

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СТРАНАХ АЗИИ И АФРИКИ
опыт государственного регулирования

Сборник статей

Москва
ИМЭМО РАН
2010

УДК 325.1
331.556.4
ББК 65.248(5)(6)
Мигр 576

Серия "Библиотека Института мировой экономики и международных отношений"
основана в 2009 году

Ответственный редактор – к. э. н. А. А. Рогожин

Мигр 576

Миграционные процессы в странах Азии и Африки — опыт государственного регулирования / Сборник статей. Отв. ред. А. А. Рогожин. — М.: ИМЭМО РАН, 2010. — с.67

ISBN 978-5-9535-0219-1

В сборнике анализируются основные направления миграционной политики развивающихся стран Азии и Африки, а также формы и методы её реализации. В региональном разрезе главное внимание уделено специфике государственного регулирования миграционных процессов в странах Ближнего Востока, Африки южнее Сахары, Южной и Юго-Восточной Азии. Особое внимание уделено тенденциям и перспективам международного диалога по проблемам миграции. Предпринята попытка дать оценку тех параметров миграционной политики упомянутой группы стран, которые могут представить интерес в процессе формирования миграционной политики России.

**MIGRATION IN DEVELOPING COUNTRIES OF ASIA AND AFRICA:
GOVERNMENT REGULATION EXPERIENCE**

The authors analyse the main directions of migration policy adhered by developing countries of Asia and Africa, as well as forms and methods of its realisation. Regional focus concentrates on state regulation of migratory processes in the countries of the Middle East and North Africa, Africa south of Sahara, South and Southeast Asia. Special attention is given to tendencies and prospects of the international dialogue on problems of migration. Attempt to assess parameters of migratory policy of these countries which could be of interest for Russia is undertaken.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте [http: //www.imemo.ru](http://www.imemo.ru)

ISBN 978-5-9535-0219-1

© ИМЭМО РАН, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Введение		5-7
Малышева Д. Б.	Ближний Восток и Северная Африка: государственное регулирование миграции в условиях глобального экономического кризиса	8-17
Брагина Е. А.	Государства Южной Азии: противоречия эмиграционной политики	18-24
Рогожина Н. Г.	Миграционная политика стран Юго-Восточной Азии	25-39
Лебедева Э. Е.	Миграционная политика стран Африки южнее Сахары	40-52
Куклина И. Н.	Международный диалог по проблемам миграции: тенденции и перспективы	53-67

ВВЕДЕНИЕ

В статье **Д. Б. Малышевой** "**Ближний Восток и Северная Африка: государственное регулирование миграции в условиях глобального экономического кризиса**" дана общая оценка экономической ситуации, сложившейся в государствах Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) на фоне развертывающегося с конца 2008 г. глобального экономического кризиса. Он, в силу неравномерности уровня экономического развития БВСА, оказал неодинаковое воздействие и на государства региона, и на проблемы миграции. Принятые в странах БВСА антикризисные меры свидетельствуют о приоритете проблем стабилизации финансовой сферы и развития региональной интеграции. Недостаточное внимание уделяется сферам, которые помогли бы преодолеть кризис или, по крайней мере, сделать его менее болезненным. Речь идет в первую очередь о разработке программ, нацеленных на поддержку наименее защищенных слоев населения, на смягчение болезненного эффекта от нарастающей безработицы и обнищания, на решение проблем занятости, продовольственной и водной проблем. Недостаточное внимание было уделено созданию новых рабочих мест, мерам по расширению покупательной способности населения.

Рассматривается миграционная политика некоторых стран БВСА, предпринимаемые ими меры по реформированию рынка труда и трудового законодательства, деятельность региональных институтов, национальных министерств, специализированных учреждений и агентств, занимающихся регулированием миграции. Отдельно анализируется имеющая свою специфику политика государственного регулирования миграционными процессами в странах Персидского залива, где Бахрейн, например, первым среди стран региона ввел "систему спонсорства" (или *кафала*), которая предоставляет гарантии (*kafeel guarantee*) гражданам страны и защищает иностранцев.

Автор пришёл к выводу о том, что продуманная миграционная политика государства, обеспечивающая контроль над миграционными процессами (иммиграцией и эмиграцией), а также миграционными потоками внутри страны, определяющая статус и права мигрантов на территории принимающих государств, порядок приобретения гражданства и т. д., призвана противостоять стихийным тенденциям нарастания конфликтов на межнациональной почве. Эта задача остается актуальной для всех государств БВСА.

Е. А. Брагина в работе "**Государства Южной Азии: противоречия эмиграционной политики**" полагает, что относительно устойчивый спрос со стороны развитых государств на трудовые ресурсы из стран Южной Азии с началом мирового экономического кризиса начал быстро сокращаться. В этой нише мирового хозяйства сложилось противоречивое положение – объективные причины, породившие спрос на труд иммигрантов (старение населения в странах Запада, нежелание коренного населения заниматься непрестижными и низкооплачиваемыми работами) сохраняются, но резко усилилась конкуренция на их внутренних рынках труда. Трудовой протекционизм под давлением растущей безработицы стал одним из основных направлений государственной политики в этой группе стран.

Страны Южной Азии сохраняют объективную заинтересованность в эмиграции своих граждан по нескольким причинам, которые носят устойчивый характер. Это продолжающийся в среднесрочной перспективе высокий темп роста населения, что привело к преобладанию в его структуре молодых возрастов. Валютные поступления от эмигрантских диаспор стали важной поддержкой национальных бюджетов и повысили масштабы потребительских расходов на внутренних рынках. По мере роста переводов в страны происхождения наметилась тенденция

увеличения инвестиций в организацию малых предприятий (start-ups). Особенно наглядно это проявилось в Индии и частично в Пакистане, что можно рассматривать как развитие снизу (Development from below).

Хотя экономика стран Южной Азии испытывает нехватку кадров высокой квалификации в области новых технологий, их оплата и условия жизни продолжают оставаться неконкурентоспособными по сравнению с тем, что может быть ими получено в случае удачи в постиндустриальных странах.

Активный экспорт специалистов с современным уровнем подготовки способна осуществлять прежде всего Индия. Но ее правительство рассматривает выезд своих граждан как важный элемент встраивания в мировые технологические и научные процессы и не препятствует этому процессу. Такие страны как Бангладеш, Непал стремятся прежде всего добиться финансовых поступлений за счет обложения выезжающих из страны на работу за рубеж.

В перспективе политика в области миграции существенно будет зависеть от экономического развития стран региона. Если они сумеют сохранить и повысить темпы роста, объективно повысится их потребность в современных национальных кадрах и они смогут предложить специалистам более привлекательные условия труда. В этом варианте можно предположить введение ограничений для свободного выезда, если такие специалисты будут необходимы для удовлетворения внутреннего спроса.

На современном этапе показательно, что внутрирегиональные организации, прежде всего СААРК, так и не смогли договориться о свободном перемещении своих граждан в рамках этой ассоциации. Сказываются опасения малых стран в заполнении их рынков труда индийскими гражданами. Из-за слабости пограничных рубежей большое распространение получила в регионе нелегальная миграция, особенно между Индией и Бангладеш, что уже приводило к серьезным конфликтам в приграничных штатах Индии.

В статье **"Миграционная политика стран Юго-Восточной Азии"** Н. Г. Рогожина рассмотрела две группы стран — экспортеров рабочей силы и импортеров трудовых мигрантов. К первой группе стран относятся Филиппины, чья модель управления трудовой миграцией признается как наиболее эффективная среди развивающихся стран. При проведении своей миграционной политики Филиппины решают две задачи — развитие рынка занятости для своих трудовых мигрантов и защита их интересов. Среди стран импортеров трудовых мигрантов выделяется, по мнению автора Таиланд, миграционная политика которого ориентирована на легализацию статуса трудовых мигрантов в рамках проведения их регистрации и кампаний амнистии. В целом же страны импортеры рабочей силы предпочитают использовать ограничительные, а не разрешительные механизмы в управлении трудовой миграцией.

В работе Э. Е. Лебедевой **"Миграционная политика стран Африки южнее Сахары"** сделан вывод о том, что признание африканскими лидерами приоритетной значимости положения международных организаций об увязке управления миграционными процессами с целями национального развития носит по большей части чисто декларативный характер. На законодательном уровне и тем более в практических действиях властей просматривается их неспособность, часто — нежелание придерживаться указанной стратегической установки.

Государственное управление миграционными процессами в странах АЮС сводится в основном к охранительным мерам. Миграционная политика в целом и роль диаспор в качестве стратегических агентов развития не включены в национальные планы государств региона, не увязаны с программами управления миграцией на субрегиональном и континентальном уровнях. Африканские

правительства стремятся привлечь деньги, знания, опыт высококвалифицированных эмигрантов. Но наряду с этим требуется уделять гораздо больше внимания регулированию межстрановых потоков и защите прав основной массы мигрантов, которая следует традиционными миграционными путями или использует новые стратегии выживания в субрегионах АЮС и которая в первую очередь подвергается депортациям и другим видам насилия, в частности ксенофобского характера.

В статье **И. Н. Куклиной** *"Международный диалог по проблемам миграции: тенденции и перспективы"* дан анализ форм и содержания международных дискуссий на межправительственном уровне, развернувшихся в последние десятилетия в связи с возрастающей мобильностью населения в условиях глобализации. Рассматриваются назревшие вопросы, требующие повышения эффективности регулирования миграции на национальном и глобальном уровнях, и перспективы поисков взаимоприемлемых решений по всему спектру проблем, характеризующих развитие современных миграционных процессов.

Исследуются первые итоги работы Глобального форума по миграции и развитию, первая сессия которого состоялась в 2007 г. в Брюсселе. Отмечается, что попытки регулирования миграции, основанные исключительно на жестких и селективных подходах к ее регулированию доказали свою бесперспективность. Расширение межгосударственного диалога по миграции и реальная интеграция в этот процесс институтов гражданского общества могут содействовать поискам путей к созданию оптимальной модели управления международной миграцией в условиях неуклонного нарастания ее интенсивности.

**БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА:
ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ В УСЛОВИЯХ
ГЛОБАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА**

ОБЩАЯ ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

Начавшийся в сентябре 2008 г. глобальный экономический кризис оказал неодинаковое воздействие на государства Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) и, соответственно, на проблемы миграции. Причина – неравномерный уровень экономического развития государств региона, обусловленный наличием огромных нефтяных запасов в некоторых из них и отсутствием ресурсной базы в других. Кроме того, в отличие от азиатских стран, где экономическая динамика стимулируется растущим экспортом, экономика большинства стран БВСА зависит в основном от внутреннего спроса, который, в свою очередь связан со значительным и увеличивающимся государственным сектором, а также со сравнительно высокими темпами роста численности населения. По степени воздействия экономического кризиса на страны региона их можно условно поделить на четыре группы.

Первая – арабские страны-экспортеры нефти Залива (Бахрейн, Кувейт, Катар, Объединенные Арабские Эмираты, Саудовская Аравия), в целом слабо интегрированные во всеобщую глобальную финансовую систему, но имеющие большие финансовые возможности и малочисленное население. Государства этой группы играют важную роль в мировом хозяйстве и обладают, несмотря на колебания цен на энергоносители, огромным валютно-финансовым потенциалом. Здесь в период благоприятной нефтяной конъюнктуры динамично развивалась рыночная экономика, появились эффективно действующие частные предприятия (в основном, в нефтегазовой сфере), возникли высоко капитализированные фондовые рынки. Падающие цены на нефть остаются для этой группы стран важнейшим фактором, определяющим их экономические показатели и заставляющим их использовать резервы, сокращать инвестиции, избавляться от излишков иностранной рабочей силы.

Во вторую группу входят страны-нефтеэкспортеры с многочисленным населением и с меньшими финансовыми возможностями, нежели "богатые" арабские монархии Залива – Алжир, Ирак, Иран, Ливия, Сирия и Судан. Эти страны вошли в экономический кризис с более ослабленными финансовыми и с менее выгодными внешнеэкономическими позициями, что обусловило финансовые проблемы, рост безработицы, сокращение социальных расходов и объектов инфраструктуры.

Третья группа представлена странами БВСА с формирующимся рынком и низкими доходами, не являющимися нефтеэкспортерами и имеющими прочные экономические связи с государствами Залива (Ливан, Иордания, Йемен, Мавритания, Джибути). Экономика этих стран пострадала из-за кризиса, прежде всего вследствие сокращения денежных переводов от трудовых мигрантов из стран Залива, уменьшения прямых иностранных инвестиций, поступавших из государств Залива. В условиях кризиса на социально-экономическую ситуацию в этой группе стран негативно воздействует быстрое снижение цен на нефть или же устойчиво низкие цены на это сырье.

Четвертую группу составляют страны, имеющие тесные связи с Европой в сфере торговли, туризма, трудовой миграции – Марокко, Тунис и до некоторой степени Египет. "Эффект еврозоны" негативно сказался в первую очередь на

мелком и среднем бизнесе государств данной группы, на занятости и доходах домохозяйств; во вторую очередь – на государственных финансах и внутреннем банковском секторе. Наблюдались здесь и неблагоприятные тенденции, связанные с усугублением продовольственной проблемы, ростом инфляционных ожиданий, кризисом в сфере занятости.

Особо следует выделить ситуацию в *Ираке, Палестинской автономии и Израиле*, где региональные конфликты и боевые действия продолжают наносить тяжелый урон развитию людских ресурсов и экономики. В Ираке, несмотря на хорошие показатели темпов экономического роста (в 2007 г. пророст ВВП составил 6,1%), который был стимулирован поступлениями от продажи нефти, крайне высоким остается уровень нищеты. В Палестине 2007 и 2008 годы были отмечены экономическим спадом и резким сокращением экономической активности. Серьезно пострадал от кризиса *Израиль*, который к марту 2009 г. настигла волна настоящей рецессии. Официальные прогнозы предрекают Израилю в 2009 г. рост ВВП на 1,7%, что означает нулевой рост ВВП на душу населения и застой экономики. Рост уровня жизни населения также остановится. На фоне увеличивающихся государственных расходов снизилось поступление от налогов в государственную казну. Уровень безработицы в 2008 году составил 6%, а в 2009-м – 6,2%. В 2009 году по прогнозам количество безработных в Израиле увеличится еще на 30%. Это означает, что работы лишатся около 55 тысяч израильтян. Но и во всех других странах региона главными социально-экономическими проблемами остаются безработица и неполная занятость.

Поскольку воздействие кризиса на реальную экономику стран БВСА варьируется, то и антикризисные меры осуществляются здесь по-разному. Страны, проводящие последовательную денежно-кредитную политику, имеют более сильные позиции по отражению кризиса. Так, в арабских странах Залива упор был сделан на поддержку банковской системы и фондовых рынков, что предусматривало существенные финансовые вливания. В итоге государственная поддержка помогла избежать здесь массового банкротства финансовых учреждений и крупных предприятий. Рынок начал медленно выправляться после того, как правительства ряда стран (Кувейт, ОАЭ и др.) одобрили многомиллиардные программы по стимулированию банковской системы, обеспечив их новыми кредитами и оказав помощь инвестиционным фирмам, терпящим бедствие. Например, в Саудовской Аравии – единственной из стран региона включенной в "Группу 20-ти" – реализуются запланированные бюджетные стимулы в размере 2% ВВП в 2009 году и 1,5% ВВП в 2010 году. По заявлению саудовского министра финансов, в королевстве в 2009 г. будет введен закон об ипотечном праве: он позволит минимизировать риски для участников рынка и особенно домовладельцев, число которых (25%) – самое низкое в странах Залива.

В 2008 году с целью уменьшения последствия инфляции цен на потребительские товары некоторые страны региона, включая Иорданию, приняли соответствующие меры в виде пересмотра размеров минимальной оплаты труда, а в Ливане были подняты зарплаты в государственном секторе. Однако эти меры являются недостаточными, а отсутствие независимых профсоюзных организаций в регионе приводит к тому, что повышение заработной платы воспринимается не как реализация прав трудящихся, а как благотворительность. В Иордании в 2009 году планируется создать фонд поддержки безработных в рамках системы социального обеспечения. Несмотря на заверения правительств БВСА о том, что социальное развитие является одним из приоритетов их бюджетной политики, ожидаемое сокращение бюджетов может привести к урезанию расходов государства на социальные нужды, особенно в странах с более диверсифицированной

экономикой. Продление сроков мирового экономического спада и низкие цены на нефть могут привести к ситуации, сходной с той, что возникла после обвала цен на нефть в 1981 году.¹

Для борьбы с рецессией в основных странах-экспортерах нефти БВСА объявлено об увеличении бюджетов и среднесрочных планах расходов с учетом того, что средняя цена на нефть, как ожидается, сократится в 2009 г. вдвое по сравнению с 2008 годом. Кроме того, в условиях дефицита ликвидности доллара подвергаются пересмотру банковские балансы. Принимаются меры к тому, чтобы избежать массовой безработицы. Кризис заставил арабские страны БВ обратить большее внимание на развитие региональной интеграции, приступить к рассмотрению программ занятости, продовольственной и водной проблем, нацеленных на смягчение болезненного эффекта от нарастающей безработицы и обнищания населения. Арабский экономический саммит принял 19 января 2009 г. решение о создании Арабского фонда в 2 млрд. долл. для того, чтобы помочь предприятиям мелкого и среднего бизнеса справиться с надвигающимся экономическим кризисом. Фонд будет управляться Арабским фондом экономического и социального развития, базирующимся в Кувейте.

Принятые в странах региона антикризисные меры свидетельствовали о приоритете проблем стабилизации финансовой сферы и развития региональной интеграции. Недостаточное внимание при этом уделялось сферам, которые помогли бы преодолеть кризис или, по крайней мере, сделать его менее болезненным. Речь идет в первую очередь о разработке программ, нацеленных на поддержку наименее защищенных слоев населения, на смягчение болезненного эффекта от нарастающей безработицы и обнищания, на решение проблем занятости, продовольственной и водной проблем. Недостаточное внимание было уделено созданию новых рабочих мест, мерам по расширению покупательной способности населения.

Хотя в регионе и имеются признаки спада, есть основание полагать, что страны БВСА в краткосрочной перспективе справятся с последствиями кризиса, а в среднесрочной – смогут вернуться к более высоким темпам роста по мере того, как глобальная экономика будет восстанавливаться и оживится спрос на энергоносители. Быстрее других оправится от последствия мирового экономического кризиса туристический бизнес, и здесь позитивным сигналом могут служить заявления правительств ряда стран, где особенно развита туристическая индустрия (ОАЭ), о намерении инвестировать в эту отрасль в долгосрочной перспективе. Но реален и риск социальных волнений в случае усугубления кризиса и не принятия правительствами региона антикризисных мер. Возникновение социальной напряженности может быть связано и с возвращением на родину потерявших за границей работу трудовых мигрантов. Замедление притока денежных средств, вследствие падения цен на нефть, скажется в первую очередь на беднейших слоях населения и на группах с низкими доходами. Дополнительная нагрузка будет оказываться на государственные бюджеты, особенно в ситуации, когда правительства попытаются сохранить субсидии на основные товары потребления. Личные и государственные бюджеты, скорее всего, будут затронуты одновременно.

КРИЗИС И ПОЛОЖЕНИЕ МИГРАНТОВ

Концентрация трудоспособного населения, обусловленная фазой демографического перехода, с одной стороны, и въездом иностранных трудящихся,

¹ См. Обзор социально-экономического развития в регионе Экономической и социальной комиссии для Западной Азии в 2008–2009 годах. Организация Объединенных Наций. Экономический и социальный совет. E/2009/20, Женева, 6-31 июля 2009 года.

с другой, может оказать положительное влияние на экономическое развитие в регионе БВСА, поскольку создает там так называемое "демографическое окно возможностей". Однако, когда работы стало не хватать, поскольку число рабочих мест стало не увеличиваться, а сокращаться, одной из основных тем национальных дискуссий стал щекотливый вопрос о балансе между национальной и иностранной рабочей силой, особенно о соотношении между численностью своих и иностранных трудящихся, достигших трудового возраста.

Прогнозы, связанной с дальнейшим развитием мирового финансового кризиса, говорят о том, что в странах БВСА, вследствие нехватки рабочих мест, могут усугубиться проблемы с трудоустройством, которые и так носят там хронический характер.

Демографическая структура в этом регионе оставалась смешанной. В 2007 г. годовой прирост населения в Бахрейне составил 8,2%, в Кувейте – 6,8%, в Омане – 6,4%, в Катаре – 17,7 %, в Саудовской Аравии – 2,4%, а в Объединенных Арабских Эмиратах – 6,1%. Согласно данным за 2007 год, иностранные граждане составили приблизительно 49% населения в Бахрейне, 69% – в Кувейте, 29%– в Омане, 27% – в Саудовской Аравии и 80% – в Объединенных Арабских Эмиратах. В Катаре процент иностранных граждан в возрасте 15 лет и старше составил 81%. Предполагается, что число международных мигрантов к 2010 г. будет составлять в Саудовской Аравии 3% от общего числа населения.²

В ходе экономического бума, который наблюдался в странах Залива до 2008 года, происходил прирост иностранной рабочей силы, но теперь проявилась тенденция к обратной миграции. Иностранные рабочие стали возвращаться на родину после увольнений из Кувейта и Объединенных Арабских Эмиратов, где кризис повлиял на положение трудовых мигрантов. Из-за сокращения рабочих мест из 22 тыс. опрошенных весной 2009 г. трудовых мигрантов около 28% намерено возвратиться в постоянные места своего проживания.³

По оценкам Международного бюро труда, уровень безработицы в 2008 году составил 9,4 % на Ближнем Востоке и 10,3 % в Северной Африке. В последние годы произошло некоторое снижение уровня безработицы в этих двух регионах, но он по-прежнему выше, чем в других частях мира. Прогнозируемое ухудшение условий труда и сокращение иностранной рабочей силы явилось причиной того, что Лига арабских государств на первом арабском саммите по экономическому и социальному развитию в январе 2009 года приняла решение назвать 2010-2020 годы Десятилетием трудоустройства и сокращения нищеты. Однако вследствие того, что не удалось преодолеть сокращения огромного разрыва в уровнях доходов, и вследствие отсутствия стремления правящих кругов в странах БВСА обеспечивать развитие прежде всего через индустриализацию, остается мало надежд на то, что удастся быстро создать новые рабочие места и сократить численность малоимущих.

Международная организация труда предсказывает в 2009 г. сокращение рабочих мест (5 млн.), что означает значительное снижение численности трудовых мигрантов и, соответственно, ухудшение экономического положения в странах, поставляющих на Ближний Восток и Персидский залив рабочую силу.⁴ Согласно статистике за первый квартал 2009 года не было отмечено серьезного повышения

² Мировые демографические тенденции. Доклад Генерального секретаря. Организация Объединенных наций. Экономический и социальный совет. Комиссия по народонаселению и развитию. 42-я сессия, 30 марта – 3 апреля 2009 года/ E/CN.9/2009/6.

