодательства и опыта государственного регулирования миграционных процессов. Кроме вынужденных мигрантов (беженцев) из ближнего зарубежья, в Беларуси увеличивается число выходцев из стран дальнего зарубежья. Это в основном граждане Афганистана, Эфиопии, Ирана, Ирака, Шри-Ланки, Сомали и других государств, обучавшиеся в белорусских учебных заведениях и не желающие возвращаться на родину по политическим мотивам. По данным Комитета по миграции при Министерстве труда Республики Беларусь, в течение шести лет, с 1992 по 1997 г., белорусскими государственными органами было зарегистрировано (без рассмотрения) около 35 тыс. ходатайств от иностранцев о предоставлении им статуса беженца. Закон о беженцах был принят еще в 1995 г., но из-за нехватки средств в государственной казне реализация его, можно сказать, и не начиналась. Деньг больше не стало, но откладывать регистрацию беженцев в очередной раз государство не решилось — слишком остро встала проблема. И с 1 июня 1998 г. в Беларуси впервые начаты прием и рассмотрение заявлений от иностранных граждан об официальном признании их беженцами. К середине 1998 г. этот статус получили 57 человек, в том числе один из них — вид на жительство. По международным меркам это довольно много. Правительство, например, совсем не бедствующей Швеции удовлетворяет не более 10 подобных заявок в год. Общее же число желающих получить в Республике Беларусь статус беженца может составить в ближайшие годы несколько десятков тысяч. А это способно создать ряд серьезных проблем, главная из которых — предоставление этим людям работы и жилья¹⁵.

Если говорить о трудовой иммиграции в республике, то она также имеет тенденцию к росту, в основном за счет строителей, привлеченных на строительство оптового рынка, жилых домов и ремонта

зданий производственного назначения. Нормативно-правовые документы Республики Беларусь закрепляют принцип приоритетности белорусских граждан на занятия вакантных мест и ограничения притока иностранной рабочей силы. Предприятия, организации и учреждения должны убедительно аргументировать целесообразность привлечения иностранной рабочей силы и приобрести в этих целях специальное разрешение. Но, несмотря на казалась бы строгий отбор, в 1995 г. в Беларуси работало 14,5 тыс. иностранных граждан по профессиям и специальностям, в избытке имеющимся на рынке труда¹⁶.

По окончании срока трудового договора наниматель должен обеспечить своевременный выезд иностранного работника в страну проживания. Тем не менее до сих пор на территории Республики Беларусь проживает около 1 тыс. вьетнамских граждан, по сути дела, без всякого правового статуса, так как у них закончился контракт, но они уклоняются от выезда на родину. Их принудительная отправка во многом сдерживается отсутствием финансовых средств — стоимость высылки одного вьетнамца оценивается приблизительно в 1500 дол.¹⁷

Еще большую проблему представляет для республики массовая нелегальная иммиграция, в основном из стран Африки, Юго-Восточной Азии, Ближнего Востока, практически не поддающаяся какому-либо контролю и регулированию со стороны государства. Нелегальные мигранты прибывают в Беларусь, используя каналы туризма, транзитного проезда, безвизового въезда по служебным и частным делам, а также с прямыми нарушениями правил въезда. По разным оценкам, на территории Республики Беларусь находится от 100 до 300 и даже до 500 тыс. нелегалов. Возникает угроза безопасности государства, ибо нелегалы — это криминал, торговля наркотиками, оружием. Некоторые из них становятся владельцами коммерческих фирм и участвуют в приватизации. Кроме того, этот контингент сосредоточивается в определенных районах, в частности в зоне радиоактивного заражения.

Зачастую нелегалы рассматривают Беларусь как транзитное государство для последующей нелегальной эмиграции в страны Западной Европы.

На границе Беларуси с Западом ежегодно задерживают до 5 тыс. транзитников-нелегалов, причем в последнее время имеет место переориентация нелегалов с традиционных направлений, польского и литовского, на украинское¹⁸.

Обозначенные проблемы ставят ряд сложных задач в области государственной миграционной политики. В отношении экспорта — это защита прав и интересов трудящихся-мигрантов в странах иммиграции, организация оптимального оттока лишних рабочих рук на временную работу за рубежом, поддержка с ними тесных контактов с целью предотвращения их ассимиляции за границей и возмещения потерь от выезда национальной рабочей силы за пределы страны. В отношении импорта — защита интересов национальной рабочей силы и удовлетворение потребностей экономики республики в трудовых ресурсах в необходимом объеме и соответствующего качества.