³ Hartley J. One in three expats poised to return home/ 05.04.2009 <http://www.arabianbusiness.com/expat-powerlist/feature/551658-crisis-prompts-28-of-expats-to-consider-moving-home---poll>.

⁴ Impact of the Global Crisis on Labor. Arab Reform Bulletin. 21.07.2009.

уровня обратной миграции в странах с более диверсифицированной экономикой, которые являются родиной для значительного числа трудящихся-мигрантов и зависят от денежных переводов, частично компенсирующих отрицательное сальдо платежного баланса.

Большая часть нелегальных мигрантов прибывают на Ближний Восток и на средиземноморское побережье Северной Африки из стран Тропической Африки (ежегодно около 35 тыс. человек), из Азии (почти столько же) и из Южного и Восточного Средиземноморья (55 тыс.). В силу своего выгодного географического положения отдельные страны БВСА (Марокко, Тунис, Ливия, Ливан и Турция) широко используются для нелегального людского транзита. Например, Ливия, лидирующая среди стран, разрешающих нелегальный транзит, пропускает через свою территорию ежегодно около 80 тыс. мигрантов; её догоняет Тунис, становящийся важным центром нелегальной миграции. В 2008 году ООН зафиксировала около 67 тысяч нелегальных мигрантов, преимущественно из Северной Африки, которые попытались обосноваться в Европе; более половины из них прибыло в Италию и на Мальту.

Одной из основных целей действующего с 1995 г. Европейско-средиземноморского партнерства (Барселонский процесс), его программы "Европейское соседство" и созданного на их базе в июле 2008 г. Союза для Средиземноморья состоит в создании барьеров на пути нелегальной миграции в Европу из этого региона.

В ЕС крайне обеспокоены проблемой незаконной иммиграции из стран Средиземноморской зоны, и руководство Евросоюза который год безуспешно пытается убедить правительства стран Магриба (Алжир, Ливия, Мавритания, Марокко, Тунис) заключить соглашения о реадмиссии мигрантов, незаконно переселяющихся в Европу из Магриба. Они, по мнению Верховного комиссара ЕС по делам юстиции Ж. Барро, угрожают национальной безопасности европейских стран, поскольку часто связаны с организованной преступностью и проституцией. Некоторые средиземноморские и ближневосточные страны (такие как Турция и Марокко, например) пошли на подписание Конвенции ООН по борьбе с транснациональной организованной преступностью и Протокола, запрещающего нелегальные трафик. Ужесточили они и свои миграционные законодательства. Но в целом в регионе так и не удается ликвидировать устоявшиеся транзитные зоны (в странах Магриба и Турции), через которые идут потоки нелегальной миграции. Марокко, например, уклоняется от заключения соглашения о реадмиссии, хотя здесь и создано специальное министерство по делам марокканцев, проживающих за границей. Что касается Алжира, то его правительство вообще отказывается вести на эту тему переговоры.⁵

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВ БВСА

До кризиса правительства практически всех стран БВСА уделяли незначительное внимание управлению миграционными потоками, и этим они отличались от многих азиатских государств, которые активно вмешиваются в эти процессы. Тем не менее, еще до кризиса некоторые правительственные начинания в странах БВСА свидетельствовали о попытках приступить к регулированию миграционными процессами. Так, в ряде стран стала проводиться реформа рынка труда и реформирование системы спонсирования иностранных рабочих; начал пересматриваться статус иностранных рабочих; обсуждались меры по реформированию трудового законодательства.

⁵ Maghreb urged to fight human trafficking/ Middle East, 11.03.2009 (<http://www.middle-east-online.com/english/Default.pl?id=30886=30886&format=0>).

Международная практика говорит о том, что при регулировании миграционными процессами важно добиться разделения полномочий между различными правительственными учреждениями и агентствами с тем, чтобы эффективнее отслеживать миграционные потоки, осуществлять их мониторинг, управлять ими. Помощь эмигрантским общинам либо беженцам, облегчение возвращения мигрантов в страну их постоянного проживания также должно решаться правительством. С этой целью между странами, из которых пребывают мигранты, и странами-реципиентами заключаются двусторонние соглашения. Они призваны регулировать миграционные потоки, обеспечивать мигрантов легальным статусом, приведенным в соответствие с общепринятыми международными нормами по защите прав человека и конвенционными актами Международной организации труда (МОТ). Такого рода соглашения уже заключены между Египтом, Марокко и Тунисом. Эти государства заинтересованы в регулировании и мониторинге перемещений различных категорий мигрантов, включая и трудовых, поскольку сами часто становятся прибежищем для нелегальных мигрантов. Значимость подобных межгосударственных соглашений для регулирования трудовой миграции заключается в том, что они позволяют защищать права иностранных рабочих, определять легальные каналы, по которым по линии специализированных агентств может вестись сотрудничество между властями принимающей страны и родины мигранта в направлении установления квот для трудовых мигрантов, режима налогообложения и предоставления социальных гарантий.

Пока, однако, в миграционной политике большинства стран БВСА отсутствуют программы, облегчающие положение трудовых мигрантов и учитывающие потребности и нужды иностранного рынка труда. Существуют частные фирмы, занимающиеся наймом иностранной рабочей силы, но они работают в основном с арабскими монархиями Залива, и их деятельность неоднократно подвергалась критике за то, что многие из них действуют за пределами национального правового поля и международных конвенций по труду и занятости.

Наряду со специализированными учреждениями и агентствами, свою роль в регулировании процессов миграции в странах БВСА играют национальные министерства – иностранных дел, внутренних дел, обороны. Имеет определенное значение и деятельность региональных институтов, таких, в частности, как Арабский фонд экономического и социального развития, Лига арабских государств, Исламский банк развития и Экономическая и социальная комиссия ООН для Западной Азии. Но все же основная доля ответственности за регулирование миграционными процессами ложится на сами государства БВСА. Некоторые из них с помощью специализированных учреждений и программ уже достигли известных результатов.

В *Тунисе*, например, Министерство труда, действующее при поддержке МОТ, выдвинуло несколько инициатив, которые могут облегчить социальную и экономическую интеграцию потенциальных эмигрантов. Эти инициативы включают в себя организацию тренингов для инструкторов, консультирующих по вопросам труда и культуры, а также создание институтов, осуществляющих мониторинг трудовой миграции. Офис по делам тунисцев за границей (*Office des Tunisiens à l'Étranger*) занимается проблемами эмигрантов и возвратившихся на родину из-за границы мигрантов. Тунисское Агентство по техническому сотрудничеству (*Agence Tunisienne de Coopération Technique*) собирает данные по международным трудовым вакансиям, отбирает по стране кандидатов на занятие этих должностей, готовит контракты и организует тренинг для трудовых мигрантов.

В *Иордании* Министерство труда занимается схожими проблемами.

В *Египте* Эмиграционный сектор в Министерстве по делам рабочей силы и эмиграции (Ministry of Manpower and Emigration) совместно с итальянским правительством как партнером-донором и МОТ как исполнителем, запустил проект под названием Миграционная информационная система. Он размещает на своем веб-сайте сведения о рабочих вакансиях за границей и продвигает создание портала для египтян, работающих за границей или ищущих там трудовых вакансий.

В *Марокко* Национальное агентство по содействию найму и его применению (National Agency for the Promotion of Employment and Competence - NAAPEC) сравнивает предложения о работе за границей с возможностями и условиями предоставления работы там марокканским трудовым мигрантам. Агентство действует в тесном контакте с Министерством труда Марокко и с его дипломатами и предпринимателями, работающими в других странах. В рамках двусторонних соглашений, заключенных министерством с ведомствами, занимающимися в странах-реципиентах проблемами найма рабочей силы, Агентство поддерживает ряд программ – по предоставлению квалифицированным работникам за границей, в частности во Франции, мест, соответствующих их профессиональному опыту; по обеспечению сезонных трудовых мигрантов занятостью, продолжительностью не меньше полугодя, как это установлено в Испании; по предоставлению постоянным работникам контрактов со строго фиксированными условиями труда и сроками.

В других странах БВСА правительства только начинают действовать в сфере миграционной политики.

В *Ливане* и *Сирии*, несмотря на огромную численность заграничных эмигрантских общин, учреждения, занимающиеся их проблемами, появились совсем недавно. Так, созданное в Ливане в 1994 г. Министерство эмигрантов в 2000 г. было слито с Министерством иностранных дел, которое стало именоваться Министерством иностранных дел и эмигрантов. В Сирии в 2002 г. было основано Министерство по делам эмигрантов, занимающееся поддержанием связей с сирийскими эмигрантскими общинами за границей и стремящееся вовлекать их в процессы “модернизации и развития Сирии”. В октябре 2004 г. при поддержке Программы ООН по развитию в Дамаске состоялась первая международная конференция сирийских эмигрантов, прошедшая под лозунгом “Эмигранты за развитие”.⁶

В *Иордании* государственные институты, занимающиеся проблемами миграции, свои основные усилия направляют на проживающих в стране палестинских беженцев и вливающих в Иорданию потоки дешевой рабочей силы из-за границы. Что касается трудовых мигрантов, направляющихся из Иордании в поисках работы, главным образом, в Ливию и богатые страны Залива (Катар, Кувейт, Бахрейн, Оман и ОАЭ), то ими занимаются специальные консультанты при посольствах: они, по идее, должны защищать там права иорданских граждан. Министерство труда Иордании подписало также несколько двусторонних соглашений с арабскими странами, нанимающими на работу иорданских граждан. Это министерство ответственно и за выдачу лицензий частным агентствам по найму, которые заняты поисками работы для иорданцев, решивших эмигрировать из страны.

Большое распространение, в частности, получили ассоциации живущих за границей эмигрантов. Они помогают соотечественникам получить в стране проживания образование, выучить язык, добиться предоставления социальных услуг. Некоторые ассоциации помогают вновь прибывшим эмигрантам найти жилье или работу, получить на нее разрешение. В ряде случаев ассоциации

⁶ <http://www.middle-east-online.com/english/Default.pl?id=26017=26017&format=0>.

поддерживаются правительствами стран, из которых люди эмигрировали, однако такая поддержка носит неофициальный характер. Например, таков был характер созданного в свое время во Франции королем Марокко Хасаном II Товарищества марокканских путешественников и коммерсантов (*Amicale des travailleurs et commerçants Marocains en France*). В других случаях эмигранты самостоятельно и без государственной поддержки объединяются в ассоциации, которые часто лоббируют правительства стран проживания с целью влияния на их миграционную политику.

ГОСРЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ В СТРАНАХ ПЕРСИДСКОГО ЗАЛИВА

В этом регионе БВСА политика государственного регулирования миграционными процессами имеет свою специфику. До недавнего времени нефтедобывающие монархии Залива полагались исключительно на рабочую силу, поступавшую из других субрегионов БВСА и Азии. Однако потребности растущей экономики, а также и грянувший кризис, со всей остротой поставили вопрос о необходимости реформирования их экономик и решения проблемы занятости.

Особенно эта проблема важна для *Саудовской Аравии*, где иностранцы составляют треть из 27 миллионов жителей страны, а заработные платы полуквалифицированных трудовых мигрантов чрезвычайно низки. Появление в стране новых промышленных городов потребует квалифицированных кадров, и если не будут проведены реформы, рабочие места в Саудовской Аравии по-прежнему будут заполняться иностранной рабочей силой. К тому же, по подсчетам, в 2009 г. в связи с кризисом саудовские государственные доходы сократятся из-за падения цен на нефть наполовину. А потому будет продолжен взятый с 2008 г. курс на саудизацию рабочей силы. Уже сегодня работодателям частного сектора запрещено нанимать иностранцев на определенные рабочие места. Планируется, что к 2013 году доля иностранцев будет снижена на 20%, что приведет к оттоку из королевства выходцев из Южной Азии и БВ.

Саудовская Аравия долгие годы критиковалась международными организациями за отказ не противодействовать незаконной миграции; говорилось часто и о нарушении в королевстве прав иммигрантов. Но только в 2009 г. власти страны ввели за такие нарушения строгие наказания (15 лет тюремного заключения и штраф в 1 млн. риалов, что составляет примерно 267 тыс. долл.). По заявлению заместителя премьер-министра и министра внутренних дел Саудовской Аравии принца Найяфа бин Абдель-Азиза, новый закон соответствует принципам Шариата, который запрещает «ущемлять права человеческих существ».⁷

В *Бахрейне*, где половину населения (1 млн.) составляют иностранцы, из которых 300 тыс. человек являются наемными работниками, на уровне Министерства труда активно обсуждается проблема сокращения притока трудовых мигрантов и проведения экономических реформ, нацеленных, в числе прочего, на решение проблем занятости. В 2009 г. Бахрейн первым среди государств Залива перешел на так называемую «систему спонсорства» (или *кафала*), которая предоставляет гарантии (*kafeel guarantee*) гражданам Бахрейна и защищает иностранцев. Торговая и промышленная палата Бахрейна намерена модифицировать *кафала* с тем чтобы изменить систему найма иностранных рабочих. Согласно новым правилам, финансирование трудовых мигрантов переходит к Управлению по регулированию трудовым рынком (*Labour Market Regulatory Authority*), а вместо *кафалы* правительство намерено выдавать трудовым мигрантам возобновляемые каждые два года разрешения на работу.⁸

⁷ Saudis set tough new penalties for human trafficking. The Daily Star. 15.07.2009.

⁸ http://www.migration.ucdavis.edu/mn/comments.php?id=3540_0_5_0.

Нововведения в миграционной политике Бахрейна вызвали резкое противодействие бизнесменов, обвинивших инициатора реформы – министра труда М. аль-Алави – в подрыве экономики страны. Алави же полагает, что необходимо обязать фирмы улучшать условия труда и повышать заработную плату, чтобы привлекать наравне с иностранной рабочей силой местные квалифицированные кадры. “Мы не собираемся причинять ущерб бизнесу, – заявил министр, – но в то же время мы не должны продолжать практику XVII-го века. Система спонсорства не имеет законодательной базы. Не существует закона под названием “спонсорство”. Есть практика, установившаяся в 70-е годы прошлого века в период первого нефтяного бума, когда компании говорили наемному работнику: “если ты будешь у меня трудиться, ты должен будешь отдать мне свой паспорт, и ты будешь работать почти, как раб. Мы не можем позволить себе сейчас этого, мы не можем разрешить сохранения отношений по типу хозяин-раб”.⁹

В *Объединенных Арабских Эмиратах* в 2009 г. была введена “Система защиты заработной платы”, которая требует от нанимателя выплачивать заработную плату всем, включая и трудовых мигрантов, через установленные правительством банки. Указанная “Система” призвана также информировать Министерство труда о тех работодателях, кто задерживает выплаты зарплаты. Эта мера вызвана опасениями правительства созданием дефицита рабочей силы в случае если иностранные рабочие покинут страну из-за кризиса и перебоев в выплатах зарплаты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Продуманная миграционная политика государства, обеспечивающая контроль над миграционными процессами (иммиграцией и эмиграцией), а также миграционными потоками внутри страны, определяющая статус и права мигрантов на территории принимающих государств, порядок приобретения гражданства и т.д., призвана противостоять стихийным тенденциям нарастания конфликтов на межнациональной почве. Эта задача остается актуальной для всех государств БВСА.

Ряд мер могут помочь решению этой задачи. Речь идет, во-первых, о такой мере, как реформа системы образования, которая должна адаптироваться к нуждам и потребностям рынка. Важно также добиваться улучшения делового климата, который позволит интегрировать трудовых мигрантов в экономики стран БВСА. Другой важной мерой является реорганизация банковской и финансовой систем, а также изучение миграционных потоков, их негативного и позитивного влияния на развивающиеся экономики стран БВСА.

Для выполнения этих мер потребуются запуск среднесрочных и долгосрочных демографических проектов: они позволят внести ясность в вопрос о том, в каком количестве государству требуется дополнительная рабочая сила извне. Во-вторых, при приеме мигрантов или же при поощрении процессов эмиграции государство должно просчитывать потребности собственного рынка, свои финансово-экономические возможности, общую стратегию в отношении занятости. В-третьих, разрабатывая экономические реформы и имплементируя их, государство должно принимать во внимание демографические тенденции и избегать возникновения ситуации дисбаланса в сфере занятости.

Государственное регулирование миграционными процессами следует осуществлять разнонаправлено – по линии международных отношений, внутренних дел, экономики, финансов, образования, социальной защиты. Переизбыток

⁹ [http://www.arabianbusiness.com/562185?tmpl=print&page=.](http://www.arabianbusiness.com/562185?tmpl=print&page=)

институтов и учреждений, занимающихся проблемами миграции (то есть бюрократизация этой проблемы) только осложняет их решение. Существующая в странах БВСА инфраструктура, занимающаяся миграционными процессами, фрагментирована, а ее ключевые функции разбросаны по разным министерствам и агентствам. Они не в состоянии часто выполнить стоящие перед ними задачи, особенно в такой важной сфере, как создание базы данных по миграции и ее анализ.

В странах БВСА правительство фактически участвует в вербовке рабочей силы, в регулировании действий неправительственных организации или же занимает позицию невмешательства даже в случае неожиданных людских перемещений. Попытки взять регулирование процессами трудовой миграции под государственный контроль часто оказываются неэффективными, поскольку большая часть выходцев из Азии, Африки и стран Магриба предпочитает прибегать к незаконной миграции. Это, в свою очередь, позволяет принимающей стороне не соблюдать никаких обязательств по отношению к трудовым (нелегальным) мигрантам. В этой связи важным представляется подключить в скорейшее время государства БВСА к международным механизмам, регулирующим положение мигрантов. Это способно стимулировать формирование в странах региона собственных подходов, создание соответствующего миграционного законодательства и практики его применения.

ГОСУДАРСТВА ЮЖНОЙ АЗИИ: ПРОТИВОРЕЧИЯ ЭМИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Годы экономического процветания сделали миграционные потоки одной из самых динамичных и масштабных характеристик мирового хозяйства. Замещающая миграция быстро росла за счет включения все новых участников, как поставщиков, так и реципиентов рабочей силы. Общее число мигрантов в мире превысило 200 млн. человек, доля в численности населения ряда развитых экономик достигла 10%.

Их переводы в страны происхождения существенно увеличились в первое десятилетие XXI века в связи с количественным ростом иммигрантских национальных диаспор и общим повышением зарплаты в развитых экономиках. По оценке Мирового банка, в 2008 г. денежные поступления от них в страны происхождения составили 328 млрд. долл., по сравнению с 120 млрд., поступившими от стран ОЭСР в качестве официальной помощи. Лидерами – реципиентами стали Китай и Индия. Последняя получила от своей диаспоры 52 млрд. долл., что превышает приток в страну прямых иностранных инвестиций. Однако заслуживает внимания мнение экспертов Всемирного банка, что 2008 год может оказаться пиком по масштабу переводимых эмигрантами средств.¹⁰ Этот же год оказался самым значительным по притоку частного иностранного капитала и, несмотря на все призывы Всемирного банка увеличить поступления средств в развивающиеся страны в целях их экономического стимулирования, 2009 г не показал такого увеличения.

Для развивающихся стран – реципиентов эти средства оказались важным фактором роста внутренней покупательной способности населения и частично способствовали расширению местных мелких производств. По свидетельству директора вашингтонского Института миграционной политики, переводы мигрантов помогают общинам в странах происхождения решать местные проблемы, проводить строительство и ремонт школ, дорог, организовывать медицинские пункты.

Мировой экономический кризис стал сигналом к существенному ограничению правительствами стран Запада квот на въезд и ужесточению требований к потенциальным иммигрантам, претендующим на рабочие места. В этом отношении наблюдается сходство с усилением торгового протекционизма, хотя на всех мировых Саммитах 2008-2009 гг. повторяется позиция об опасности такой политики. Тем не менее, трудовой протекционизм, защита национальных рынков труда, как и интересов местных производителей, стали одной из основных черт антикризисной практики в странах Запада. Это была объективно обусловленная реакция правительств стран Запада на сокращение производства и последовавших за этим увольнений и численного роста безработицы. Например, в Испании уровень безработных среди коренного населения достиг 18%, среди иммигрантов 28%.

На этом фоне существенно возросла конкуренция на рынках труда развитых экономик, на которые были ориентированы эмиграционные потоки из стран Юга. В период повышательного экономического тренда ЕС объявил 2003 г. "Европейским годом мобильности рабочей силы", несмотря на то, что присущие иммиграции противоречия широко обсуждались на мировом и национальном уровнях. В докризисные годы ряд международных организаций, признавая определенную напряженность в отношениях коренного населения и мигрантами из других стран, искали пути ее снижения, ослабления на основе толерантности, просветительской

¹⁰ The Economist. London. October 10., 2009. P. 60.

работы, что предлагалось, например, в многочисленных публикациях исследовательских центров ОЭСР.¹¹

Ситуация заметно ухудшилась в связи с сокращением числа вакансий на рынках труда в странах Большой семерки и ЕС. Международная организация по миграции констатировала "рост ксенофобии по мере обострения конкуренции между местным населением и мигрантами".¹² Типична в этом отношении позиция председателя Австрийской партии свободы Х. Штрахе. Сославшись на то, что из 8 миллионов населения Австрии мигранты составляют 1.3 миллиона, он заявил, что количество переходит в качество и "подрывает устойчивость общества".

Этот страх перед размыванием национальной и социальной идентичности характерен для современного кризисного этапа мировой экономики, особенно в малых развитых странах, где доля иностранных рабочих быстро росла в последнее десятилетие. Открытость и толерантность официальной политики по отношению к иностранным мигрантам быстро уступают место трудовому протекционизму в том числе со ссылками на то, что трудовой вклад мигрантов ниже роста нагрузки на местную социальную и экономическую инфраструктуру.

Правительства стран Запада активизировали высылку нелегальных мигрантов. Например, в Италии принят закон, карающий за помощь нелегальным мигрантам, что в первую очередь относится к выходцам из стран Африки, пытающимся попасть в эту страну морским путем. Высылка нелегалов затронула прежде всего такие отрасли как строительство, розничная торговля, в которых доля теневой занятости всегда велика. Но ограничиться только этими мерами правительства развитых государств не могут, поскольку на них давят как экономические трудности, так и массовые настроения собственного населения, обвиняющего мигрантов в том, что они "крадут их рабочие места".

Хотя появились некоторые признаки выхода из экономического кризиса в США и некоторых европейских странах, прежде всего в Германии, крупном импортере рабочей силы, однако занятость продолжает сокращаться. Несложно предположить, что, стремясь снизить издержки, в частном секторе будут проводиться дальнейшие сокращения. Соответственно, правительства стран – традиционных реципиентов рабочей силы усилят ограничения на въезд иностранных рабочих или в лучшем случае постараются жестко его регулировать. Ассимиляционный подход, который ранее с трудом, но применялся, быстро заменяется отходническим, требованием временного пребывания иммигрантов по контракту, без семьи, и возвращения в страну происхождения по его окончанию. Такой характер носит предложенный в конце 2009 г. проект закона в Испании.

Вместе с тем нельзя не учитывать объективную ситуацию в странах ОЭСР – быстрое старение населения и низкую рождаемость. В пенсионный возраст вступила первая когорта поколения бэби-бумеров как в Европе, так и в Северной Америке, самая крупная в послевоенный период. За период 2005-2020 гг население в трудоспособном возрасте сократится на 5% в таких членах ОЭСР как Германия, Италия, Испания, Италия, в других – на 3%.

Это означает не только изменения на рынке труда, но и в структуре потребления, что неизбежно повлияет на номенклатуру производства товаров массового спроса, а также фармацевтических, санитарно-гигиенических, медицинского оборудования и техники. Не менее важно неизбежное возрастание спроса на медицинские услуги, в том числе на уход за больными и пожилыми людьми, что повышает спрос на живой труд с соответствующей подготовкой.

¹¹ См. OECD. International Migration Outlook. Paris, 2007.

¹² The Economist. L. January 17, 2009, P. 52.

Эту нишу по традиции, сформировавшейся в последние два десятилетия, в возрастающих масштабах занимали врачи и медицинский персонал – иммигранты, получившие необходимые навыки в учебных учреждениях в таких странах как Индия, Филиппины, Шри Ланка.¹³ В этой связи А. Акимов отмечает, что изменения характера рынка труда и потребительского рынка в развитых экономиках "носят долгосрочный структурный характер".¹⁴ На фоне качественных сдвигов в сфере производства и особенно услуг развитие экономики не смогут отказаться от привлечения извне рабочей силы, однако при этом неизбежны ее количественные ограничения и ужесточение требований к профессиональной подготовке. Намечившаяся тенденция четкой привязки квотирования въезда иммигрантов к экономическим и социальным потребностям принимающей страны будет только укрепляться.

Со своей стороны правительства стран Южной Азии в своей миграционной политике будут стремиться сохранить экспорт национальной рабочей силы в ходе восстановления мировой экономики. Очевидно, что в долгосрочной перспективе конкуренция между ними за рынок труда в развитых экономиках будет возрастать в прямой зависимости от продвижения собственного хозяйства и его спроса на квалифицированную рабочую силу. Экспорт кадров, не имеющих специальной подготовки будет сокращаться, особенно в случае затянувшейся рецессии на Западе.

Это повлияет на условия подтверждения национальных образовательных сертификатов в стране иммиграции. Как правило, требуется сдача соответствующих профессии экзаменов и экзамена по языку. Особенно высоки требования к мигрантам, претендующим на работу в медицинских учреждениях. Правительство Индии вело переговоры с американской стороной о смягчении визового режима для своих граждан, получивших образование в таких сферах как информационно-коммуникационные технологии, медицина, но в условиях кризиса они затормозились.

Изменения в миграционной политике в развитых экономиках закономерно скажутся на странах Южной Азии, ставших во второй половине XX века устойчивыми поставщиками мигрантов разной квалификации в страны Запада. К тому же обострилась конкуренция на рынках труда в странах ЕС между выходцами из разных регионов Юга, в первую очередь из Африки и Азии.

Одним из результатов становится активизация внутрирегиональных перемещений в Азиатско-Тихоокеанском регионе, которые начали формироваться в последнее десятилетие XX века. Этому способствовали такие процессы как рост народонаселения и, соответственно, незанятости в большинстве развивающихся стран региона, в первую очередь Южной Азии, и параллельно интенсивное старение населения в Японии, КНР, усилившаяся миграционная привлекательность Австралии и Новой Зеландии, высокие темпы роста Сингапура, которые в относительно короткие сроки стали рецепиентами для выходцев из Бангладеш, Индии, Пакистана, Шри Ланки. Стимулирующим фактором миграции для выходцев из стран Южной Азии, по мнению экспертов ОЭСР, являются резкие различия в уровне дохода на душу населения в азиатских странах по сравнению с государствами Европы и Северной Америки.¹⁵

Вместе с тем заслуживает внимания, что падение производства в развивающихся странах Южной Азии под влиянием мирового экономического и финансового кризиса не носило столь глубокого и всестороннего характера как в

¹³ OECD. International Migration Outlook. P., 2007, P. 33.

¹⁴ Акимов А. В. 2300 год: глобальные проблемы и Россия. М., 2008, С. 162.

¹⁵ OECD. Migration and Labour Market in Asia. P., 2003. P. 40.

экономически развитых. Особенно важно, что Индия с ее огромным людским потенциалом удержала темпы роста, хотя и не на прежнем уровне 7- 8% в год, но на 5.5-6%, значительно превысив аналогичные показатели развитых экономиках.

Одновременно существенно выросли официальные оценки регистрируемой в Индии безработицы, с 6% до 9.1% в 2009 г. Хотя эти показатели носят неточный характер, они все же свидетельствуют о растущей напряженности на внутреннем рынке труда. Некоторый оптимизм внес Азиатский банк развития, по расчетам которого ВВП развивающихся стран региона в среднем в 2010 г. вырастет до 6.4% по сравнению с 6% в предыдущем году. Предварительный прогноз роста ВВП Индии ожидается порядка 7%, что на 0.5% превышает прежнюю оценку. Пакистан удержится на 3.7 % роста, что ниже прошлогоднего показателя и к тому же страна переживает высокую, до 30% годовых, инфляцию.¹⁶ Сохранение темпов роста отмеченными странами не в состоянии смягчить гигантские размеры безработицы, результат хронической нехватки рабочих мест и постоянного перевеса предложения рабочих рук на национальных рынках труда. Эти долгосрочные факторы давно стали причиной устойчивой эмиграции трудовых ресурсов разной квалификации из стран региона.

Индия остается крупнейшим их поставщиком, причем доля квалифицированных специалистов постоянно возрастала в годы, предшествовавшие мировому кризису. По оценке А. Медового, завершился период, когда индийцы работали в основном на нефтяных скважинах стран Персидского залива. Миграционный поток стал формироваться "в основном из людей высокой квалификации, специалистов в области высоких технологий. Мигранты направляются, главным образом, в США и Канаду".¹⁷

Одной из устойчивых мотиваций выезда из стран Южной Азии остается стремление к получению образования за рубежом и возможность таким путем начать новую жизнь, добиться повышения жизненных стандартов. Последний доклад ПРООН (публикуется с 1975 г.), ранжирующий 182 страны по индексу человеческого развития (продолжительность жизни, охват обучением, грамотность населения и ВВП на душу населения по ППС), показал, что разрывы между странами, во-первых огромны, во-вторых сокращаются очень медленно. Если в развитых странах наблюдаются незначительные перемены мест в первой двадцатке с самыми высокими показателями этого индекса, то в группе развивающихся экономик только КНР сумела переместиться с 99 места на 92, а Бразилия и Индия законсервировались на 75 и 134 местах.¹⁸ Надо заметить, что изданный в 2009 г. доклад базируется на статистике 2007 г. и не учитывает ухудшения, вызванного кризисом. Так, количество голодающих в мире, снижавшееся до его начала, в короткий срок поднялось до одного миллиарда человек.

Правительства стран Южной Азии на официальном уровне не выработали последовательной политики по отношению к выезду своих граждан. В силу объективных условий она не могла стать институциональной, поскольку возможности правительств регулировать процесс очень ограничены, а интересы противоречивы. В силу объективных условий эмиграционная политика стран Южной Азии внутренне противоречива – эмиграция дает им остро необходимую иностранную валюту, в какой-то степени снижает давление на внутренний рынок труда, но в тоже время лишает национальную экономику квалифицированных кадров, которые нужны, если не для модернизации, то хотя бы для поддержания экономического роста. Самый простой шаг – запрет выезда специалистов, только

¹⁶ The Economist. L. October 10, 2009. P. 97.

¹⁷ Медовой А. И., Галищева Н. В. Экономика Индии. М., 2009. С. 214.

¹⁸ The Economist. L., 10.10.2009, P. 98.

усилит социальную напряженность и ухудшит финансовое положение стран. К тому же полностью остановить нелегальный выезд практически невозможно. Поэтому правительства региона ограничились по большей части фискальными мерами, которые имеют сравнительно ограниченный эффект из-за бедности мигрантов и коррумпированности бюрократических служб.

Правительство Индии неоднократно высказывалось за свободное перемещение своих граждан через границы, но в экономических соглашениях, например, с Шри Ланкой, Таиландом эта позиция никак не конкретизирована. Соглашение о свободном перемещении заключено с Непалом, но нет конкретной статистики, как оно реализуется. Известно только, что сложилось массовое двустороннее пересечение границ низко квалифицированными рабочими.

Надо отдать должное дальновидности правительства Индии в другом отношении. Даже в те времена, когда большинство развивающихся стран активно выступали против "утечки мозгов", оно предпочитало поддерживать с эмигрантами устойчивые контакты, приглашая уехавших специалистов для проведения лекционных курсов, семинаров в индийских учебных институтах, поощряло их финансовое участие в экономике страны.

Эта политика принесла результаты. В 2000-е годы, когда в Индии явно обозначился подъем экономики, в страну вернулись многие программисты из США, начавшие создавать малые предприятия в высокотехнологичных отраслях, новая генерация индийского предпринимательства, сумевших реализовать приобретенные за рубежом знания и средства в стране происхождения (start-ups). Проблема ныне в том, сумеют ли они выдержать возросшую конкуренцию на мировом и внутреннем рынках и сокращение возможностей экспорта, так как большинство из них работали по контрактам с крупными американскими компаниями.

В результате либеральной эмиграционной политики правительства индийская диаспора стала одной из самых крупных в мире, наиболее многочисленные находятся в США и Канаде с высокой долей квалифицированных специалистов. Однако в последние годы миграция индийских граждан в Австралию, число которых удвоилось за 1996-2006 гг., быстро росло. Они заняли третье место среди национальных диаспор в этой стране после граждан Новой Зеландии и КНР, что вызвало противодействие местного населения. Участились случаи нападения на индийских студентов, обучающихся на специализированных курсах по тем профессиям, которые дают возможность ускоренного получения права на постоянное жительство в Австралии.¹⁹ Две тысячи индийских студентов провели демонстрацию в Мельбурне с требованием к полиции усилить их охрану.

Для Пакистана традиционно была характерна миграция неквалифицированных рабочих в страны Персидского залива, в первую очередь в Саудовскую Аравию, где они находили места в строительстве. Поскольку эта страна не располагает собственными кадрами для такой занятости, это направление миграции сохранится. Выезд рабочих правительством не ограничивается по тем же причинам – высокой безработицы и заинтересованностью в притоке средств от диаспоры.

Следует признать, что правительство Индии, также как и других стран Южной Азии, не имеют значительного практического опыта регулирования эмиграционных потоков, которые носили в основном стихийный характер. Их политика в области эмиграции не была институционализирована, поскольку в данном случае их возможности влиять на ход событий ограничены. Приоритет принадлежит странам-реципиентам. Усилия правительств Южной Азии в первую очередь направлены на

¹⁹ The Economist. L., June 20, 2009. P. 57.

ограничение (противостояние) нелегальной иммиграции. Для Индии – это проблема постоянного нарушения ее границы с Бангладеш притоком нелегалов из этой страны, прежде всего неквалифицированной сельской рабочей силы, которая из-за своей дешевизны конкурирует с избыточными местными неквалифицированными работниками.

В Индии число внутренних мигрантов, а это почти исключительно трудовые мигранты, достигло 100 млн. человек. Эта огромная волна свободных рабочих рук, в том числе с начальным и средним школьным образованием, ориентирована прежде всего на крупные города. Возросшая территориальная подвижность рабочей силы была стимулирована быстрым распространением в последние годы мобильной связи, относительно новой ниши, в которой активно работают три крупнейшие индийские компании при поддержке правительства, что способствовало росту их позиций в сельских районах страны.

Мобильная связь в Индии – одна из самых дешевых в мире, причем операторы, стремясь расширить свое присутствие, ищут пути ее дальнейшего удешевления. Широко внедряются "зеленые технологии", использование энергии солнца, ветра, гибридные дизельно-электрические генераторы, снижающие потребление энергии. С марта 2008 г. по март 2009 г. число владельцев мобильных телефонов в Индии выросло на 52%, число новых абонентов составило 128 млн. человек. Для граждан страны это возможность расширить поиск работы, получить информацию о ее условиях, для крестьян и ремесленников узнать состояние спроса и цен на их продукцию. В социальном плане для мигрантов с определенным уровнем образования мобильная связь означает возможность выхода за пределы узкого мира общины, деревни, первую ступень к эмиграции.

В Бангладеш успешно действует компания "Граминфон", построенная на принципах микрокредитования, заложенных Мохаммадом Юнусом. Компания предоставляет в кредит женщинам из бедных домохозяйств мобильные телефоны, батареи и антенны с тем, чтобы они за плату обеспечивали возможность звонить односельчанам. Таким образом, так называемые "телефонные леди", "мобильные леди" погашают кредит и получают доход. На эту форму приходится треть пользования телефонами из общего числа 85 млн. человек в Бангладеш. Модель, названная сельским телефоном, распространилась далеко за пределы Бангладеш, в Индонезии, Уганде, Руанде, Камеруне. По выражению М. Юнуса "Если вы приобретаете мобильный телефон, это означает шанс выбиться из нужды в течении двух лет".²⁰ Появились исследования Лондонской школы экономики, что дополнительные 10 трубок на 100 человек в типичной развивающейся стране увеличивает на 0,6 процентных пункта ее доход на душу населения. Социальная и экономическая роль развития мобильной связи в странах Южной Азии со слабой инфраструктурой огромна.

Осложнение иммиграционной политики со стороны ведущих стран Запада закономерно активизировало стремление правительств стран Южной Азии возместить потерю за счет активизации эмиграционных потоков в страны Юга, в первую очередь на региональном уровне. В этой сфере уже сложились некоторые направления. Уже упоминались устойчивые связи Пакистана с нефтедобывающими странами Ближнего Востока, на которые ориентируются его мигранты. Правительство Непала, страны для которой поступления от выехавших рабочих стали важным источником средств в её катастрофическом финансовом положении, тем не менее ввело сбор за трудоустройство за рубежом. Центрами миграции для непальцев стали Катар и Кувейт, а также Малайзия. Шри Ланка, в которой хорошо

²⁰ The Economist. L., September 26, 2009. P.6.

функционирует система подготовки квалифицированных специалистов, поставляет их, как и Непал, в Саудовскую Аравию, Кувейт, ОАЕ. Парадокс заключается в том, что в их услугах нуждается национальная экономика, но правительство не может сдерживать выезд, так как поступления от мигрантов – это второй по величине источник притока иностранной валюты в страну.²¹

В отличие от Шри Ланки, Бангладеш одно из самых бедных государств в мире, поставляет на мировой рынок рабочих низкой квалификации, подготовленные специалисты составляют порядка трети выезжающих на заработки. Число трудовых мигрантов из этой страны быстро растет, поскольку найти работу на внутреннем рынке очень сложно. Направления сформировавшейся миграции ориентированы на страны Персидского залива, но географически быстро расширяются. Государство пытается всеми силами контролировать переводы средств от эмигрантов, но по оценкам, до 40% поступает в страну нелегально, что называется, из рук в руки. Высокий уровень коррупции в учреждениях, выдающих документы на выезд, приводит к тому, что граждане оказываются нелегалами в стране пребывания со всеми вытекающими последствиями.

Учитывая важность трудовой эмиграции, правительство Бангладеш пытается договариваться со странами-реципиентами об увеличении квот для въезда своих граждан, что довольно сложно на фоне кризиса. Более практичной является такая мера как согласование подготовки в Бангладеш рабочих по тем специальностям, в которых нуждается принимающая страна. Такая мера помогла бы в период роста мировой экономики, но едва ли даст положительные результаты на спаде. Тем не менее заинтересованность правительства в выезде своих граждан за рубеж с повышенным уровнем трудовой подготовки в перспективе может расширить возможности миграции.

Обращает на себя внимание, что члены Организации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК), в которую входят все государства региона, не достигли соглашения по вопросу свободного перемещения их рабочей силы. Переговоры продолжаются много лет, но крайне вяло из-за того, что такие страны, как Бангладеш, Шри Ланка, опасаются заполнения своих рынков труда квалифицированными специалистами из Индии. Бутан и Непал уже практически целиком ориентированы в своих внешнеэкономических связях на Индию. Даже в соглашениях о свободе торговли между странами региона Южной Азии (GATS), как правило, пункт о свободе перемещения физических лиц изымается. Надо отметить к тому слабую институциональность СААРК, что крайне затрудняет достижение конкретных результатов. В вопросе о свободе перемещения фактора труд эта организация не исключение. С таким же нежеланием стран-участниц допускать взаимное свободное перемещение рабочей силы столкнулась АПЭК.

²¹ Галищева Н. В. Экономика стран Южной Азии. М., 2009. С. 651.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА СТРАН ЮВА

В 2005 г. общее число мигрантов из стран АСЕАН составило 13,5 млн. человек из которых 5,4 млн. чел. нашли работу внутри региона.²² При таком массовом перемещении рабочей силы внутри и за пределами региона возникает острая необходимость в регулировании трудовой миграции. Трудовая миграция — это не проблема, которую необходимо решать, а процесс, требующий управления, что как определил еще 200 лет Адам Смит, является более сложным делом чем управление потоком товаров.²³ Эффективность миграционной политики зависит от того, насколько она отвечает интересам экономического развития страны и защите прав мигрантов.

На этих критериях и строится проводимая на *Филиппинах* политика по экспорту рабочей силы, которая считается одной из наиболее успешных среди развивающихся стран. Филиппины относятся к числу крупнейших экспортеров трудовых мигрантов (уступая только Мексике) и по показателю их соотношения к общей численности населения превосходят другие страны Юго-Восточной и Восточной Азии. Три миллиона филиппинцев ежегодно выезжают на заработки за границу. Ежедневно страну покидает 2800 трудовых мигрантов 7,6 млн. выходцев из Филиппин трудятся более чем в 90 странах, а на 50 тыс. судах плавают филиппинские моряки. По размеру поступающих денежных переводов от контрактных мигрантов Филиппины уступают только Мексике и Индии.

Процесс трудовой миграции, который начался в 70-х годах с выезда филиппинцев на заработки в страны Ближнего Востока, сегодня получает активную поддержку правительства страны, заинтересованного в решении целого ряда социально-экономических проблем — сократить безработицу, снизить социальную напряженность в стране и получить валютные средства. Опыт Филиппин в управлении трудовой миграцией признается как заслуживающий особого внимания развивающихся стран, в том числе и Юго-Восточной Азии, сталкивающихся с аналогичными проблемами.

Реагируя на стихийно начавшийся отток филиппинских рабочих в страны Ближнего Востока, правительство Фердинанда Маркоса еще в 1970-е годы решило занять активную позицию в управлении трудовой миграцией, притупив к реализации первых программ по экспорту рабочей силы. Посылка рабочих за границу стала официальной политикой в 1974 с подписания правительством Филиппин Закона о труде. Сегодня в управлении трудовой миграцией задействованы многие государственные и частные структуры — полиция, банки, образовательные учреждения, рекрутские структуры различные государственные ведомства.

Однако главным институтом, ответственным за проведение миграционной политики, является министерство труда и занятости и находящиеся в его подчинении две структуры, которые были созданы в начале 1980-х годов — Филиппинское Управление по работе за границей (Philippines Overseas Employment Administration — POEA), основной функцией которого является развитие рынка занятости и размещение трудовых мигрантов за границей, регулирование индустрии найма посредством введения системы лицензирования и мониторинга рекрутерских

²² Regional Informal Workshop on “Labor Migration in Southeast Asia: What Role for Parliaments?” 22-23 September 2007 Manila, Philippines.

²³ Цит. по: Philip Martin. Best Practices to Protect Migrants and Manage Migration. University of California. The paper was prepared for the National Conference on Labour Migration on “Effective Labour Migration Management in Thailand: Maximizing Benefits while Upholding the Rights of Migrants and Learning from Good Practices”, jointly organized by the International Organization for Migration, The Ministry of Labour and the National Human Rights Commission of Thailand, June 17, 2009, Bangkok.

структур, и Управление социального обеспечения рабочих за границей (Overseas Workers Welfare Administration – OWWA), решающее вопросы, связанные с защитой прав трудовых мигрантов и их социальным обеспечением.

Филиппины, как и другие страны-импортеры рабочей силы, при проведении своей миграционной политики вынуждены, с одной стороны, расширять рынок занятости для своих рабочих, выезжающих на заработки за границу, с другой стороны, защищать их права и интересы. Эти двойные цели миграционной политики и отражаются в деятельности филиппинских государственных структур, задействованных в этой сфере.

Филиппинское Управление по работе за границей (POEA) было учреждено в 1982 в соответствии с президентским указом No. 797 для поддержки и развития программ занятости за границей и защиты прав рабочих мигрантов.²⁴ В 1987 его функции были расширены с учетом поставленных перед ним новых задач по регулированию участия частного сектора в рекрутстве и найме трудовых мигрантов и для создания наилучших условий для занятости филиппинских контрактных рабочих.

Управление по работе за границей является основной регуляторной структурой, управляющей процессом трудовой занятости за границей. В функциональные обязанности Управления входит решение многочисленных вопросов, начиная от проверки контрактов найма (в год их обрабатывается более 800 тыс.), до реагирования на запросы миллионов филиппинских мигрантов об оказании им помощи за границей. Это может быть и жалобы на рекрутерское агентство, взимающего слишком большую плату за услуги, и просьба об оказании содействия в возвращении на родину в случае болезни, или обращение за получением правовой защиты мигранта, обвиняемого в совершении преступления в принимающей стране

В круг задач структуры входит: лицензирование рекрутерских агентств и контроль над ними, аккредитация иностранных работодателей и оценка их предложений по найму, проверка контрактов найма на предмет их соответствия минимальным стандартам, вынесение решений по возникшим спорам по контрактам найма, регистрация рабочих, выезжающих на заработки за границу, подготовка необходимых документов, проведение программ по борьбе с нелегальным рекрутерством, организация брифингов для выезжающих работников, изучение рынка занятости для филиппинских трудовых мигрантов, формирование стандартов по рекрутерству и найму, оказание правовой и социальной защиты мигрантам, попавшим в затруднительное положение²⁵. Управление также занимается разрешением спорных вопросов, возникающих между рабочим и агентом и между рабочим и работодателем.

Управление по работе за границей проводит программы по поддержке социальной интеграции мигрантов по их возвращению на родину, а именно организует семинары-ориентации, помогает в устройстве жилья и в правильном размещении накопленных средств.