Решение этих задач невозможно без развития договорно-правовой базы в сфере внешней трудовой миграции. Действующие на сей день законода-

тельные нормы в отношении въезда в страну и пребывания у нас граждан иностранных государств, а также лиц без гражданства, не решают в достаточной степени все возникающие проблемы. К примеру, не отрегулированы вопросы въезда на постоянное место жительства близких родственников иммигрантов, нет четкого определения порядка депортации, в законодательстве отсутствуют меры ответственности государственных органов за ряд новых для нас нарушений, связанных с нелегальной миграцией. Необходимо принять Закон об иммиграции, где бы определялись статус иммигрантов, санкции против нарушителей, орган, контролирующий законность пребывания и трудоустройства иностранцев и пр.

Политика, не возведенная в ранг закона, превращается в пустой звук. Без должного законодательства в сфере миграции мы и дальше будем оставаться самой слабой в географическом и самой незащищенной в правовом отношении страной.

В то же время в деле регулирования миграционных потоков национального уровня мало. Явление миграции весьма сложное в силу его многовекторной природы. Здесь пересекаются вопросы демографии и рынка трудовых ресурсов, торговли и экономического развития, прав человека и демократических ценностей, окружающей среды и внешней политики. В итоге миграция — это не только внутреннее дело, над которым государство имеет полный контроль. Миграционная политика страны влияет на политику других государств и сама подвергается этому влиянию.

Никто не отрицает необходимость применения регулирующих мер в рамках национальных миграционных стратегий. Но такие меры сами по себе не могут достичь долговременных и гуманных следствий. В лучшем случае защитные меры приведут к перемещению симптомов от страны к стране, от региона к региону, обходя стороной решение сути проблемы.

Чтобы создать базу для регулируемой миграции, должны применяться согласованные стратегии. Такого согласования легче всего достичь на двустороннем уровне путем заключения межправительственных соглашений о трудовой деятельности и социальной защите граждан. Беларусь заключила подобные соглашения с Россией, Молдовой, Украиной, Польшей, Литвой, Казахстаном. На различных стадиях разработки находятся соглашения с Чехией, Югославией, Арменией, Монголией, Китаем.

В силу глобальности проблемы миграции двустороннего уровня явно недостаточно. Должны быть найдены глобальные средства для решения именно проблем, а не симптомов. Причем решения должны не только относиться к сегодняшним нуждам, но и быть достаточно прогрессивными для требований завтрашнего дня. Если не принять конструктивных мер сейчас, социальные расходы завтра будут шокирующими.

Среди мер, которые должны быть приняты мировым сообществом и которые могут помочь в деле регулирования миграции, можно отметить следующие:

— политика и программы международной торговли, инвестиций и экономической помощи должны иметь целью страны-источники беженцев и

мигрантов. Миграционный параметр должен быть включен в демографическое планирование и программы помощи развитию отстающих государств. Создание рабочих мест и стабильность могут остановить миграционные потоки и благоприятствовать экономическому развитию. Сельским районам должно быть уделено особое внимание, для того чтобы сдерживать массовые перемещения в города. Развитие сферы услуг помогло бы повысить внутренний спрос на высококвалифицированную рабочую силу и увеличить объем международной торговли услугами;

— миграционные политики должны учитывать как внутренние нужды, так и внешние требования;

— соответствующие государственные миграционные структуры в принимающих, посылающих и транзитных странах должны быть усилены, а в некоторых случаях основаны и развиты. Отсутствие миграционных режимов — это приглашение нелегальным мигрантам. Наличие же их открывает новые возможности для легальной миграции, такие как, например, проекты временной миграции, которые могут способствовать экономическому развитию;

— возможности легальной миграции (постоянной и временной) должны быть увеличены. Отдельные составляющие легальной миграции, основанные на квалификации, семейных связях, гуманитарных обязательствах и национальных интересах, следует рассматривать с учетом их достоинств и особенностей;