Филиппинец, желающий получить трудовой контракт для работы за границей, должен до выезда из страны в обязательном порядке получить разрешение от Управления по работе за границей. Найм трудовых мигрантов осуществляется через рекрутерские структуры. Никто на Филиппинах не может работать легально в

²⁴ Migration in Asia Trends, challenges and police responses in countries of origin. International for migration. 2003. P. 141.

²⁵ Labour migration policy and management: Training modules. International Labour Office. 2005. P. 20.

индустрии рекрутерства без получения предварительного одобрения со стороны Управление по работе за границей.

Частные рекрутерские агентства несут коллективную с иностранными работодателями ответственность за условия контракта, что является условием получения лицензии на деятельность. Агентства, рекрутирующие трудовых мигрантов, имеют право взимать плату за услуги, не превышающую месячную зарплату трудового мигранта, и несут ответственность в соответствии с филиппинским законодательством за невыполнение работодателем своих обязательств перед трудовым мигрантом. А в ситуации кризиса, требующего массовой репатриации филиппинских мигрантов, рекрутерские агентства берут на себя ответственность по покрытию связанных с этим затрат. Желающие получить рекрутскую лицензию должны разместить гарантийные обязательства в определенных банках в качестве страховки против мошенничества и невыплаты иностранным работодателям зарплаты мигрантам. Управление по работе за границей вправе использовать эти гарантийные обязательства в случае подтверждения правоты требований трудовых мигрантов.

Управление по работе за границей осуществляет постоянный мониторинг деятельности лицензированных рекрутских агентств, которые по результатам своей работы могут получить вознаграждение в виде ускоренного прохождения процедуры проверки их контрактов. Аналогичную политику проводит Управление и в отношении иностранных работодателей — победителям проверки ежегодно присуждается президентская премия. Те же из них, кто проявил себя с отрицательной стороны и предложил неблагоприятные контракты, заносятся в черный список. Все иностранные работодатели обязаны пройти аккредитацию при Управлении по работе за границей. Предоставленный стандартный контракт найма должен соответствовать законодательству, действующему в принимающей стране и на Филиппинах и основываться на минимальных трудовых стандартах.

Иностранный работодатель, желающий нанять филиппинского работника, должен предоставить доказательство своего легального правового статуса и имеющиеся у него трудовые вакансии. Атташе по труду проверяет работодателя и его компанию, а также контракт найма рабочей силы. Иностранный работодатель может нанять филиппинского работника только через лицензированное агентство или Управление по работе за границей.

Стоящие перед государственной структурой многочисленные задачи в ситуации увеличивающегося оттока из страны трудовых мигрантов требуют от нее поиска новых средств по повышению эффективности своей деятельности. К последним инновациям можно отнести создание системы "одного окна"— когда все государственные структуры, связанные с предоставлением документов на отъезд (паспорт, налоговая и полицейская декларации, социальная страховка) находятся в одном здании. В 2003 г. Управление по работе за границей ввело электронную систему подготовки документации: каждый работник получает идентификационную карту (удостоверение личности), содержащую всю необходимую информацию о его/ее работе и квалификации. Эта карта также позволяет переводить средства за границу через некоторые филиппинские банки. Лица, проживающие вдали от столицы, получают доступ к государственным миграционным программам благодаря функционированию трех региональных центров и 10 провинциальных структур Управления по работе за границей.

Что касается самого трудового мигранта, отобранного работодателем, то до отъезда за границу он должны пройти медицинское обследование в соответствии со стандартами, установленными в принимающей стране, работодателем или филиппинским министерством здравоохранения. Для регистрации в Управлении по

работе за границей, он должен предоставить контракт личного найма, паспорт, визу, билет, страховку и сертификат о найме за границей.

Весь процесс трудовой миграции от подготовки к отъезду до возвращения на родину четко отлажен благодаря координации деятельности государственного управления с рекрутерскими агентствами и другими государственными структурами, включая министерства иностранных дел и труда.

Важным компонентом проводимой миграционной политики является реализация информационно образовательных программ, предназначенных для лиц, желающих уехать на заработки за границу. Обязательным для них является посещение однодневного семинара-ориентации, на котором дается информация по требуемой документации, разъясняются их права и обязанности в рамках контракта найма, рассказывается о том, чего можно ожидать по прибытию в страну, куда следует обращаться по вопросам здоровья и социальной защиты, даются консультации по переводам денежных средств. Эти семинары брифинги проводятся структурами, аккредитованными при Управлении социального обеспечения трудовых мигрантов, такими как рекрутерские агентства и НПО.

Еще одной структурой в рамках министерства труда и занятости, ответственной за проведение миграционной политики, является Управление социальным обеспечением трудовых мигрантов, которое управляет трастовым фондом, формируемым за счет средств, поступающих в виде взносов от трудовых мигрантов. Каждый работник, зарегистрированный в Управлении по работе за границей, должен стать членом Управления социального обеспечения трудовых мигрантов и внести в фонд одноразовую плату в размере 25 долл. Что касается моряков, то сумма взносов делится между мореплавателем (15 долл.) и нанимателем (10 долл.)

Управление социального обеспечения трудовых мигрантов в основном инвестирует средства в безопасные долговые обязательства или размещает их на депозитных счетах в государственных банках. В 2004. общая сумма средств, аккумулированных в трастовом фонде, составила порядка 74 млн. долл. Платежи в фонд и прибыли от инвестиций обеспечивают государство ресурсами, необходимыми для покрытия непредвиденных расходов, связанных с пребыванием филиппинских трудовых мигрантов за границей.

Членство в фонде социального обеспечения обеспечивает возможность трудовому мигранту получить кредиты на выезд за границу, на приобретение медицинской страховки, на покрытие расходов по страхованию жизни, а также средств на обучение, и на реинтеграцию (программы реинтеграции проводятся в 20 странах и 27 крупных городах), а также займов на развитие бизнеса. Управление по социальной защите трудовых мигрантов предоставляет консультации и проводит обучение трудовых мигрантов, а также помогает мелким и средним предпринимателям получить необходимую подготовку для развития своего бизнеса. С 2003 г. трудовым мигрантам стали предоставляться кредиты на создание собственных малых предприятий.

Фонд финансирует деятельность структур по социальному обеспечению рабочих мигрантов, созданных на местах, и сотрудников при атташе по труду. Самой крупной программой Управления по социальной защите трудовых мигрантов является управление деятельностью Центров социального обеспечения трудовых мигрантов, функционирующих при филиппинских миссиях в принимающих странах. Они предоставляют широкий спектр услуг: осуществляют контроль над условиями труда трудовых мигрантов и посещение их на месте работы, координируют свою деятельность с властью в принимающей страны для решения возникающих спорных вопросов по найму трудовых мигрантов, предоставляют временное жилье рабочим,

попавшим в затруднительное положение; оказывают содействия в репатриации мигрантов.

Главной обязанностью Управления по социальному обеспечению трудовых мигрантов является защиты интересов филиппинских работников за границей. Это направление миграционной политики Филиппин получило правовую поддержку в виде действующего с 1995 г. закона No. 8042 о трудовых мигрантах и проживающих за границей филиппинцах (Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995), устанавливающего стандарты защиты и социального обеспечения рабочих мигрантов и их семей. Его принятие было инициировано инцидентом, происшедшим с филиппинской работницей в Сингапуре, приговоренной к смертной казни.

Массовый характер выезда филиппинцев на заработки за границу и заинтересованность государства в повышении конкурентоспособности своих трудовых мигрантов поставило перед ним задачу по поддержке развития рынка занятости для филиппинских работников. Эта задача реализуется посредством проведения Управлением по работе за границей исследования рынка занятости для филиппинцев, результаты которого затем предоставляются рекрутским агентствам и трудовым мигрантам.

Постановке цели по улучшению условий занятости филиппинских мигрантов отвечает и деятельность государства, связанная с участием в международных ярмарках вакансий. Большую роль в улучшении рынка труда для филиппинских работников играют и организуемые визиты высокопоставленных чиновников и технических специалистов в принимающие страны²⁶. Аналогичные задачи решаются и в ходе встреч с иностранными дипломатами, на которых обсуждаются вопросы, связанные с пребыванием филиппинских мигрантов, так и собирается необходимая информация о имеющихся вакансиях на соответствующих рынках занятости.

В сравнении с другими странами ЮВА Филиппины активно используют дипломатические каналы для налаживания сотрудничества с иностранными государствами по вопросам трудовой миграции и защиты интересов филиппинских работников. Сегодня двухсторонние соглашения заключены с 12 странами, включая содружество Марианских островов, Индонезию, Ирак, Иорданию, Кувейт, Ливию, Норвегию, Папуа Новая Гвинею, Катар, Швейцарию, Тайвань, Великобританию. Если со странами Ближнего Востока эти двухсторонние соглашения носят общий характер, то со странами Европы они направлены на решение конкретных вопросов. Например, соглашение со Швейцарией предполагает обмен профессионалами и техническими специалистами для кратковременной работы. Соглашение с Великобританией содействует занятости филиппинских работников в области здравоохранения. Аналогичные вопросы решает и соглашение, подписанное с Норвегией. Специальная программа для Тайваня предоставляет возможность работодателям нанимать филиппинских рабочих без посредничества рекрутерских агентств.

В последние годы Филиппины стремятся отказаться от общих соглашений в пользу более конкретных, которые легче применять на практике. Однако процессе заключения подобного рода соглашений носит затяжной характер и наталкивается на незаинтересованность принимающих стран.

Свою деятельность филиппинское Управление по работе за границей осуществляет в сотрудничестве с министерством иностранных дел и с министерством труда и занятости, В соответствии с законом № 8042 министерство иностранных дел через свои иностранные подразделения должно охранять права

²⁶ Labour migration policy and management: Training modules... P. 30.

рабочих-мигрантов и оказывать им помощь, включая репатриацию лиц, попавших в сложное положение.

Министерство иностранных дел играет важную роль в решении многих вопросов, требующих дипломатического вмешательства, к которым относятся сотрудничество с властями принимающей страны по вопросам амнистии нелегальных мигрантов; правовая помощь трудовым мигрантам, обвиняемых в совершении противоправных действий; посещение задержанных трудовых мигрантов; координация с полицией принимающей стороны по вопросам, связанным с трудовыми мигрантами; двухсторонние переговоры с властями принимающей страны по трудовым вопросам. Филиппинские посольства предоставляют консалтинговую и правовую помощь трудовым мигрантам, проверяют условия их труда, осуществляют планы репатриации и эвакуации в случае войны или конфликта, содействуют в осуществлении контроля над действием договора найма.

В сферу компетенции Министерства иностранных дел входит и ведение переговоров по заключению двухсторонних трудовых соглашений. При посольствах за границей работают атташе по труду и сотрудники социального обеспечения. Филиппины имеют 33 офиса трудовых атташе в 27 странах (8 в Азии, 11 на Ближнем Востоке и Северной Африке, 3 — в Северной Америке и 3 — в Европе) В 32-х странах работают 45 атташе по трудовым вопросам, в обязанности которых входит поддержание контактов с трудовыми мигрантами, предоставление им консультаций и правовой помощи, улаживания возникающих споров. Всего в настоящее время за границей работают 250 чиновников, занимающихся проблемами трудовых мигрантов.

Государство разрешает посылать трудовых мигрантов только в те страны, где соблюдаются права филиппинцев, гарантией чего служат трудовые законы и заключенные двухсторонние и многосторонние соглашения.

Что касается министерства труда и занятости, то на него возлагается ответственность следить за тем, чтобы к рабочим мигрантам применялась бы законы о труде и о социальном обеспечении, действующие за границей. В этом министерстве все агентства и структуры, связанные с решением вопросов трудовой миграции, взаимосвязаны под эгидой заместителя министра, что обеспечивает координацию их деятельности. В свою очередь министерство труда и занятости сотрудничает с полицией, судами и национальным бюро расследований в решении вопросов, связанных с борьбой с нелегальными рекрутскими агентствами.

Филиппинам удалось создать достаточно слаженную государственную систему по экспорту рабочей силы. Важнейший урок, извлекаемый из опыта осуществления миграционной политики в этой стране — это необходимость налаживания тесного взаимодействия (формального и неформального) между различными государственными структурами с тем, чтобы обеспечить четкое распределение между ними обязанностей в управлении миграционным процессом.

Как и Филиппины, *Индонезия* при отправке за границу на заработки своих работников преследует прежде всего экономические цели — снизить безработицу в стране, содействовать притоку денежных поступлений от мигрантов, повысить качество индонезийских трудовых ресурсов и обеспечить защиту их социальных интересов. Несмотря на отсутствие закона об иммиграции правительство страны активно участвует в отправке за границу трудовых мигрантов, осуществляя это во взаимодействии с местными рекрутскими агентствами, которые получают лицензию в министерстве трудовых ресурсов и трансмиграции. Для этого им необходимо иметь соглашение о рекрутстве, заявки на работу, контракты найма и соглашения о размещении трудовых ресурсов.

Перед отъездом за границу трудовые мигранты посещают специальные семинары, на которых их знакомят с культурой и обычаями страны назначения и дают рекомендации по решению жизненно важных проблем при содействии со стороны посольств, которые помогают им в случае необходимости нанять адвокатов и предоставляют мигранту правовую помощь. В отличие от Филиппин Индонезия не имеет в составе посольств штата атташе по труду, также как до сих пор не сформировала фонда социального обеспечения трудовых мигрантов, что намного снижает возможность проведения политики по защите их прав и интересов.²⁷ Последнее обеспечивается в рамках подписания Меморандумов о взаимопонимании со странами-импортерами трудовых мигрантов, которые на настоящий момент находятся лишь на стадии рассмотрения и обсуждения, как например, с Саудовской Аравией, и Брунеем, являющимися основными районами притяжения индонезийских работников.

Отсутствие гарантий защиты прав трудовых мигрантов стало предметом политических дебатов в стране, и под давлением неправительственных правозащитных организаций парламент страны принял решение о создании специального органа для подготовки проекта закона о трудовой миграции.

В принципе государство предоставляет возможность всем индонезийцам выехать на заработки за границу. Но несмотря на наличие официальных каналов для миграции число нелегальных мигрантов превышает число выехавших по трудовым контрактам. И в сравнении с филиппинцами индонезийцы менее образованы и меньше знакомы с иммиграционной процедурой и со своими правами. Это делает их более дешевой и более уязвимой рабочей силой.

В сравнении с другими странами ЮВА *Вьетнам* вступил на международный и азиатский рынок рабочей силы позднее, когда правительство, которое и определяет (в отличие от других стран АСЕАН) выбор направления трудовой миграции, осознало ее преимущество для разрешения внутренних социальных проблем — бедности и безработицы.

Вьетнам планирует к 2010 г. отправлять ежегодно за границу около 40-50 тыс. чел. которые предварительно получают профессиональную подготовку в стране.²⁸ Государство приняло программу по поддержке и оказанию помощи вьетнамцам, вернувшимся на родину, и поддерживает их в создании мелких и средних предприятий на накопленные за границей средства. Они проходят курсы обучения менеджменту и получают доступ к кредитам.

Право выбора направлений трудовой миграции остается по-прежнему за государством, которое заключает соответствующие соглашения с принимающими сторонами и даже субсидирует отъезд трудовых ресурсов за границу. Проводимая миграционная политика регулируется в рамках трудового законодательства (хотя до сих пор закона об эмиграции нет) и осуществляется различными государственными ведомствами. Частный бизнес к этой сфере деятельности пока не привлекается, официально запрещен и самостоятельный поиск работы за границей.

Контроль государства над миграционными процессами принимает различные формы.

Это отражается, во-первых, в том, что северные провинции, за исключением г. Хошимин, должны поставлять большую долю рабочих-мигрантов. Подобного рода селективный подход к экспорту рабочей силы обусловлен проводимой политикой по смягчению диспропорций в уровне развития отдельных районов страны. Во-вторых,

²⁷ Labour Migration in Asia Trends, Challenges and Policy Responses in Countries of Origin. International Organization for migration . Geneva, 2003. P. 131.

²⁸ Labour Quality – Thorny Problem for Vietnam // VNECONOMY. 01.08.2007 (http://www.vneconomy.com.vn/eng/article_to_print.php?id=6b6e4504c226bf).

государство регулирует долю женщин в составе эмигрирующей рабочей силы, которая в 90-х гг. не превышала 18,2%. (в сравнении с 63% в Индонезии и 60% на Филиппинах.). Это связано с существующими ограничениями на трудовые контракты для женщин, позволяющими им работать за границей в качестве домашней прислуги и в сфере услуг. В то же время действующие ограничения по возрасту и полу лишь способствуют распространению нелегальной миграции и практики продажи людей.

Трудовая миграция из стран ЮВА будет, по всей видимости, расширяться, несмотря на рост экономического производства и улучшение материального положения населения, согласуясь с тенденциями развития на мировых рынках труда и отвечая поставленным правительствами этих стран задачам в сфере экономики и социальных отношений, что находит отражение в проводимой миграционной политике.

Наряду со странами, экспортирующими рабочую силу, в регионе появилась группа стран, привлекающих мигрантов, к числу которых относится *Таиланд*. Для Таиланда мигранты представляют важнейший источник поставок дешевой рабочей силы, потребность в которой диктуется интересами поддержания конкурентоспособности ряда отраслей экономики (прежде всего рыбного и сельского хозяйства, строительства и туризма), в условиях бурно развивающейся экономики. Работодатели, сталкивающиеся с дефицитом рабочей силы и осознающие свою зависимость от найма иностранной рабочей силы из соседних стран региона, стали активно лоббировать в правительственных структурах решения, направленные на облегчение притока в страну трудовых мигрантов.²⁹

Де-факто таиландские иммиграционные законы не разрешают импортировать иностранную рабочую силу. Правовую основу проводимой миграционной политики представляют два закона: Иммиграционный закон 1979 года и Закон о найме иностранной рабочей силы 1978 года. Иммиграционный закон 1979 г. устанавливает, что все иммигранты, въехавшие в страну без визы и нарушающие иммиграционный закон, являются нелегалами и могут быть депортированы из страны. Однако статья 17 этого закона позволяет избежать этого в случае регистрации трудовых мигрантов

Закон о найме иностранной рабочей силы 1978 предусматривает, что все иностранцы должны получить разрешение на работу в Таиланде, и им позволено работать в ограниченных сферах деятельности, определяемой министерством труда. Королевский закон установил 39 сфер деятельности, запрещенных для работы иностранцев, в том числе сельское хозяйство, текстильная промышленность и строительство. Однако статья 12 предоставляет властям право нанимать рабочих на временную работу в соответствии с указами правительства³⁰, которое избрало такой вариант решения проблемы: нелегальный иммигрант, который заявит о себе властям, получит разрешение на временную работу в соответствии со статьей 17 Иммиграционного закона.

И в 1992 г. Таиланд приступил к проведению своей миграционной политики в отношении неквалифицированной рабочей силы в качестве меры легализации нелегальных мигрантов., хотя еще в 1970-х гг. на многих фабриках страны, расположенных в приграничных зонах, стали использовать труд мигрантов из Бирмы (ныне Мьянмы). Когда правительство ввело регистрацию мигрантов, то исходило из того, что приток в страну иностранной рабочей силы — явление временное и что через несколько лет ситуация изменится и отпадет необходимость в ее найме. Последующие программы регистрации так же исходили из этого предположения.

²⁹ International Migration, Multi-local Livelihoods and Human Security: Perspectives from Europe, Asia and Africa. Institute of Social Studies The Netherlands. Paper presented at the 2007 Conference on "International Migration, Multi-local Livelihoods and Human Security: Perspectives from Europe, Asia and Africa." At the Institute of Social Studies, the Hague, 29-30 August 2007. P. 2.

³⁰ Vitit Muntarbhorn .The Mekong Challenge. Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/Practices versus International Labour Standards. International Labour Organization 2005. P. 13-14.

Первая программа касалась только бирманцев, которым было разрешено работать в четырех провинциях Таиланда вдоль границы с Бирмой. Однако регистрация 1992 г. не дала ожидаемых результатов — зарегистрировалось не более 10 тыс. человек, главным образом по причине высокой стоимости процедуры регистрации, отсутствия понимания выгод регистрации и распространения коррупции среди чиновников, проводивших регистрацию.

Следующим этапом реализации миграционной политики стал 1996 г., когда работодатели, использующие труд нелегальных рабочих из Камбоджи, Лаоса и Бирмы, получили разрешение на их регистрацию на период два года, заплатив за каждого 2500 батов. Разрешение было получено для работы в семи отраслях экономики — сельское хозяйство, рыболовство, строительство, добывающая промышленность, добыча угля, транспорт и промышленность (с последующим расширением сферы занятости до 24 секторов) в 39 провинциях страны, число которых в дальнейшем возросло до 43. Регистрацию прошли более 500 тыс. трудовых мигрантов, или примерно половина из нанятых на работу иностранцев. (87% бирманцев, 9% — камбоджийцев и 4% — лаосцев).

С одной стороны, осуществление политики регистрации мигрантов согласовалось с желанием правительства страны поставить под свой контроль приток в страну иностранной рабочей силы, с другой стороны, диктовалось спросом на неквалифицированную рабочую силу в ряде отраслей экономики и стало ответной реакцией на эту потребность рынка.

Этот период реализации программы регистрации характеризуется введением ограничений на сферу деятельности и ограничений на территорию размещения иностранной рабочей силы. На следующем этапе проведения миграционной политики (1998, 1999 и 2000 гг.), совпавшем по времени с обострением финансового кризиса в стране и ростом опасений по поводу безработицы среди таиландских рабочих, была введена система квотирования рабочих мест для иностранных трудовых мигрантов с сужением ареалов их размещения до 34 провинций и ограничений на их сферу занятости³¹ Разрешение на работу стали выдаваться на год вместо двух лет предусмотренных предыдущей регистрацией. Те, кто не прошел регистрации, подлежал депортации.

Регистрация означала, что в обмен на выплату определенных средств за прохождение этой процедуры найма на работу, включающей и получение права на работу и медицинскую страховку, правительство предоставляет мигранту возобновляемое разрешение на работу сроком на полгода или год. Эти разрешения откладывают вынужденный выезд зарегистрированного мигранта из Таиланда страны. При этом зарегистрировать иностранного рабочего мог только работодатель, который и покрывал стоимость регистрации, компенсируя свои затраты за счет отчислений средств из зарплаты работника. Однако в силу того, что многие мигранты во избежание уплаты своим нанимателям средств за регистрацию убегают от них, те с нежеланием их регистрируют.³² По условиям регистрации трудовой мигрант получает гарантии в виде выплаты ему минимальной заработной платы. Однако тогда, как и сейчас часть работодатели это условие зачастую не соблюдают.

Правительство Таиланда проводило программы регистрации без объявления четкой и ясной миграционной политики, что формировало у работодателей и мигрантов чувство неопределенности в отсутствии информации о том, будет ли

³¹ Labour Migration in the Greater Mekong Sub-region Synthesis Report: Phase I. November 2006. The World Bank 2006. . P. 25.

³² Philip Martin. Thailand: Improving the Management Of Foreign Workers. International Labour Office. International Organization for Migration. 2004 P. 20.

проведена еще одна регистрация. Оставалось неясным, какие сектора экономики и какие провинции будут открыты для работы, какова будет оплата процедуры регистрации. Все это создавало сложности в проведении программ регистрации, которыми воспользовались далеко не все приехавшие в страну иностранные рабочие, пополнившие армию нелегалов.

В свою очередь и правительство оставалось в полном неведении относительно истинного числа работающих в стране трудовых мигрантов, что и послужило мотивом для проведения программ их амнистии, предусматривающих легализацию их статуса.

В 2001 г. новое правительство Таксина Чиинаватра заявило о том, что решит проблему нелегальной рабочей силы в Таиланде. Вопрос шел о том, следует ли прибегнуть к жестким мерам в отношении мигрантов или же провести кампанию их регистрации в рамках объявления амнистии применительно ко всем работающим в Таиланде иностранным работникам. Амнистия состоялась в 2001-2003 гг. и 2004-2005 гг. с целью заставить мигрантов "выйти из тени". Правительство не могло эффективно регулировать трудовую миграцию, поскольку не знало достоверно, где трудятся нелегальные мигранты и какова их численность. С одной стороны, правительство было заинтересовано в получении достоверной информации о всех работающих в стране нелегальных мигрантах, с другой – отвечало на призыв частного сектора создать благоприятные условия для найма неквалифицированной рабочей силы.

Впервые все работодатели, независимо от места проживания, во всех 76 провинциях страны, могли зарегистрировать своих иностранных рабочих сроком на полгода, по истечению которого процедура выдачи разрешений на работу могла быть возобновлена. Стоимость регистрации составляла 4450 бат (101 долл.), включая 1200 бат за медицинскую страховку.³³ Однако разрешенная сфера их деятельности была сокращена до 11 секторов экономики с включением двух новых секторов – промышленного производства и работы по дому, которые ранее были закрыты для мигрантов. Условием получения разрешения на работу сроком на один год стало прохождение обязательного медицинского освидетельствования, которое давало мигранту право на получение медицинской страховки на весь срок действия трудового разрешения. При неблагоприятных медицинских показателях мигрант подлежал немедленной депортации. Процесс регистрации предоставил право на работу в 2004 г. более чем 814 тыс. мигрантов.³⁴

В рамках проведения кампании амнистии мигрантам давались идентификационные номера, цифровались их фотографии и брались отпечатки их пальцев, что позволяло правительству Таиланда получить достоверную информацию о прибывших в страну мигрантах и вести переговоры со странами, экспортерами рабочей силы, на предмет возвращения приехавшей в страну трудовых мигрантов по окончании сроков действия их разрешений на работу.

Впервые регистрации подлежали и работодатели, собирающиеся нанять иностранного рабочего. По установленным правилам они должны были заявлять о наличии трудовых вакансий, и если в течение 15 дней они не заполняются гражданином Таиланда, то работодатель получает право нанять иностранного рабочего. Работодатель выплачивает государству налог за наем

³³ International migration, multi-local livelihoods and human security: Perspectives from Europe, Asia and Africa 30 and 31 August 2007. Institute of Social Studies The Netherlands. Paper presented at the 2007 Conference on "International Migration, Multi-local Livelihoods and Human Security: Perspectives from Europe, Asia and Africa." At the Institute of Social Studies, the Hague, 29-30 August 2007.

³⁴ Labor Migration in the Greater Mekong Sub-region. Synthesis Report: Phase I. The World Bank 2006.

зарегистрированной неквалифицированной иностранной рабочей силы, стоимость которого варьируется по провинциям

Однако несмотря на большую открытость миграционной политики после 2001 г., угроза депортации для незарегистрированных мигрантов оставалась вполне реальной.³⁵ По словам одного тайского эксперта, это была политика "открытых дверей, но закрытых окон".³⁶

Начиная с октября 2001 г. полиция стала систематически проводить рейды по поиску нелегальных мигрантов. Только в первую половину 2001 г. были арестованы полицией и депортированы 120 тыс. нелегалов. По закону об иммиграции все иностранцы, находящиеся в стране без соответствующего юридического документа, считаются незаконными мигрантами, которые соответственно караются двумя годами тюремного заключения и штрафом, после чего их отправляют в специальные лагеря и депортируют на родину.³⁷ В отношении работодателей, использующих труд нелегалов, предусматривалось мера наказания в виде тюремного заключения сроком на три года и штрафа в размере 60 тыс. бат (1340 долл. США), Однако к июню 2005 г. после объявленной амнистии зарегистрировалось только 344 тыс. чел. В целях предотвращения притока нелегалов Таиланд даже закрыл временно границы с Бирмой (Мьянмой), Камбоджой и Лаосом.

В начале 2004 г. кабинет министров принял две резолюции, направленные на создание сложной системы управления трудовой миграцией, что предполагало: 1) организацию формальной системы легального доступа мигрантов из отправляющей страны на рынок труда в Таиланде; 2) осуществление контроля над тем, чтобы работодатели выполняли национальные стандарты по труду; 3) противодействие нелегальному пересечению границ; 4) арест всех, кто содействует нелегальной миграции; 5) депортация нелегалов в те страны, из которых они прибыли

Однако при проведении миграционной политики правительство ограничивалось регистрацией трудовых мигрантов или проведением амнистии, что не исключало сохранение в составе иностранной рабочей силы огромного числа нелегалов, поскольку реальной программы по регулированию спроса и предложений на рынке труда в отношении иностранной рабочей силы не проводилось. Попытки разрешить эту проблему, также как и ввести более жесткий контроль над притоком в страну нелегальной рабочей силы были предприняты в рамках подписания меморандумов о взаимопонимании с Лаосом в 2002 г., Камбоджой и Мьянмой в 2003 г.

Эти меморандумы заложили основу для более эффективного управления потоками мигрантов и защиты их интересов. В рамках этих соглашений работодатели должны предоставлять детальную информацию о численности используемых ими трудовых мигрантов и о наличии свободных вакансий, которые затем передаются странам-импортерам рабочей силы, где частные агентства (Камбоджа) или правительственные агентства (Мьянма и Лаос) рекрутируют трудовых мигрантов. Власти этих стран в свою очередь проверяют личность мигранта, выдают ему паспорт, необходимый для получения трудовой визы в Таиланде и прохождения процедуры получения разрешения на работу на два года, которое один раз возобновляется. По истечению срока действия трудового

³⁵ Vitit Muntarbhorn The Mekong Challenge Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/Practices versus International Labour Standards. International Labour Organization 2005. P. 25.

³⁶ Vitit Muntarbhorn The Mekong Challenge Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/Practices versus International Labour Standards. International Labour Organization 2005. P. 27.

³⁷ Annuska Derks. Combating Trafficking in South-East Asia. A Review of Policy and Programme Responses 2/2000. Geneva 2000. International Organization for Migration (IOM)/. P. 34.

разрешения рабочие мигранты должны вернуться на родину, где они могут через три года подать новую заявку на работу в Таиланде. Трудовые мигранты, по условиям соглашения, должны платить подоходный налог и вносить 15% своей заработной платы в фонд репатриации, средства из которого им компенсируются по возвращению на родину.

Однако до сих в Таиланде работает мало мигрантов, приехавших в страну на условиях, предусмотренных Меморандумами о взаимопонимании – главным образом по причине сложности, длительности и высокой стоимости прохождения установленной процедуры выезда из страны и получения разрешения на работу в Таиланде. Например, в Камбодже и Лаосе мигранты должны получить документы у местных и провинциальных властей и приехать в столицу для завершения процесса оформления найма, что занимает у них от трех до пяти месяцев. Камбоджийские мигранты, приехавшие в Таиланде в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании должны выплатить рекрутскому агентству сумму, составляющую 20% от их дохода в первый год своего пребывания в Таиланде.³⁸ Для мьянмарца гораздо проще нелегально пересечь границу и взяться за любую работу, чем тратить силы, время и деньги на прохождение официальной процедуры рекрутерства. С 2010 г. однако, предусматривается, что наем иностранной рабочей силы в Таиланде будет осуществляться только в рамках Меморандумов о взаимопонимании. Несмотря на стремление правительства страны поставить под контроль трудовую миграцию, реализация предложенных схем наталкивается на ряд сложностей.

По-прежнему далеко не все трудовые мигранты понимают преимущества прохождения официальной процедуры регистрации с точки зрения получения гарантий защиты и доступа к социальным услугам. Среди работодателей и мигрантов сохраняются большие сомнения в выгоду регистрации с точки зрения вынужденных затрат, связанных с оплатой стоимости всей процедуры. Институциональная основа проводимой миграционной политики развита еще слабо. Если страны-экспортеры рабочей силы, испытывают кадровые, финансовые и технические сложности при реализации Меморандумов о взаимопонимании, то у Таиланда возникают проблемы с обеспечением пограничного контроля и проведением мониторинга условий работы трудовых мигрантов.

Важным фактором является и коррупция среди чиновников по обе стороны границы, что препятствует обеспечению регулирования в сфере контроля над мигрантами и благоприятствует сохранению в стране огромной армии нелегальных рабочих. Миграционная политика по-прежнему грешит непоследовательностью, что является проявлением отсутствия и правительства страны четкого понимания того, что необходимо делать для управления трудовой миграцией, имеющей перспективу роста в будущем. Так, например, в 2009 г. правительство сначала заявило о том, что не будет проводить очередную программу регистрации, а впоследствии от своего решения отказалось.

При реализации миграционной политики Таиланд сталкивается с необходимостью разрешения возникающих противоречий между интересами экономического развития и обеспечения национальной безопасности, что проявляется, с одной стороны, в реализации программ регистрации трудовых мигрантов, в расширении форм сотрудничества с соседними странами в управлении трудовой миграцией, с другой стороны, в ужесточении мер в отношении нелегальной трудовой силы и в борьбе с трафиком людей. Руководствуясь интересами поддержания конкурентоспособности страны, зависящей от использования

³⁸ Labour Migration in the Greater Mekong Sub-region. P. 62.

дешевого неквалифицированного труда, таиландское правительство, скорее всего и впредь будет искать пути удовлетворения возникающего на рынке труда спроса путем легализации статуса трудовых мигрантов в рамках их регистрации. Однако непоследовательность государственной политики, как это имело место в 2009 г., создает на рынке труда неопределенность, что ограничивает эффективность принимаемых мер по контролю за трудовой миграцией.

Экономическое развитие *Малайзии*, также как и Таиланда все больше зависит от использования труда иностранных рабочих, прежде всего, в сельском хозяйстве, строительстве и в сфере услуг. По некоторым данным, 22% рабочей силы – иностранцы.³⁹ Как и Сингапур, Малайзия предпочитает нанимать квалифицированную иностранную рабочую силу, например, врачей, но не может обойтись и без неквалифицированной. В Малайзии используются три механизма для обеспечения безопасности границ и регулирования притока иностранной рабочей силы – выдача разрешения на работу, уплата налога на иностранную рабочую силу, осуществление мер контроля внутри страны.⁴⁰ Иностраный рабочий приезжает в страну по трудовому контракту с указанием вида занятия и срока пребывания в стране. Разрешение на работу предоставляется сроком на один год с возможностью его продления на протяжении трех лет. В соответствии с государственным регулированием иностранной рабочей силы действует система квот по отраслям и ограничения по странам, поставщикам рабочей силы. По законодательству от 1980 г. рекрутерство иностранной рабочей силы осуществляется через частные агентства, острая конкуренция между которыми благоприятствует повышению эффективности их деятельности. В настоящее время большая часть иностранной рабочей силы нанимается через агентов или напрямую работодателем.

Наниматель платит налог за наем иностранного рабочего, который различается по отраслям экономики и зависит от квалификации рабочего, и вносит финансовое обеспечение в качестве гарантии того, что рабочий покинет страну по завершению срока действия контракта. Однако нежелание со стороны предпринимателя нести бремя расходов при найме неквалифицированной иностранной рабочей силы и сложная процедура получения разрешения на работу – все это способствует росту нелегальной миграции, поскольку обе стороны стараются избежать бюрократических проволочек, так же как и финансовых затрат. Когда миграционная политика вступает в конфликт с интересами рекрутов, мигрантов и даже предпринимателей, появляется нелегальная миграция.⁴¹

Важнейшим направлением проводимой миграционной политики является борьба с нелегальной миграцией, представляющей угрозу для интересов обеспечения национальной безопасности. В этих целях используются такие средства политики как регистрация мигрантов, амнистия, усиление контроля над притоком мигрантов. После финансового кризиса 1997-1998 г.г., ставшим поворотным моментом в проведении миграционной политики, были усилены правовые и полицейские меры по борьбе с незаконной миграцией.

Создаются новые лагеря для содержания незаконных мигрантов, которые в соответствии с принятыми в 2002 г. дополнениям к Закону о миграции от 1959 г.,

³⁹ Vijayakumari Kanapathy. Towards and East Asian Cooperation Framework for Migrant Labour Migrant Workers In Malaysia: An Overview Institute of Strategic and International Studies (Malaysia). December 2006 Country paper prepared for the Workshop on an East Asian Cooperation Framework for Migrant Labour, Kuala Lumpur, 6-7 December 2006.

⁴⁰ Amarjit Kaur. International Labour Migration in Southeast Asia: Governance of Migration and Women Domestic Workers (<http://intersections.anu.edu.au/issue15/kaur.htm> Issue 15, May 2007).

⁴¹ Graziano Battistella Scalabrini. Migration Without Borders: A Long Way to Go in the Asian Region. International Migration Institute. Series 24 January 2005 UNESCO (<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139150e.pdf>).

стали считаться уголовными преступниками. Им угрожает тюремное заключение на неопределенный срок, депортация и телесные наказания. Примерно 700-800 нелегальных мигрантов, проживающих в Малайзии, арестовываются каждый месяц. Из них примерно 100 чел. — дети. В 2001 г. в Малайзии было задержано более 158 тыс. нелегальных мигрантов, в основном индонезийцев.⁴² Легальные иностранные рабочие, занятые в домашнем хозяйстве, убежавшие от хозяина, стали также причисляться к категории нелегальных мигрантов и переправляться в лагерь. В соответствии с новыми поправками, предприниматель, нанявший нелегальных рабочих, может быть оштрафован на 10 тыс. ринггитов (2600 долл. США), посажен в тюрьму сроком до пяти лет и подвергнут телесному наказанию — битьем палками.

За четыре месяца до введения поправок к закону Малайзия объявила об амнистии, позволившей нелегалам свободно покинуть территорию страны. Однако ею воспользовались не более 300 тыс. человек. Аналогичная картина наблюдалась и во время амнистии с конца 2005 г. по начало 2006 г. В то же время массовая депортация не встречает поддержки со стороны предпринимателей, считающих, что она нанесет вред экономике, зависящей от использования труда иностранных рабочих.

Сдерживает проведение кампаний репатриации нелегальной рабочей силы и нежелание обострять отношения с Индонезией. Например, в 2004 г. президент Индонезии С. Б. Юдойоно официально обратился к Малайзии с просьбой отложить проведение этой операции. Однако это решение правительства Малайзии натолкнулось на оппозицию со стороны парламента, опиравшегося на мнение общественности. Опрос населения показывает, что большинство малазийцев выступает против незаконных мигрантов, которые считаются бременем для страны и ответственными за рост преступности. Малайзия также решила ограничить приток мигрантов, представителями только 12-ти стран, разрешив въезд рабочей силы из Камбоджи, Лаоса, Индонезии, Мьянмы, Филиппин, Таиланда, Вьетнама, Индии, Непала, Казахстана, Туркменистана и Узбекистана. При этом их труд может использоваться только в плантационном хозяйстве, строительстве, промышленном производстве и в сфере услуг.

Также как и Таиланд Малайзия исходит из того, что трудовая миграция носит временный характер, и ее политика главным образом ориентирована на снижение зависимости от неквалифицированной рабочей силы в рамках поддержки перехода экономики на развитие наукоемких и трудосберегающих отраслей. Малайзия создала достаточную сложную административную систему найма иностранной рабочей силы, призванную удовлетворить имеющийся в экономике спрос на неквалифицированную рабочую силу. Однако в силу наличия в стране огромной армии нелегальной рабочей силы миграционная политика помимо традиционных задач по контролю над притоком в страну трудовых мигрантов и их пребыванием в стране призвана бороться с нелегальной миграцией с использованием различных средств политики и вызывая зачастую острую критику со стороны правозащитных организаций и стран, экспортеров трудовой миграции, за использование излишне репрессивных мер в отношении мигрантов-нелегалов

В *Сингапуре* 29% рабочей силы представлено выходцами из других стран, поскольку уже на протяжении ряда десятилетий правительство этой страны рассматривает иммиграционную политику средством реализации своей стратегии экономического роста с ориентацией на привлечение квалифицированной рабочей силы. Однако последнее не исключает притока в страну неквалифицированных работников, хотя долгосрочные разрешения на жительство им не выдаются.

⁴² Migration Malaysia Information Portal for Migration Issues in Malaysia. 2007. (<http://migrationmalaysia.net/?p=88>).

Наибольшая их часть представлена занятыми в строительстве, в судостроении и в домашнем хозяйстве. Система государственного миграционного контроля действует в форме разрешений на работу с ограничением сроков пребывания в стране, налога на использование неквалифицированных иностранных рабочих и квотирования их труда по отдельным отраслям производства (каждому сектору экономике разрешается использовать определенный процент иностранной рабочей силы).

Большинство неквалифицированных мигрантов нанимается по легальным каналам при содействии рекрутских агентств и имеет трудовые контракты в соответствии с действием закона о найме иностранной рабочей силы 1990 г. Полиция вправе арестовать любого мигранта, не имеющего разрешения на работу. Однако эта система нередко дает сбои. Это и побудило правительство внести в 1995 г. изменения в Закон об иммиграции, согласно которым на подрядчиков возлагается прямая ответственность за нелегального рабочего, проживающего или работающего на строительной площадке. Теперь они не могут перекладывать вину на субподрядчиков, оправдываясь отсутствием информации об миграционном статусе рабочего. Именно это в прошлом позволяло предпринимателям избежать наказания в виде уплаты крупных штрафов. Повторное правонарушение карается арестом и телесным наказанием. В 2004 г. 521 местных предпринимателей были осуждены в Сингапуре за применение труда нелегальных рабочих.⁴³

Масштаб и значение трудовой миграции в странах ЮВА объективно возрастают, что и выдвигает на первый план именно регулирование трудовой миграции. Привлечение иностранной рабочей силы должно стать одной из приоритетных задач миграционной политики в странах ЮВА-импортерах трудовой миграции. Однако в миграционной политике утвердилось мнение, что миграция является временным явлением, и потребность в трудовых мигрантах сократится. Это объясняет, почему главными средствами ее осуществления является контроль за пребыванием в стране трудовых мигрантов при использовании таких механизмов, как выдача разрешений на работу с ограничением срока пребывания в стране, ограничений по отраслям экономики и районам размещения.

С другой стороны, это не предотвращает притока в страны нелегальной рабочей силы, борьбы с которой становится приоритетной миграционной программой государств ЮВА с применением таких средств политики как регистрация, амнистии, жесткий пограничный контроль. В то же время успешное разрешение этой ситуации диктует необходимость объединения усилий со странами-импортерами рабочей силы, что сегодня получает все большее внимание со стороны руководства стран ЮВА, стремящихся разрешить проблему нелегальной рабочей силы в рамках подписания международных соглашений.

В целом же при осуществлении миграционной политики руководство стран ЮВА исходит из интересов экономического развития и повышения конкурентоспособности стран региона, что в Таиланде выражается в легализации прибывающих в страну мигрантов, в Малайзии и в Сингапуре — в поддержке развития трудоэффективных отраслей экономики при ограничении в доступе на рынок труда неквалифицированной рабочей силы. Миграционная политика в этих странах носит в основном ограничительный, чем разрешительный характер в отношении притока в страну трудовых мигрантов, социальные права которых по-прежнему адекватно не защищены законом.

⁴³ Nicola Piper. Migrant Labor in Southeast Asia. Country Study: Singapore. Asia Research Institute. National University of Singapore. 2005.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СТРАНАХ АФРИКИ ЮЖНЕЕ САХАРЫ

В мае 2009 г. в ходе операции под кодовым названием "Кризис", координируемой Вооруженными силами Анголы, из страны было выслано 18 тысяч нелегалов. Эта акция была вызвана последствиями мирового финансово-экономического кризиса, который негативно сказался на алмазодобывающем секторе экономики, спровоцировав остановку 11 крупных проектов. Из Ботсваны только с апреля по июнь 2009 г. было удалено 13 тысяч зимбабвийцев (пик депортаций ожидался в июле). И подобные действия далеко не единичны. Что это – радикальные, исключительные меры, обусловленные названным кризисом, или обычная, широко распространенная в регионе практика решения проблем, связанных с международной миграцией? Существует ли в странах Африки южнее Сахары миграционная политика, адекватная по своим целям, методам, институтам, инструментам и ресурсам реализации современным вызовам? Именно эти вопросы прежде всего встают перед исследователем при рассмотрении данной темы.

УПРАВЛЕНИЕ ТРУДОВОЙ ИММИГРАЦИЕЙ

Лидеры африканских государств на словах признают приоритетную значимость положения международных организаций об увязке миграционных процессов с развитием, которая выступает неременным и важнейшим условием успеха миграционной политики. Однако на самом деле, как в законодательстве, так и – особенно – в практических действиях властей, просматривается совершенно иная картина, свидетельствующая об их неспособности, более того – нежелании, придерживаться указанной стратегической установки при регулировании международной миграции. Значительный интерес в рамках исследования этой проблематики представляет опыт ЮАР. За последние полтора десятилетия эта наиболее экономически развитая и наиболее продвинувшаяся по пути демократии страна на континенте становится все более привлекательной для эмигрантов-африканцев. Но насколько ее миграционная политика способствует реализации их намерений, а главное – реализации целей развития и укрепления демократических основ общества и государства?

Напомним, что до ликвидации системы апартеида черные африканцы в правовом отношении не являлись субъектом международной миграции – регулирующее ее законодательство распространялось только на белых жителей ЮАР и белых эмигрантов из других стран. Граждане соседних государств рекрутировались на работы главным образом в южноафриканской горнодобывающей промышленности по временным контрактам на базе двусторонних межгосударственных соглашений. После 1994 г. встала задача выработать миграционную политику, которая отразила бы кардинальное изменение роли и места ЮАР как в субсахарском регионе и на Африканском континенте, так и в мире в целом. При этом необходимо было учесть трансформационные тенденции в международной миграции, затрагивающие ЮАР и как страну исхода, и как страну-реципиента. После почти восьмилетних дебатов в 2002 г. был принят Иммиграционный акт, определявший новую концепцию государственной политики в сфере международной миграции, который начал действовать в полную силу только в 2005 г. – через 11 лет после первых демократических выборов в стране.