— информация является ключевым фактором на каждом уровне. Потенциальные мигранты должны быть не только источниками данных, но и их получателями. Они нуждаются в достоверной информации о возможностях и официальных требованиях в принимающих странах, чтобы принять реалистичные решения;

— легальные и нелегальные миграционные потоки должны детально анализироваться. Такой анализ может служить в качестве системы раннего предупреждения, позволяя должностным лицам, формирующим политику государства, предугадывать массовые перемещения и применять затем более эффективные меры;

— базовое образование в странах-донорах должно быть доступно каждому, что поможет повысить уровень жизни. Системы подготовки специалистов следует реформировать, где необходимо, с целью снижения несоответствия между навыками работников и предложениями рабочих мест. Пользу могут принести и организация программ стажировки для квалифицированных и профессиональных кадров в индустриальных странах. Такие кадры по возвращении, служа мультимпликаторами, способствуют передаче ноу-хау в свои страны;

— необходимо расширять программы, поддерживающие мигрантов, которые желают возвратиться в свои страны. Программы должны фокусироваться на облегчении процесса их реинтеграции, например, путем финансирования мелкомасштабных предприятий или подключения к уже существующим проектам развития;

— и наконец, должны охраняться права индивидуальных мигрантов и беженцев. Это означает ратификацию международных конвенций МОТ и ООН о защите трудящихся-мигрантов и их семей, о статусе беженцев и т. д.

Таким образом, задачи, стоящие перед мировым сообществом в области миграции, сложны и необъятны. Ключом к решению этих задач является углубление возможностей международного сотрудничества и совместных действий.

¹ Советская Белоруссия. 1998. 10 октября.

² Тарлецкая Л. Международная миграция и социально-экономическое развитие. МЭиМО. 1998. № 7. С. 140.

³ МЭиМО. 1998. № 5. С. 126.

⁴ Основы внешнеэкономических знаний. М., 1990. С. 130.

⁵ МЭиМО. 1998. № 7. С. 14.

⁶ Там же. С. 143—145.

⁷ Белорусский рынок. 1998. № 5.

⁸ Там же.

⁹ Семь дней. 1998. № 28.

¹⁰ Белорусский рынок. 1996. № 38; НЭГ. 1997. № 31; Знамя юности. 1998. 23 января.

¹¹ Дело. Восток+Запад. 1994. № 8-9.

¹² Экономические науки. 1992. № 1.

¹³ Шахотько Л. Миграции населения РБ и их влияние на экономику // Капитал-эксперт. 1997. № 3. С. 71; НЭГ. 1996. № 42.

¹⁴ Капитал-эксперт. 1997. № 3. С. 71.

¹⁵ Белорусский рынок. 1998. № 22; Белорусская газета. 1998. № 50.

¹⁶ Капитал-эксперт. 1997. № 3. С. 71.

¹⁷ Белорусская деловая газета. 1995. № 36.

¹⁸ Народная газета. 1996. 16 октября; Советская Белоруссия. 1998. 14 октября.

SUMMARY

The article “Regulations of Modern International Migration and Peculiarities of Its Regulation” is devoted to the analysis of general regulations and issues of modern international migration. It presents information and analysis of international migration according to the types and separate regions. A special focus is given to the formation of a system of state measures at the national level on regulation of external labour migration. The article attempts to identify the rational elements of the regulation which can be applied to the migration policy of the Republic of Belarus. The article contains conclusions on the necessity of the consideration of the global problem of international migration and of the correlation of migration policies not only on the bilateral level. The article also supplies information and identifies some problems of current illegal migration including the situation in the Republic of Belarus.

While exploring the manifold impact of import and export of labour force on the countries-“donors” and host-countries the article focuses on the fact that several branches of the economy of western states are in dependence on import of the labour force and in the majority of states migrants are considered as a certain stock-absorber in case of crisis and unemployment. Besides, the industrial states try to keep the pensions and social programmes on a certain level in the conditions of the low birth-rate and reduction of a number of the employed with the help of immigrants. When considering the system of state measures on regulation of the external labour migration, the article concentrates on the trend of quantitative restrictions of immigrants, on the establishment of labour immigration limitations on the profession, qualification, sex and age basis and the duration of residence in the country. An agency has been set up within the OBCD to monitor international migration. It coordinates the activities of national immigration bodies of the member-states.