Аналитики выделяют несколько причин такой задержки в разработке и применении миграционного законодательства. Во-первых, стратегия национального строительства не рассматривала иммиграцию как явление позитивное или

желательное. После многих лет изоляции страны из-за политики апартеида, проводившейся правительством, приток мигрантов и беженцев вызвал панику среди южноафриканцев. Во-вторых, сказались противоречия между ведущими политическими силами вокруг целей миграционной политики. В проекте Зеленой книги ЮАР по международной миграции 1997 г. предлагалось покончить с контрольно-ориентированной стратегией прошлого и рассматривать новую политику как инструмент развития. В проекте же Белой книги, предложенном министерством внутренних дел, которым руководил тогда лидер Партии свободы Инката, представлявшей интересы самого крупного этноса страны – зулу, упор делался на дальнейшее усиление контроля над миграционными потоками и выдворение нелегалов, а не на управление миграцией.

Обе эти противоречивые тенденции нашли отражение в Иммиграционном акте 2002 г. Стремление использовать миграцию как инструмент экономического развития конкретизировалось в призыве стимулировать приток иностранцев, желающих вкладывать капиталы в экономику страны, а также – квалифицированных кадров и туристов. Акт способствует временной иммиграции на различные сроки, но не побуждает к постоянному проживанию в ЮАР и объединению семей мигрантов на южноафриканской земле. В то же время Акт позволил создать внутри министерства внутренних дел специальное агентство, которому вменялось в обязанность проведение рейдов в жилых кварталах и на предприятиях в поисках нелегалов, которые могли быть арестованы и высланы из страны в течение 48 часов. Эти драконовские меры, напоминающие времена апартеида, вызвали неприятие со стороны большей части парламентариев, правительства и тогдашнего президента страны Т. Мбеки. Он заявил на парламентских слушаниях, что требуется серьезная корректировка Акта.

Неоднозначную реакцию вызывала также проблема квотирования мигрантов. Первоначально Акт предлагал подход, согласно которому компании, нанимающие мигрантов, должны были платить налог государству. Дополнение в Иммиграционный акт, внесенное АНК, обязывало министра внутренних дел ежегодно представлять список требуемых профессий, на которые распространялись квоты, и определять объем последних после консультаций с министерствами торговли, труда и промышленности.

Но механизм реализации этого дополнения не был ясным. К тому же даже внутри АНК не было согласия по вопросу квотирования, а Конгресс южноафриканских профсоюзов (КОСАТУ) считал, что квотирование – это отрывка политики апартеида и следствие ксенофобских настроений служащих министерства внутренних дел. Лишь после того, как его главой стала представительница правящей партии АНК, в июле 2005 г. Иммиграционный акт в новой редакции был принят. Устранение нестыковок предыдущего закона сочеталось с позитивным – с точки зрения экономического развития страны - наполнением ряда положений.

По-прежнему разрешения на работу предоставлялись на три месяца; только научным кадрам, преподавателям университетов и т.п. – на срок до трех лет. Но были облегчены условия получения подобных разрешений для квотируемых групп мигрантов (Quota Work Permit) и продлены сроки действия разрешения на занятие бизнесом (business permit) от двух до шести лет. Это относилось к деятельности в отраслях экономики, считающихся приоритетными для государства, а именно: информационно-коммуникационные технологии, текстильная и автомобильная промышленность, химия и биотехнологии, горнорудный сектор, сельхозпроизводство, туризм и ремесла. При определенных условиях бизнесменам предоставлялось право на обретение статуса постоянного резидента.

Однако в целом упор делался на стимулирование временной трудовой миграции в **рамках модели миграционной политики, фактически не ориентированной на ускоренную интеграцию** вновь прибывающих работников в южноафриканское общество. Объяснялось это во многом чрезвычайно враждебным отношением южноафриканцев к иммиграции в принципе и мигрантам как таковым.

Подъем ксенофобии фиксируется с 1994 г. – года становления демократического государства, первых демократических выборов. Этот феномен нельзя изолировать от прошлого – политики апартеида, разделения и неприязни по расовым и классовым признакам, расистской иммиграционной политики, позиции превосходства белых южноафриканцев по отношению к остальной Африке. На росте ксенофобии не мог также не сказаться наплыв мигрантов – легальных и, главное, нелегальных в последние полтора десятилетия.

Но вместо того, чтобы искать пути решения проблемы интеграции африканских иммигрантов в местные сообщества, многие представители власти их "демонизировали", смешивая в одну кучу и нелегалов, и трудовых мигрантов, прибывших в страну на законных основаниях. Лидер партии Инката и министр внутренних дел М. Бутелези уже в своей первой речи в парламенте в 1994 г. заявил, что, "если мы допустим к нашим ресурсам миллионы иностранцев, то мы загубим Программу реконструкции и развития". Партия грозила перейти к "физическим действиям" в случае неспособности правительства справиться с наплывом нелегальных мигрантов. Уже в декабре банды южноафриканцев угрожали иммигрантам в пригородах Александрии. Кампания, продолжавшаяся несколько недель, проходила под лозунгом "Чужаки, убирайтесь домой!".

Власти и фактически подстрекаемые ими жители ЮАР начали осуждать мигрантов как главных виновников криминализации страны, распространения ВИЧ-инфекции и СПИДа, роста безработицы и активно поддерживать депортации сотен тысяч мигрантов из страны. Лишь несколько изолированных мер против ксенофобии было принято внутри министерства внутренних дел, чтобы просветить его служащих. Зато кампании Комиссии по правам человека в ЮАР и доклады Южноафриканского миграционного проекта (САМП), нацеленные на выявление причин и масштабов распространения ксенофобии в ЮАР, а также мер по предотвращению и противодействию им, властными элитами игнорировались.

Волна погромов мигрантов-африканцев, прокатившаяся по стране в 2008 г., таким образом, являла собой лишь вершину айсберга. Т. Мбеки осудил насильственные действия южноафриканцев в отношении мигрантов (62 были убиты, по крайней мере 670 ранены, десятки изнасилованы и более ста тысяч перемещены), но охарактеризовал их как имеющие криминальный, а не ксенофобский характер, пытаясь тем самым убедить остальную Африку и мир, что ксенофобии в ЮАР нет. Консорциум беженцев и мигрантов ЮАР (Кормса) критикует подход правительства к судебному преследованию виновных в насилии против мигрантов из других стран континента. К февралю 2009 г. из 1627 арестованных погромщиков были осуждены только 70. "Если государство так реагирует, не означает ли это, что такая дискриминация приемлема в ЮАР?", – спрашивает Кормса.

Все это свидетельствует о справедливости оценки, данной специалистами Южноафриканского миграционного проекта росту ксенофобии в стране, как политического и морального провала новой демократической власти и общества в целом. САМП предлагает следующие меры для преодоления сложившейся ситуации. Правительство обязано осудить все прошлые и возможные в будущем проявления ксенофобии, что станет сигналом о неотвратимости наказания за

нарушение закона, разрушение и воровство собственности, изнасилования и убийства.

Необходимо пресечь коррупцию в миграционной системе, осудить предпринимателей, которые нарушают трудовое законодательство при найме на работу мигрантов. Правительство ЮАР, указывает САМП, уделяет крайне мало внимания пропаганде толерантности и мультикультурализма. Требуется же широкая образовательно-просветительская долгосрочная программа, спонсируемая государством и систематически реализуемая средствами массовой информации, школами, предприятиями, коммунами и муниципальными службами.

Южноафриканцам нужно объяснить задачи и выгоды управляемой миграции, а также ответственность, которую несет страна, будучи частью субрегиона, континента и мира в целом. ЮАР не может поддерживать свою руководящую роль в Африканском союзе (АС), Сообществе развития стран Южной Африки (САДК), если ксенофобия будет по-прежнему процветать в стране. Плохо справились с освещением и анализом проблемы ксенофобии и масс-медиа. Более того, они нередко разжигали антииммигрантские настроения. Весьма показательно, конечно, и то, что ЮАР до сих пор не ратифицировала Конвенцию ООН по правам мигрантов и членов их семей, которая не совместима с трудовым законодательством страны, причем, в официальных кругах знания о ее содержании и применении минимальны.

А тем временем жизнь не стоит на месте. Планируемое проведение в ЮАР в 2010 г. чемпионата мира по футболу вызвало настоящий бум в строительной индустрии страны, который постепенно охватывает и другие отрасли. Осознавая необходимость завершения в срок задуманных проектов и всю важность дальнейшего экономического развития страны, власти ЮАР всячески способствуют иммиграции, регулярно вводя все новые послабления в национальное миграционное законодательство для иностранных специалистов. В соответствии с последними поправками, мигранты получили разрешение приезжать в страну, не располагая приглашением на работу, а местные работодатели освобождены от обязанности сообщать о приеме на работу мигранта. Временное разрешения на работу в стране в настоящее время выдается сроком на один год с обязательным условием трудоустройства в течение 19 дней со дня его выдачи.

В то же время правительство пытается решить острейшую проблему иммиграции/беженства зимбабвийцев, хотя разделить эти две категории в условиях экономического коллапса и политического насилия в *Зимбабве* очень сложно. В августе 2009 г. ЮАР подписала четырехлетнее соглашение с Зимбабве о трудовой миграции между двумя странами. Соглашение начинает действовать с провинции Лимпопо, где зимбабвийцы работали на фермах в течение многих десятилетий. Потом предполагается распространить этот пилотный проект на всю страну. В мае 2009 г. отменены визы и другие ограничения для зимбабвийцев-эмигрантов. Теперь соглашение регулирует такие проблемы, как решение трудовых конфликтов и поддержание социального диалога, обеспечение безопасности зимбабвийцев, расширение миграционного центра в Бейтбридж, где должны собираться данные о необходимых для провинции трудовых ресурсах и т.д. Министры труда обеих стран подчеркнули необходимость скорейшего выпуска идентификационных документов и карт занятости.

К беспрецедентному наплыву новых мигрантов, особенно зимбабвийцев, как с точки зрения инфраструктуры и контроля границ, так и стратегии социальной интеграции оказалась не готовой и другая экономически процветающая страна субрегиона – *Ботсвана*. К тому же теперешняя политика Ботсваны в лучшем случае не соответствует масштабам перемен в миграции. Иммиграция в Ботсвану

регулируется Иммиграционным актом 1966 г., который допускает нерегистрируемый въезд в страну для жителей большинства стран субрегиона.

Вместо адаптации иммиграционного законодательства к новым реалиям в рамках стратегии увязывания миграции с процессами развития и международными правовыми стандартами правительство расширяло применение исключительных мер и ужесточало наказания за нелегальную миграцию. Символом решимости ботсванских властей сдержать поток нелегальных иммигрантов стало недавно сооруженное электрическое ограждение на пятисоткилометровом участке границы между Ботсваной и Зимбабве, возведение которого официально объяснялось необходимостью предотвратить проникновение в страну такой болезни, как ящур. В то же самое время масштабы полицейских облав на нелегальных мигрантов и их депортации растут. В 2004 г. было принято дополнение к Иммиграционному акту, которое ужесточило карательные меры против нелегалов. Теперь полиция может потребовать денежный залог – 63-211 долларов от нелегала и ботсванца, который ему помогал. Незаконное пересечение границы карается штрафом или тюремным заключением до четырех лет.

Негативное отношение правительства к новым эмигрантам из Зимбабве усиливало растущую ксенофобию части местных жителей, увеличивая у мигрантов чувство незащищенности и опасности. Причем, не только у нелегалов или низкоквалифицированных легальных работников. В 1998 г. 70% опрошенных специалистов-иммигрантов говорили, что качество их жизни в Ботсване выше, чем на родине, а 83% подчеркивали, что их отношения с местными жителями хорошие.

Однако, несмотря на большой вклад квалифицированных иммигрантов в развитие Ботсваны, миграционная ситуация в последнее время ухудшается, что может побудить их к перемещению в другую страну. Развитие политики локализации, т. е. разрешения мигрантам работать только в определенных районах страны, означало уменьшение рабочих мест для них. Ликвидированы и многие стимулы для эмигрантов, в частности право на получение образования их детьми. Конкуренция за рабочие места, также как и дискуссия о значительно более высоком уровне оплаты труда иностранцев, порождает напряженность на рынке труда и представление у ботсванцев о том, что иностранные работники эгоистичны. Вдобавок враждебность к нелегалам из Зимбабве оборачивалась усилением ксенофобии по отношению ко всем иностранцам.

Ботсване, таким образом, определенно не хватает всестороннего и современного подхода, который включал бы и контроль над миграционными потоками с целью недопущения нелегалов в страну и меры по содействию интеграции иммигрантов в местное общество.

Отсутствие полноценной и адекватной государственной политики управления международной миграцией, использование политической элитой этнического фактора и антииммигрантских настроений значительной части населения в борьбе за власть самым негативным образом сказались на социально-политической ситуации последнего десятилетия в *Кот-д'Ивуар*, бывшей в 60-80-е годы примером успешного экономического развития в регионе. С начала 2000-х годов страна фактически распалась на две части – Север и Юг, между которыми развернулась гражданская война.

Испокон века Кот-д'Ивуар (ранее Берег Слоновой Кости) являлась страной – реципиентом буркинийцев, циклически (сезонно) мигрирующих для работы на ивуарийских плантациях. В результате экономика страны стала зависимой от буркинийских мигрантов, которые в последние годы стремились уже задержаться там надолго. Однако с конца 90-х годов из-за падения мировых цен на основные

экспортные ивуарийские культуры миграционная политика Кот-д'Ивуар изменилась, став к тому же частью нового политического контекста.

В ходе президентской избирательной кампании 2000 г. активно использовался этнополитический фактор. Соперника действующего президента, поскольку его родители были буркинийцами, объявили "неивуарийцем", а значит, и не имеющим права на избрание президентом страны. Компания против иностранцев в последующие годы только расширялась, и главной ее мишенью на рынке труда стали буркинийские иммигранты. Более того, стремясь заставить правительство Буркина-Фасо ограничить миграционные потоки в Кот-д'Ивуар, ивуарийское правительство блокировало железнодорожные и автомобильные дороги в Абиджан, по которым Буркина-Фасо экспортировала свою продукцию на европейские рынки. По данным Координатора ООН в Буркина-Фасо по вопросам жительства, с 1998 по 2006 гг. около миллиона буркинийцев вынуждены были вернуться домой из Кот-д'Ивуара.

ЭМИГРАЦИЯ И ДИАСПОРЫ: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

Уже неоднократно указывалось на двойственное отношение африканских лидеров к проблеме эмиграции. Она рассматривалась ими как мягкий клапан для избавления национального рынка труда от избытка рабочих рук, особенно в кризисные годы, и как один из важнейших источников растущих финансовых поступлений (денежных переводов мигрантов) для уменьшения бедности в стране и для ее экономического развития. В то же время отток квалифицированных кадров из наиболее значимых для страны отраслей экономики и социальной сферы вызывал их озабоченность.

С начала 2000-х годов правительства ряда наиболее экономически продвинутых государств Африки южнее Сахары (АЮС) пытались реализовать программы, нацеленные на ограничение эмиграции специалистов высшей и средней квалификации в США, европейские и другие развитые страны. В Гане в рамках одной из таких программ врачам и медсестрам гарантировалась выплата сверхурочных часов, другая обеспечивала членов Ганской медицинской ассоциации автомобилями. Успех был весьма скромным, особенно это касалось медсестер, поскольку зарплата у них была очень низкой, а автомобили получили единицы. В 2002-2003 гг. Министерство здравоохранения Ганы совместно со Службой здравоохранения разработало стратегические пятилетние планы по человеческим ресурсам.

Они, однако, подверглись жесткой критике, так как в них определялось только количество необходимого медперсонала в последующие годы, но не предлагалось, как решать проблему эмиграции квалифицированных кадров. В этих условиях Совет врачей и дантистов Ганы требует от будущих специалистов, которые обучаются в институтах страны, сдать выпускные экзамены до того, как претендовать на регистрацию в Совете, который участвует в рассмотрении и удовлетворении заграничных запросов на этих специалистов. Цель – побудить молодых врачей и дантистов отработать хотя бы минимальный срок в Гане. Совет медсестер и акушерок Ганы также предпринимает шаги для предотвращения оттока этих кадров. Так, специалисты смогут получить сертификат, обеспечивающий право работать за границей, только отработав по крайней мере два года в Гане. Аналитики, тем не менее, утверждают, что все эти меры по удержанию квалифицированных кадров в стране провалились из-за несогласованности действий с обеих сторон. На самом деле они носят лишь паллиативный характер, поскольку решение этой проблемы требует комплексного подхода.

Неспособность (в ряде случаев нежелание) властей африканских государств остановить исход специалистов, буквально обескровливающий здравоохранение, образовательные учреждения, научные организации и т. п., сочетается с малой эффективностью их усилий по реинтеграции африканских интеллектуалов. Это объясняется главным образом несопоставимостью стандартов жизни, условий труда и социального обеспечения, характера политического управления между африканскими и развитыми странами. Важно также, насколько подготовлена почва для реэмиграции психологически, в среде коллег, создана ли соответствующая инфраструктура и имеются ли ресурсы, чтобы вовлечь интеллектуалов-мигрантов в национальные инициативы развития. Для этого контингента значимы также демократические свободы, политическая стабильность и автономия, а также академические свободы исследовательских и образовательных институтов.

В этих условиях лидеры региона, не ослабляя усилий по возвращению квалифицированных кадров на родину, сконцентрировались на использовании их финансов, знаний и глобальных связей в целях экономического развития. Как уже отмечалось, высококвалифицированные и, вообще, высокооплачиваемые мигранты большую часть переводов стремятся инвестировать в производительный сектор экономики стран своего происхождения. К тому же появилось новое поколение африканских предпринимателей, получивших образование за границей, занятых, в частности, в сфере коммуникаций и высоких технологий и вышедших на международный уровень, имеющих дело с глобальными игроками. По мнению правительств региона, сообщества "транснациональных" граждан могут содействовать африканским странам в получении больших выгод от глобализации, влияние которой на мировую периферию пока по преимуществу имеет негативные последствия.

Все это и определило растущее в последнее десятилетие стремление правящих кругов стран АЮС наладить с африканскими диаспорами⁴⁴ на всех континентах более конструктивные и взаимовыгодные отношения. В рамках этого курса проводятся различного рода мероприятия по прямому взаимодействию с эмигрантами и принимаются меры институционально-правового характера. В Гане в 2001 г. правительство организовало Саммит возвращения, на который были приглашены члены ганских диаспор, чтобы обсудить пути стимулирования их участия в национальном развитии. В 2002 г. был принят Акт о двойном гражданстве, в следующем году учредили Ганский секретариат нерезидентов для укрепления связей с ганцами, проживающими за границей, и для облегчения их возвращения домой.

Это прямой ответ на результаты опроса в 2001 г. Центром исследований миграции (Сассекс, Великобритания) 152 ганцев, вернувшихся на родину. Подавляющее большинство их указали, что они не знают о какой-либо помощи со стороны правительственных органов или международных организаций в налаживании бизнеса вернувшимся мигрантам. *Танзания* значительно продвинулась в процессе введения двойного гражданства. Оно должно снять все барьеры для инвестирования танзанийцами – эмигрантами своих капиталов в такие сектора экономики, имеющие потенциал для быстрого роста, как туризм, транспорт, агробизнес, медицинские услуги, рыболовство и т.д. *Эфиопия* также пока не предоставляет эмигрантам права на двойное гражданство, но с 2002 г. предлагается идентификационная карта тем, кто имеет иностранное гражданство. Она предоставляет их держателям все права, которыми обладают граждане страны, кроме права участвовать в выборах.

⁴⁴ Диаспоры в данном случае понимаются как эмигранты и их потомки, которые имеют прочные духовные и материальные связи со странами своего происхождения.

Ряд африканских правительств пошло на создание специализированных институтов по делам диаспор, поскольку полагают, что ведомства по труду, иностранным и внутренним делам, которые традиционно занимаются эмиграционными проблемами, не могут охватить их в полном объеме. К тому же было сочтено, что институционализация деятельности в данной сфере усилит ее координацию и поможет сконцентрировать необходимые финансы. Правительства африканских (как и других развивающихся) стран применяют различные подходы к институционализации своих отношений с диаспорами. Созданные ими институты действуют на нескольких уровнях, представляют различные приоритетные направления миграционного регулирования, имеют разные степени организационного оформления. Например, одни институты занимаются только гражданами, находящимися за границей, другие – постоянными резидентами, натурализовавшимися гражданами, их потомками. Одни находятся в странах приема эмигрантов, другие – в странах их происхождения.

Можно выделить три типа учреждений, занимающихся проблемами диаспор: правительственные органы, консультативные сети и квазиправительственные институты.⁴⁵ Большинство правительственных органов действуют на национальном уровне, часть – на местном. В странах АЮС к первому типу указанных учреждений относятся министерства – институты "гибридного характера", созданные в последнее десятилетие в странах, характеризующихся очень высоким уровнем оттока трудовых ресурсов. Например, в *Мали* – министерство по делам соотечественников, живущих за рубежом, и африканской интеграции (с 2000 г.), в *Сомали* – министерство диаспоры и общественных дел, в *Бенине* – объединенное министерство иностранных дел, африканской интеграции, франкофонного сообщества и соотечественников, проживающих за границей. Цель этого ведомства, учрежденного в 2009 г., определяется как обеспечение гуманитарной поддержки бенинцам-эмигрантам в случае их массовой депортации или изгнания, информирование общественности о правительственной политике и предлагаемых мерах по созданию благоприятных условий диаспоре для ее участия в национальном развитии.

Часто при министерствах иностранных дел или труда в странах региона функционируют специализированные бюро по проблемам диаспор. Например, Дирекция по делам эмиграции, образованная при министерстве иностранных дел *Эфиопии* в 2002 г. Она призвана быть связующим звеном между правительством и диаспорой, способствовать ее активному вовлечению в социально-экономическую деятельность в стране, в первую очередь стимулировать инвестиции эмигрантов, защищать права соотечественников за границей и мобилизовать диаспору на работу по улучшению имиджа Эфиопии. А в *Сьерра-Леоне* Бюро по диаспоре находится в прямом ведении администрации президента страны. Этот орган занимается возвращением эмигрантов-специалистов в ключевые – для восстановления страны – отрасли управления. Он предоставляет им списки вакансий в правительственных департаментах, образовательных учреждениях и профессиональных ассоциациях, дает информацию по вопросам двойного гражданства и правительственных актах по миграции, сообщает о линиях связи с правительственными чиновниками.

В ряде африканских стран созданы и *местные исполнительные (государственные) органы* по связям с диаспорой, поскольку эмигранты о большей части знакомы с проблемами регионов, откуда они родом и где во многих случаях

⁴⁵ Dovelyn Rannveig Agunias "Committed to the Diaspora: More Developing Countries Setting Up Diaspora Institutions"// <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=748>.

имеют родственников⁴⁶. Такого рода органы нацелены на разработку программ развития локальных сообществ, помощи им в критических ситуациях. В их компетенцию входит координация деятельности институтов более высокого уровня в данной местности. А эмигрантам, сотрудничающим с местными органами по делам диаспор, легче следить за судьбой своих вкладов и инвестиций на локальном уровне, они могут более эффективно поддерживать местных официальных партнеров.

В рамках комплексного подхода к налаживанию отношений с диаспорами некоторые правительства стран АЮС дополняют работу вышеуказанных институтов созданием и развитием заграничных структур, в первую очередь *консультативных*, которые остаются важным источником информации для диаспор. Хотя почти все посольства дают информацию об условиях и возможностях ведения бизнеса или инвестирования капиталов в своих странах, они не учитывают специфических целей членов диаспоры. Эти структуры занимаются такими вопросами, как ознакомление желающих эмигрировать со списком необходимых для этого документов (в том числе идентификационной карты); консультирование прибывших об условиях ускоренной интеграции в местное общество, а также при сложных ситуациях, в частности при депортации. Большое место в работе консультантов занимает поддержание связи эмигрантов с родиной, ознакомление их с событиями в ее культурной жизни и сфере образования.

Квазиправительственные организации, занятые диаспорами, обычно именуется фондами и советами. В 1993 г. был создан Высший совет малийцев-эмигрантов, который выступает в качестве официального представителя диаспоры в Мали и в более чем пятидесяти государствах – реципиентах малийских эмигрантов. В них избираются национальные советы, члены которых потом делегируют своих представителей в Высший совет. Его деятельность направлена на стимулирование сотрудничества диаспоры с родной страной, защиту малийцев за границей, выявление потенциальных инвесторов из числа членов диаспоры, а так же на поддержание позитивного имиджа страны за рубежом.

При содействии Совета малийскому правительству удалось вовлечь диаспору в предоставление помощи районам, попавшим в кризисные ситуации. Например, в 2004 г. эмигранты из региона Кайе дали около 7 млн. долл. на преодоление последствий гибели урожая из-за нашествия саранчи. Эта сумма в два раза превысила бюджет министерства по делам соотечественников, живущих за рубежом, и африканской интеграции. Данное министерство и Высший совет также побуждают эмигрантов искать партнеров на местном уровне в странах их проживания. Так, муниципалитет города Монтрё (Франция) благодаря активности проживающих там малийцев инициировал программу развития в регионе Йелиман. Делаются попытки привлечь дополнительные ресурсы французского правительства, муниципалитетов, частных и общественных партнеров.

Таким образом, в ряде африканских стран в последнее десятилетие проводятся различного рода мероприятия по прямому взаимодействию с эмигрантами, принимаются меры институционально-правового характера и создаются специализированные институты по делам диаспор. Все это свидетельствует о признании африканскими лидерами важности этого направления работы. Но оценить ее реальные достижения и эффективность очень трудно, особенно в отношении вклада диаспор в развитие стран региона. Эта работа активизировалась совсем недавно, да и вычлнить результаты административно-

⁴⁶ В качестве примера можно назвать бюро по развитию и партнерству с диаспорой из Путланда (самопровозглашенное государство на территории Сомали).

институциональных мер по превращению членов диаспоры в агентов развития на родине не представляется возможным.

Весьма показательным, однако, является тот факт, что ни в одной стране АЮС специализированные органы по работе с диаспорой не подчиняются ни правительственному ведомству, ни напрямую министру, ответственным за планы национального развития. Причина видимо в том, что миграционная политика в целом и роль диаспор в качестве стратегических агентов развития не включены в национальные планы государств региона. Например, в рамках долговременного диалога между Нигерией и ЕС по вопросам миграции и развития европейские партнеры так и не могут убедить нигерийское правительство сделать миграцию одним из инструментов реализации стратегии национального развития до 2020 г. (программа "Взгляд 2020").

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ И СУБРЕГИОНАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩИЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Африканские правительственные органы, занятые проблемами миграции, сотрудничают по этой линии со многими международными организациями (ООН, МОТ, Международной организацией по миграции и др.). Вовлечены они и в реализацию программ по управлению миграцией, которые инициируются и финансируются странами – реципиентами основной массы африканских эмигрантов, в первую очередь государствами ЕС. Эти многочисленные европейские инициативы на страновом (двусторонние и многосторонние соглашения) и межрегиональном (ЕС и Африка) уровнях обобщены и зафиксированы в "Декларации по миграции и развитию" (2006 г.), а затем в "Соглашении о стратегическом партнерстве между Африкой и ЕС" (2007 г.), поддержанном большинством государств АЮС. Реализующий эту стратегию на начальном этапе "Первый план действий (2008-2010 гг.)" представляет восемь направлений совместной работы ЕС и Африки, среди которых – миграция, мобильность и занятость⁴⁷. Приоритет отдается решению следующих ключевых задач:

- противодействие нелегальной миграции, включая достижение соглашений по возвращению нелегалов на родину;
- минимизация утечки умов, содействие возвращению квалифицированных кадров; - помощь африканским правительствам в создании центров информации и управления миграцией как инструмента регулирования трудовой мобильности между Африкой и странами ЕС;
- стимулирование мобильности членов диаспор и/или миграционных сообществ, чтобы позволить им стать агентами развития;
- мобилизация соответствующих финансовых ресурсов;
- использование региональных сетей для кооперации между странами исхода мигрантов, их транзита и странами-реципиентами.

Однако на практике усилия ЕС сконцентрированы на решении первой задачи – борьбе с нелегальной миграцией. Поэтому в ходе реализации вышеуказанного Плана европейцы развернули в первую очередь программу сотрудничества по вопросам миграции с восьмью странами исхода, транзита и приема мигрантов из Западной и Центральной Африки, а именно Ганой, Кот-д'Ивуаром, Мали, Мавританией, Нигером, Нигерией, Сенегалом и ДРК. Поскольку Кап-де-Верде и Камерун включены в эту программу в качестве наблюдателей, то предполагается и активное партнерство Евросоюза с Экономическим сообществом стран Западной Африки (ЭКОВАС). ЕС

⁴⁷ First Action Plan (2008-2010) for the Implementation of the Africa-EU Strategic Partnership// EU-Africa Summit 2007. Lisbon 7-9 December 2007 (http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/photos_en.cfm).

удалось вовлечь прибрежные западноафриканские страны в совместные действия по охране границ европейских государств от нелегальных эмигрантов, прибывающих морем, в частности в проекты "Нептун", программы "Морской конек" и "Атлантика", операции "Граница Геры" и "Натилуус". Это позволило некоторым африканским странам играть более эффективную роль в переговорах с европейскими партнерами, побуждая их учитывать не только свои национальные интересы, но и интересы стран исхода мигрантов. В целом, надежды Комиссии ЕС на то, что "политика партнерства в вопросах мобильности ознаменует собой отход от первоначального охранительного подхода, фокусирующегося на уменьшении миграционного давления, к большей транспарентности и сбалансированности", пока не оправдываются.

Хотя внимание аналитиков, главным образом ученых, привлечено к межрегиональной составляющей миграционной политики африканских лидеров, основную проблему для последних представляет *управление миграцией между соседними странами и в рамках субрегионов*. Напомним, что в Африке южнее Сахары доминируют внутренние миграционные потоки. Трудовые мигранты перемещаются из страны в страну, из одного субрегиона в другой. Причем в противоположность развитым странам основную массу мигрантов составляют неквалифицированные сельскохозяйственные сезонные работники, а также рабочие горнорудной и нефтедобывающей отраслей промышленности.

Эти специфические особенности международной миграции в АЮС и должны определять деятельность вышеуказанных институтов в отношении эмигрантов и диаспор. Африканские правительства, как мы показали, стремятся привлечь деньги, знания, опыт высококвалифицированных эмигрантов. Но наряду с этим требуется уделять гораздо больше внимания регулированию межстрановых потоков и защите прав основной массы мигрантов, которая следует традиционными миграционными путями или использует новые стратегии выживания в субрегионах АЮС и которая в первую очередь подвергается депортациям и другим видам насилия, в частности ксенофобского характера. В этой связи возникает вопрос о миграционной политике субрегиональных сообществ и ее влиянии на политику национальную.

Самая первая субрегиональная экономическая организация, созданная в АЮС и самая масштабная по численности населения, – ЭКОВАС – еще в 1979 г. приняла Протокол о свободном перемещении людей и праве на жительство. Он разрешал, в частности, пребывание в стране-члене организации без визы в течение 90 дней. Однако, как и многие другие документы по вопросам миграции, разработанные и принятые организацией в последующие годы, Протокол не имел реального эффекта. Спустя 30 лет вопрос о свободном перемещении людей стоит еще более остро. Мобильность в зоне ЭКОВАС – жизненно важный компонент субрегиональной интеграции, которая в свою очередь является предпосылкой успешного включения экономики Западной Африки в глобализационные процессы. В январе 2008 г. ЭКОВАС принял документ "Общий подход к проблемам миграции", в котором внимание сконцентрировано на шести принципиальных вопросах. А именно:

- гарантии свободного передвижения людей в зоне ЭКОВАС;
- поддержка мобильности трудовых ресурсов и одновременно стимулирование социально-экономического развития в районах исхода мигрантов и на потенциальных территориях их приема;
- оптимизация легальной миграции в третьи страны, особенно в Африке, Европе, Северной Америке;
- эффективный контроль за нелегальной миграцией;
- защита прав мигрантов и тех, кто просит предоставить им право на постоянное убежище;

- включение гендерной составляющей в миграционную политику, учитывая рост числа женщин-мигрантов.

Предлагаемые документом меры по стимулированию свободного передвижения людей включают введение соответствующих проездных удостоверений, организацию обучающих программ для миграционных служб, гармонизацию трудового законодательства стран-членов ЭКОВАС. Планируется учредить Региональный межграницный фонд сотрудничества для формирования единых пограничных постов, приграничных рынков, для возведения центров здравоохранения, школ и т.д., для развития добрососедских отношений. Кроме того, документ нацеливает на разработку стратегий развития отдельных территорий, на достижение в них высоких темпов развития, а также на обеспечение экономически слаборазвитых районов (особенно Сахеля и приграничных зон) оборудованиём, инфраструктурой и т.д.

Документ в очередной раз подтвердил приверженность ЭКОВАС ключевой директиве международных организаций о "положительном влиянии хорошей организации международной миграции на страны исхода и страны-реципиенты". Повышение качества управления легальной миграцией предполагает создание на национальном и субрегиональном уровнях пилотных центров по информации, ориентации и поддержке потенциальных мигрантов, а также их последующему возвращению. Особое внимание уделяется студенчеству и молодым специалистам. Принятие мер по облегчению доступа западноафриканских студентов в университеты и институты африканских, европейских, североамериканских, азиатских стран должно сочетаться с шагами по стимулированию их возвращения на родину по окончании обучения или стажировки.

Приветствуется развитие сотрудничества западноафриканских научных и технических институтов с подобными заведениями по всему миру, а также создание/укрепление центров по приобретению навыков предпринимательства и организации структур по поддержке бизнеса. Комиссии ЭКОВАС поручено разработать стратегию по работе с диаспорой, по привлечению ее финансовых и экспертных ресурсов для развития африканских стран, по эффективному противодействию утечки умов. Подчеркивается необходимость создания системы мониторинга миграции. Ее цель – отслеживать потоки мигрантов внутри субрегиона и за его пределами, анализировать факторы, препятствующие мобильности, эволюцию социально-экономических показателей в различных странах – членах ЭКОВАС. Планируется активное сотрудничество последних в борьбе с нелегальной миграцией, а также усиление диалога между ЭКОВАС, транзитными странами и государствами-реципиентами по этой наиболее острой проблеме⁴⁸.

Документ ЭКОВАС "Общий подход к проблемам миграции", как мы видим, отвечает современной стратегии управления миграцией, выработанной международными организациями, и соответствует международным правовым стандартам в этой сфере. Предлагаются и практические меры по реализации его установок на субрегиональном и национальном уровнях. Однако, как всегда, самым сложным делом остается включение субрегионального компонента в страновую миграционную политику.

Показателен в этом плане опыт ЮАР – экономически самого мощного члена Сообщества развития стран Южной Африки (САДК). В упоминавшемся уже проекте Зеленой книги ЮАР по международной миграции 1997 г. выдвигались серьезные аргументы в пользу указанного включения. Однако из-за серьезных разногласий

⁴⁸ Meeting of ministers on ECOWAS Common Approach on Migration (<http://www.oecd.org/dataoecd/17/2/41400366.pdf>).

между политическими силами в отношении стратегии миграционной политики страны Иммиграционный акт 2002 г. согласовывался только с позицией САДК по обмену учеными и студентами.

Интересна и поучительна история обсуждения проекта Протокола по свободному передвижению людей между странами-членами САДК. Он был предложен секретариатом организации во второй половине 90-х годов и в значительной степени базировался на опыте Шенгенских соглашений. ЮАР, а также Намибия и Ботсвана – основные страны-реципиенты субрегиона – этот проект, мало отвечающий реалиям Южной Африки, естественно, отвергли. Контрпроект ЮАР под названием Протокол об облегченном режиме передвижения людей сводился к минимальной гармонизации позиций стран-членов организации по визовому вопросу и поэтому не был признан уже секретариатом САДК. В ответ последний обновил свой прежний проект, введя более свободные временные рамки принятия Протокола о свободном передвижении людей. В 2001 г. Совет министров САДК отложил его принятие, в 2003-2004 гг. проект протокола направили на дополнительное обсуждение правительствам стран-членов САДК. И вряд ли проект протокола в нынешнем виде будет принят.

В то же время определение общих интересов, возможностей и озабоченностей правительств стран-членов САДК в рамках реализации миграционной политики является не просто желательным, а необходимым. Очень успешным в этом плане оказался форум под названием "Миграционный диалог для Южной Африки" (МИДСА), созданный в 2001 г. Международной организацией по миграции, САМП и др. ЮАР активно участвовала в МИДСА, посылая высокие делегации от министерств внутренних дел, труда, юстиции и иностранных дел на встречи с коллегами из государств Южной Африки. В МИДСА поднимались многие вопросы – в частности, по гармонизации национальных миграционных законодательств в рамках субрегиона. Однако единственно реальное достижение последних лет – это обсуждение предложений по решению проблемы утечки мозгов.

ЮАР и остальные страны АЮС поддерживают цели Африканского союза и программы НЕПАД, для которых свободное передвижение людей и увязка миграции с развитием является ключевой двуединой долговременной задачей. Однако пока не удастся выработать интегрированного подхода к ее решению – во многом из-за того, что миграционная политика формулируется на различных взаимосвязанных уровнях: от континентального до управления миграцией в субрегиональном и национальном масштабах. Дело в том, что указанная поддержка носит по большей части чисто декларативный характер. Государственное управление миграционными процессами сводится в основном к охранительным мерам и мало эффективно с точки зрения превращения миграции в важный механизм развития африканских стран в ближайшей перспективе.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ДИАЛОГ ПО ПРОБЛЕМАМ МИГРАЦИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Возрастающая мобильность населения в эпоху глобализации значительно повысила значение фактора миграции в мировой экономике и международных отношениях. В современных условиях миграция порождает множество проблем, требующих согласования усилий практически всех государств и выработки глобальных подходов к их решению. Заметная в последний период интенсификация международного диалога по миграции отражает попытки усилить глобальный вектор в ее регулировании и объединить усилия по противостоянию негативным тенденциям в развитии миграционных процессов.

ОСОБЕННОСТИ СИТУАЦИИ В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ

Темпы развития и характер миграционных процессов обусловлены прежде всего возрастанием потребностей развитых стран в трудовых ресурсах и сопровождающим глобализацию углублением социальной поляризации и обострением проблем, связанных с неуклонным нарастанием мировых масштабов бедности и нищеты. Международная миграция стала неотъемлемой составляющей социально-экономического и политического развития как развитых, так и развивающихся стран. Так, по заключению Экономической комиссии ООН для Азии и Тихого океана, в этом регионе, где численность международных мигрантов с начала 50-х годов выросла почти в два раза, миграция превратилась в одну из приоритетных задач развития. Страны, принадлежащие к азиатско-тихоокеанскому ареалу, образуют группу крупнейших получателей денежных переводов мигрантов, объем которых в 2007 г. достиг 120 млрд. долл. Общий же объем мигрантских переводов в мире к 2008 г. составил 328 млрд. долл. Правда, в 2009 г., под влиянием финансового кризиса, он, как ожидается, упадет до 304 млрд. долл.

Международная миграция, однако, стала не только мощным инструментом перераспределения мировых трудовых ресурсов, но и сферой, которая генерирует тенденции, осложняющие межгосударственные отношения и внутреннюю ситуацию во многих странах. Интенсивность людских потоков, пересекающих государственные границы, нарастает не только вследствие трудовой миграции, но также за счет вынужденного переселения, вызванного политической нестабильностью и конфликтами.

Прогрессирующая нелегальная миграция способствует формированию криминальных сетей, занимающихся контрабандной транспортировкой людей и работорговлей. Уже сейчас, по самым скромным оценкам, численность нелегальных мигрантов в развитых странах превышает 10 млн. человек. Одновременно растут и масштабы нарушений прав мигрантов (среди них — прежде всего детей и женщин), еще более усиливающие напряженность миграционной ситуации. Неурегулированность многих вопросов, связанных с правовой защитой мигрантов, повышает уровень социального неравенства в трудовых отношениях, обеспечении доступа к услугам образования, здравоохранения и др. Международная миграция приводит к серьезному дисбалансу численности населения между странами в отдельных регионах. Сфера миграции чутко реагирует на все катаклизмы и кризисы международной и общественной жизни.

После событий 11 сентября 2001 г. практически все страны, принимающие мигрантов, начали ускоренными темпами предпринимать системные усилия по укреплению внутренней безопасности, направленные на внедрение механизмов и

технологий, предназначенных для подавления террористической деятельности. Резолюция Совета Безопасности ООН, принятая после совершения террористических атак на территории США, в частности, призывала все государства принять все возможные меры для предотвращения распространения терроризма, в том числе ужесточить пограничный контроль и осуществлять тщательную проверку документов, которые предъявляются при пересечении государственных границ.

Последствия укрепления и диверсификации деятельности силовых структур, связанные с антитеррористической политикой государств, неизбежно затрагивают интересы как вновь прибывающих мигрантов, так и уже сложившихся диаспор. В иерархии приоритетов государственной политики проблемы соблюдения международных стандартов в области обеспечения прав человека отступают на второй план в сравнении с национальным восприятием значимости противостояния угрозе терроризма. В апреле 2009 г. в Женеве на Конференции по расизму Верховный комиссар ООН по делам беженцев выразил глубокую обеспокоенность в связи с углублением дискриминации в отношении беженцев и мигрантов в промышленно развитых странах и обострением расистских настроений в обществе и ксенофобии. Он связал это, в том числе, с антитеррористическими мерами, осуществляемыми в целях борьбы с терроризмом.

Обостряется в мире и проблема беженцев, число которых в 2001-2005 гг. начало было сокращаться. Однако уже в 2006-2007 гг. их численность вновь возросла на полтора миллиона человек. Список стран, принявших в последние годы наибольшее число беженцев, возглавляют Пакистан, Сирия, Иран, Германия и Иордания.

Увеличивается и количество обращений с просьбой о предоставлении права на убежище. В 2007 г. Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев в 154 странах было зарегистрировано 647 тыс. подобных прошений. Страны-члены Евросоюза, который является одним из самых мощных центров притяжения для лиц данной категории, предоставляют убежище в среднем лишь нескольким процентам просителей. По данным на середину 2009 г., из 65 тыс. беженцев, обратившихся к европейским государствам с просьбой об убежище, разрешения были выданы лишь 4,5 тыс. человек.⁴⁹ При этом следует отметить, что расходы отдельных стран на содержание искателей убежища и их депортацию в случае отказа в их просьбе становятся все более обременительными для национальных бюджетов, особенно в условиях кризиса.

Серьезным фактором, осложняющим проблемы миграции, стали "экологические беженцы", т. е. пострадавшие от природных катастроф. Уже сейчас их численность составляет около 25 млн. человек. Прогнозы в этой области весьма неутешительны. Так, потепление климата может привести к 2050 г. к взрывному увеличению численности мигрирующих переселенцев, среда обитания которых окажется разрушенной. Только повышение уровня мирового океана на один сантиметр грозит, по экспертным оценкам, вынужденным переселением более чем миллиону человек.

Мировой финансовый кризис, разразившийся в 2009 г., усилил нестабильность и противоречивость ситуации в области международной миграции. Он привел не только к сокращению потребностей в трудовой миграции, но и к ощутимому ухудшению положения семей мигрантов-кормильцев, возвращающихся на родину, где их ожидает бедность и безработица. Особенно болезненным является влияние кризиса на положение женщин-мигрантов, поскольку они заняты

⁴⁹ Самой многочисленной группой среди ищущих убежище в Европе являются иракцы, за ними следуют сомалийцы. Российские граждане занимают в этом списке пятое место.

преимущественно в отраслях, где безработица растет наиболее высокими темпами (сфера услуг, здравоохранение и т. п.).

Падение объема денежных поступлений от мигрантов негативно отразилось на экономическом положении многих стран. В 2007 г., обращаясь к государствам-участникам Глобального форума по миграции и развитию, в частности, Японии, США и странам-членам ЕС, Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун призвал к проведению открытой политики в области миграции. Однако никаких сдвигов в миграционной политике этих стран не произошло, и уже первые последствия мирового кризиса показали, что его наступление вообще отбросило эту проблему на второй план. К апрелю 2009 г. Малайзия, Таиланд, Австрия заморозили выдачу разрешений на работу. Испания и Чехия выступила с предложением оказать финансовую помощь мигрантам, соглашающимся возвратиться в свои страны. В целом приток частных и банковских финансовых поступлений в страны-источники миграции в первой половине 2009 г., по данным журнала "Экономист", упал с 1,16 трлн. долл. до 770 млрд. долл.⁵⁰

Кризис повлиял и на рост притока нелегальных мигрантов. В 2006-2007 гг. только из стран, расположенных по берегам Аденского залива, в Европу прибыло более 30 тыс. мигрантов, в основном из Эфиопии и Сомали. Более 400 человек, по данным ООН, при этом погибло в пути. В последующие годы численность нелегалов, рискующих жизнью в поисках работы, продолжала расти. В 2009 г. в Европе разразился международный скандал, вызванный нежеланием Италии допустить на свою территорию сомалийцев, пытавшихся добраться морем до Европы. В результате в Средиземном море от голода и истощения погибло несколько десятков человек. Италия же оправдывала свое нежелание тем, что в последний период численность нелегальных мигрантов, прибывающих в страну, удваивается каждый год. Ростом нелегальной миграции серьезно обеспокоены и другие средиземноморские страны. В связи с упомянутой выше трагедией в Средиземном море, Евросоюз в сентябре 2009 г. был вынужден созвать в Брюсселе совещание министров внутренних дел для обсуждения коллективных мер по сокращению нелегальной миграции и возможностей распределения финансового бремени, связанного с содержанием нелегальных мигрантов, между всеми членами Евросоюза. Миграция, по заявлению заместителя Генерального секретаря ООН Анны-Роз Мигиро, становится все более взрывоопасным и сеющим разногласия вопросом.

Прогнозы, касающиеся влияния кризиса на международную миграцию, весьма неутешительны. По мнению экспертов МОТ, в результате кризиса могут потерять работу 20 млн. мигрантов. При этом в мире число живущих менее чем на два доллара в день, может возрасти до 100 млн. человек, а число тех, кто вынужден жить менее чем на один доллар, — до 40 млн. человек.⁵¹

Преобладающим направлением миграционной политики государств, прежде всего развитых, по-прежнему остается сосредоточение усилий на традиционных мерах по усилению контрольных механизмов: ужесточении пограничного и визового режимов, ограничении доступа к процедурам получения убежища и т. п. Между странами ЕС и государствами-источниками миграции сегодня действует около 100 двусторонних соглашений о реадмиссии, не соответствующих международным стандартам в области защиты прав мигрантов и беженцев. В качестве средств борьбы с неконтролируемой миграцией используются аресты, урезание социальных благ, ограничение доступа к трудовой деятельности и т. п. Главным направлением

⁵⁰ "The Economist", August 17, 2009.

⁵¹ Alfredo G. Rosario. Give migration a human face. <http://www.manilatimes.net/national/2008/oct/30/yehey/opinion/29981030opi5.html>.

миграционной политики по-прежнему остается усиление роли государства как субъекта, осуществляющего функции преследования.

До сего времени процессы регулирования миграции протекают, в сущности, по замкнутому кругу. Ограничительные и селективные меры стимулируют нелегальную миграцию, а ее рост, в свою очередь, ведет к дальнейшему ужесточению этих мер. Разрыв между принятыми ООН международно-правовыми нормами, касающимися миграции, и политикой государств сужается чрезвычайно медленными темпами. При растущих масштабах межгосударственных контактов и связей в области миграции сохраняется разногласия в миграционном законодательстве практически всех стран, вовлеченных в мировой миграционный процесс. Весьма показательным примером в этом отношении является тот факт, что вступившую в силу в 2003 г. Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся мигрантов и их семей к маю 2009 г. ратифицировало всего 41 государство, в основном развивающиеся страны⁵². Для сравнения можно упомянуть, что Международная конвенция о статусе беженцев ратифицирована 147 государствами.

Неоднородность, специфическая многослойность потока мигрантов требует разработки диверсифицированных и одновременно опирающихся на общие принципы подходов к управлению современными миграционными процессами и взвешенной оценки их возможных последствий. Сегодня регулирование миграции на любом уровне — глобальном, региональном или национальном — представляет собой столь же широкое, сколь и полное пробелов правовое поле. Складывающийся в этих условиях дисбаланс интересов неизбежно становится тормозом, осложняющим перспективы глобального развития.

НЕКОТОРЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ

Международное право опирается на фундаментальные принципы Устава ООН, утверждающие приоритеты соблюдения прав человека, достоинства и ценности человеческой личности, равноправия мужчин и женщин, равенства больших и малых наций. Иными словами, международно-правовые нормы и стандарты, разработанные Объединенными Нациями и касающиеся регулирования миграции, представляют собой некую систему ориентиров, продвижение к которым должно содействовать всеобъемлющей гуманизации международных отношений. В тоже время межгосударственная и внутригосударственная практика управления миграционными процессами продемонстрировала, что острота, масштабы и специфика современной международной миграции настоятельно требуют конкретизации ряда общих и разработки новых международно-правовых норм, заполняющих многочисленные лакуны в международном праве, а также в национальном законодательстве.

В качестве примеров в этой связи следует упомянуть проблемы, возникающие в связи с воссоединением семей мигрантов, неурегулированностью процедур спасения мигрантов на море, положением лиц с двойным гражданством, правовым обеспечением сложного и плохо поддающегося прямому регулированию процесса интеграции иммигрантов, отсутствием в международном праве такой категории как "насильственная" или "недобровольная" миграция и многое другое. Общая и обязательная для всех государств-членов ООН антидискриминационная норма международного права, утверждающая необходимость уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии (Статья 1 Устава ООН, п. 3), не может быть в полной мере реализована в условиях

⁵² Международная конвенция вступает в силу, когда ее ратифицировали больше 40 государств.

превалирующего не только в политической, но и общественной среде признания практической необходимости и неизбежности ограничения прав и свобод человека, не являющегося гражданином той или иной страны.

В принципе, таким образом, центральной задачей развития глобальной системы управления миграцией является определение максимально возможных и максимально согласованных на межгосударственном уровне пределов внутренней компетенции государства в организации миграционного процесса. В современном мире реализация права каждого человека покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (Всеобщая декларация прав человека, Статья 13, п. 2) поставлена в зависимость от характера восприятия национальных интересов государственной властью. Степень открытости миграционной политики государств формируется под влиянием множества факторов, среди которых доминирующими являются интересы обеспечения национальной безопасности, охватывающие самые различные сферы общественной жизнедеятельности, в том числе и миграцию. Убедительным примером в этом отношении являются Соединенные Штаты Америки — государства, созданного мигрантами и не столь давно принявшего, по инициативе Дж. Буша-младшего, закон о строительстве тысячекилометровой стены на границе с Мексикой, которая, по мнению экс-президента США, должна стать "эталонном" границы XXI века.

Политические и экономические реалии современности обуславливают необходимость установления определенных международных стандартов, определяющих допустимую степень дискриминационного обращения с иммигрантами. Следует отметить, что Международный пакт о гражданских и политических свободах содержит положение о возможности ограничения прав человека государством в целях защиты национальной безопасности, однако не конкретизирует его.

Преобладание в государственной политике ограничительного и селективного подхода к регулированию миграции связано не только государственным эгоизмом, но имеет и объективные причины, обусловленные современным состоянием международных отношений. Однако тенденция к достижению договоренностей на основе общности интересов все же пробивает себе дорогу. В частности, — вследствие появления в этой сфере новых акторов, оказывающих все более заметное влияние на политические процессы, в том числе, на формирование политики в области миграции. К ним следует отнести транзитные государства, социальные сети, создаваемые мигрантами в странах происхождения и назначения, международные и национальные правозащитные организации, объединения предпринимателей, использующих труд мигрантов и др. Не следует сбрасывать со счетов и то сильное негативное влияние, которое оказывает на характер миграции мощная транснациональная организованная преступность.

Международное право не может и не должно диктовать государству, сколько разрешений на работу оно должно выдавать, или конкретизировать общие правила предоставления гражданства, т. е. всесторонне детализировать и унифицировать компетенцию и обязанности государственных органов, осуществляющих регулирование миграции. Но оно призвано устанавливать возможно более четкие границы, в рамках которых должны развиваться отношения в сфере миграции между государствами, с одной стороны, и между личностью и государством, — с другой. Эти границы в конечном итоге будут определять перспективы решения проблем социального неравенства, межкультурного и межнационального сотрудничества и взаимодействия, сокращения масштабов нелегальной миграции и нейтрализации деятельности криминальных сообществ.

МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РЕГУЛИРОВАНИИ МИГРАЦИИ

Волна активизации межгосударственного диалога по миграции стала постепенно нарастать примерно с начала 90-х годов. На Каирской конференции по народонаселению и развитию 1994 г. международная миграция была впервые внесена в повестку дня международного сообщества как проблема глобальной значимости.

Начавшиеся в последние десятилетия поиски повышения степени эффективности и согласованности межгосударственного регулирования миграции показали, что уровень несовпадения интересов стран-источников миграции и стран-реципиентов, а также многогранный и комплексный характер миграции как явления существенно ограничивают возможности принятия каких-то радикальных решений в этой области. Подобные решения потребовали бы установления общих, обязательных для всех государств правил осуществления миграционного контроля, диверсифицированного по множеству параметров и опирающегося на систему соответствующих международных механизмов. Однако в современный период, при нынешней расстановке политических и экономических сил в мире, любые поспешные шаги в этом направлении не реальны и могут привести лишь к усилению хаотических тенденций в развитии миграционных процессов.

Таким образом, сложившаяся ситуация определяется, с одной стороны, растущим влиянием миграции на внутривнутриполитическое и экономическое положение в отдельных государствах, а, с другой, — противоречивым характером и слабой эффективностью сложившейся практики международного управления потоками мигрирующего населения. В этих условиях главным направлением деятельности ООН в сфере миграции становится содействие гармонизации интересов и политики государств, совершенствованию международно-правовых основ регулирования миграции, поискам эффективных технологий решения всего спектра порождаемых ею проблем в интересах всех субъектов международного права.

Одним из важных направлений международного диалога по миграции стала ориентация на развитие системы двусторонних и многосторонних межгосударственных соглашений, способных очертить рамки взаимопонимания, а также сформулировать и закрепить в обязующих документах общие подходы к регулированию миграции с учетом ее специфики на страновом и региональном уровнях. Иными словами, — прежде всего попробовать усовершенствовать традиционный, известный с XV в., способ согласования миграционной политики отдельных государств и их объединений.

За 1990-2000 гг. число подобных соглашений, заключенных только между странами-членами ОЭСР, увеличилось вдвое (до 173). В Латинской Америке за этот период было заключено 83 соглашения по миграции, из них 35 — между странами региона и 49 — с другими государствами. В наиболее детально разработанных соглашениях преимущественно рассматривались вопросы, касающиеся организации трудовой миграции и защиты прав мигрантов, контроля сезонной и нелегальной миграции, установления приграничного режима и охраны границ, процедур обеспечения возвращения мигрантов, менеджмента мигрантских переводов и др. Соглашения, где одной из сторон являлась страна с развитой экономикой, нередко включали договоренности об оказании ею финансовой и/или технической помощи.

Однако международная практика показала, что вопросы, возникающие в условиях роста мировой миграции, перехлестывают возможные границы ее регулирования на двусторонней основе. Так, интересы транзитных стран фактически никак не учитывались в двусторонних межгосударственных договоренностях. Помимо этого, значительная часть соглашений по миграции, особенно между

развивающимися странами, приобретала характер меморандумов о взаимопонимании, декларирующих лишь самые общие принципы сотрудничества. Незаинтересованность государств в принятии на себя каких-либо твердых обязательств, связанных с миграцией, чаще всего обуславливалась и аргументировалась экономическими и/или политическими соображениями.

Практика подписания меморандумов о взаимопонимании в области миграции получила особенно широкое распространение в Азии. Так, Южная Корея подписала подобные меморандумы с Филиппинами, Таиландом, Вьетнамом, Индонезией, Монголией и Шри-Ланкой; Малайзия – с Бангладеш, Китаем, Шри-Ланкой, Таиландом, Пакистаном, Вьетнамом и Индонезией; Таиланд – с Лаосом, Камбоджей и Мьянмой и т. д. Рекордсменом в этой области являются Филиппины, заключившие более десятка таких соглашений. Характерно, однако, что Филиппины не имеют соглашений по миграции с Сингапуром, Японией и Саудовской Аравией, куда направляется основной поток филиппинских мигрантов. В целом двусторонние межгосударственные соглашения о миграции уделяют наибольшее внимание договоренностям, связанным с организацией рекрутирования трудовых мигрантов, и по большей части обходят стороной проблем защиты их прав⁵³.

Немалые усилия в 90-е годы были предприняты и в целях поддержки развития межгосударственного диалога по миграции на региональном уровне, поскольку специфика миграционных потоков в каждом регионе рождает различные по степени актуальности проблемы. Так, в ходе Будапештского процесса 1991 г. происходило согласование позиций стран Восточной Европы по таким вопросам, как борьба с контрабандой и нелегальной миграцией, визовые режимы, условия допуска мигрантов в страну, создание механизмов по взаимному обмену информацией и др.

В 1996 г. азиатские страны-участники Бангкокского процесса приняли специальную декларацию о координации сотрудничества в области борьбы с нелегальной миграцией и торговлей людьми. В этом же период состоялась региональная конференция по миграции в Северной и Центральной Америке, участниками которой были США, Канада, Мексика и восемь других стран региона. На этом форуме были достигнуты договоренности о создании общей базы данных для отслеживания миграционных потоков. Следует упомянуть и такую инициативу 16 государств с участием УВКБ и Международной организации по миграции как создание механизмов межгосударственных консультаций по вопросам предоставления убежища, положения беженцев и миграционной политики для стран Европы, Северной Америки и Австралии. В рамках этой структуры осуществляется обмен информацией и проводится сравнительный анализ миграционной политики. В 2003 г. ряд азиатских стран⁵⁴ на конференции в Коломбо договорились о создании механизмов регионального сотрудничества в целях обмена опытом и необходимой информацией, проведения консультаций по вопросам трудовой миграции, оптимизации отношений между странами, направляющими и принимающими мигрантов, на основе взаимовыгодной кооперации в интересах развития, проведения мониторинга миграционных процессов и т. д.

Тем не менее, достигнутые международным сообществом успехи в утверждении глобальных подходов к решению проблем международной миграции следует оценить как весьма относительные. В 2000 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию против трансграничной организованной преступности, неотъемлемой частью которой являются разветвленные криминальные сети,

⁵³ <http://www.pstalker.com/ilo/i-bilateral.html>

⁵⁴ Афганистан, Бангладеш, Китай, Индия, Индонезия, Непал, Пакистан, Филиппины, Шри Ланка, Таиланд и Вьетнам.

действующие в сфере миграции. Конвенцию подписали 143 государства, однако до сего времени она не вступила в силу.

Несмотря на определенные сдвиги, произошедшие в 90-е годы в деле укрепления международного сотрудничества в области миграции, различной степени расхождения между международно-правовыми стандартами ее регулирования, разработанными ООН, и национальной практикой остались общим явлением для всех государств. При всей взаимозависимости в этой области и общих потребностях в согласовании миграционной политики, в мире сохраняется глубокое размежевание интересов между государствами Юга и Севера, способствующее усилению конфликтного потенциала международной миграции.

ГЛОБАЛЬНЫЙ ФОРУМ ПО МИГРАЦИИ И РАЗВИТИЮ

В 2001 г. на конференции в Берне ("Бернская инициатива") ее участники — свыше 80 государств — призвали мировое сообщество к комплексному рассмотрению проблем международной миграции. Этот призыв свидетельствовал об определенных подвижках в понимании необходимости формирования новых подходов к этому явлению на глобальном уровне.

В 2003 г. генеральным секретарем ООН была создана Глобальная комиссия по вопросам международной миграции. В 2005 г. она представила ООН свой доклад, в котором были определены главные направления сосредоточения усилий международных институтов и членов ООН в этой области и даны оценки современного положения в области международной миграции. Отмечалось, что для современной практики регулирования миграции характерны слабое развитие сотрудничества между странами-источниками миграции и странами, принимающими мигрантов; общий низкий уровень кооперации и взаимодействия между государствами; разрыв между внутривластной практикой и основополагающими принципами международного права; острая нехватка национальных и международных механизмов, необходимых для распространения знаний и обмена информацией, а также недостаточная институциональная гибкость государственных структур, препятствующая оперативному реагированию на вызовы миграции.

В рамках ООН была создана Глобальная группа по миграции, в которую вошли важнейшие программы, органы и специализированные учреждения ООН, работающие в сфере миграции, включая региональные комиссии ООН, а также МОМ.⁵⁵ Регулярные встречи руководителей международных структур должны были содействовать координации политики Объединенных Наций в области международной миграции.

Инициативы Глобальной комиссии по вопросам международной миграции и возросшая международная заинтересованность в обсуждении перспектив регулирования миграции на глобальном и региональном уровне позволили в 2006 г. провести, в рамках сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Диалог на высшем уровне. Встреча глав заинтересованных государств в конечном итоге завершилась договоренностью о создании Глобального форума по миграции и развитию (далее — Глобальный форум или ГФМР).

⁵⁵ Международная организация труда, Фонд ООН по народонаселению, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Учебный и научно-исследовательский Институт ООН, Управление ООН по контролю за наркотиками и предупреждению преступности, Детский фонд ООН, Конференция ООН по торговле и развитию, Программа ООН по развитию, Департамент ООН по экономическому и социальному развитию (Отдел по народонаселению), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, региональные комиссии ООН, Всемирный банк, Международная организация по миграции.

Глобальный форум представляет собой весьма своеобразную международную структуру. Участие в нем является исключительно добровольным и не накладывает на государства никаких экономических, правовых, политических или иных обязательств. Важной особенностью форума является то обстоятельство, что он открыт для участия не только государств и международных межправительственных организаций, но и неправительственных, гражданских объединений.

Неформальный статус форума делает его площадкой межгосударственных переговоров, участники которых сосредоточивают свои усилия на обмене опытом реализации наиболее плодотворных в плане влияния на развитие методов урегулирования конкретных проблем ("полезных практик"). Иными словами, Глобальный форум ориентирован на формирование фундамента глобальной системы управления миграцией "снизу", т. е. с распространения опыта успешного решения миграционных проблем на микро-уровне с учетом их чрезвычайного разнообразия. Такой подход фактически не затрагивает исключительные прерогативы государственной власти в формировании общих принципов миграционной политики и принятия ключевых решений в этой сфере и, как предполагается, может служить дополнительным импульсом в распространении эффективных технологий регулирования миграции.

Вместе с тем, приобретающая концептуальный характер ориентация Глобального форума на "микро-практику" предполагает, что на обсуждение вопросов, связанных с ограничением суверенных прав государств в формировании национальной миграционной политики фактически наложено некое "табу", установленное, впрочем, не без возражений со стороны развивающихся стран. Не встретили позитивного отклика и предложения ряда государств об изменении неформального статуса Глобального форума. Генеральный секретарь ООН твердо заявил о том, что в обозримой перспективе надеяться на интеграцию Глобального форума в систему органов ООН не следует. Следует также упомянуть, что проблемы беженцев выведены за рамки повестки дня Глобального форума.

Как неформальная структура форум не имеет постоянного секретариата. Предусмотрена процедура ротации его председателей. Финансовое обеспечение работы ГФМР осуществляется правительством той страны, которая принимает форум на своей территории, а также другими государственными и негосударственными донорами.

Первый Глобальный форум состоялся в 2007 г. в Брюсселе (156 представителей государств). Международная организация по миграции представила на рассмотрение его участников доклад, содержащий детальный анализ мировой ситуации в области миграции. В докладе были выдвинуты предложения, которые можно охарактеризовать как попытку составителей документа наметить, структурировать и конкретизировать главные направления усилий международного сообщества по повышению эффективности миграционной политики на всех уровнях ее регулирования. Приоритеты весьма трудоемкой повестки дня ГФМР, характеризующие перспективы развития международного диалога по миграции, были определены следующим образом:

- мобилизация усилий, расширяющих возможности использования финансовых и нефинансовых вкладов мигрантов и диаспор в развитие стран их происхождения;
- улучшение системы обслуживания переводов мигрантов и содействие повышению роли данного источника финансирования в развитии;
- упрощение режима регулирования возвращения мигрантов и обеспечение стабильности этого процесса в целях содействия развитию;

- упрощение режима регулирования трудовой миграции, как в странах происхождения, так и в странах назначения, с учетом интересов лиц, желающих эмигрировать на индивидуальной основе;
- содействие общему экономическому развитию и оказанию помощи развитию локальных поселенческих сообществ в ареалах с высоким уровнем миграции;
- содействие расширению и распространению знаний в мигрантской среде о международно-правовых подходах к регулированию миграции и защите прав мигрантов;
- упрощение консультативных процедур в межгосударственных отношениях, а также между государствами и другими заинтересованными сторонами по вопросам миграции и развития, в том числе, в целях расширения диалога и обмена информацией;
- усиление качества и эффективности государственного управления в области миграции, осуществляемого на максимально неконфликтной основе с учетом необходимости понимания комплексного характера взаимосвязей между миграцией и развитием;
- координация усилий в борьбе против торговли людьми во всех ее формах и проявлениях;
- разработка процедур, касающихся спасения мигрантов на море;
- обеспечение помощи развитию государств-источников миграции;
- дальнейшее развитие антидискриминационных мер в отношении лиц, не являющихся гражданами страны пребывания;
- развитие межгосударственного сотрудничества в деле содействия воссоединению семей;
- учет проблем, связанных с международной миграцией, в многосторонних торговых переговорах.⁵⁶

Разумеется, в рамках двухдневного Брюссельского форума обсудить весь комплекс миграционных проблем его участникам не удалось. Наибольшее внимание в выступлениях и дискуссиях было уделено вопросам, связанным с повышением эффективности инвестирования денежных переводов мигрантов в экономику стран-источников миграции. Преобладающей компонентой в их обсуждении стали проблемы формирования в этих странах государственной политики, направленной на стимулирование развития микро-предпринимательства и поощрение соответствующих усилий мигрантов и их семей. Иными словами, — поиски возможностей стимулирования экономической активности населения. Параллельно в рамках Глобального форума рассматривались также вопросы улучшения технического и организационного обеспечения доставки денежных переводов. Как известно, эта проблема особенно актуальна для мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах.

Второй Глобальный форум по миграции (163 участника) был проведен в 2008 г. в Маниле, столице страны, для которой миграция является одним из важнейших факторов внутреннего развития. Этот форум прошел под девизом "Защита и поддержка мигрантов в целях развития". Представителям гражданских организаций, в отличие от Брюссельского форума, где обсуждение их выступлений было скомкано, в Маниле был отдан первый рабочий день сессии ГФМР.

Обсуждение вопросов защиты прав мигрантов в стране с активно мигрирующим населением не могло не затронуть проблему противоречий между Югом и Севером в области миграционной политики. Прямо или косвенно, многие

⁵⁶ <http://www.iom.int/jahia/isp/index/isp.>; <http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/iom.pdf>.

участники Глобального форума, представляющие страны Юга и, тем более, гражданские организации выступали с критическими оценками так называемой "контейнерной модели" регулирования миграции, которая, по их мнению, господствует в миграционной политике развитых государств. Они указывали, что в условиях глобализации международное регулирование товарных и финансовых потоков, становится все более либеральным и диверсифицированным, тогда как регулирование миграционных процессов полностью отдано на откуп отдельным государствам.

При этом преобладающим подходом к вопросам развития миграции остается ее квалификация как угрозы государственной безопасности. При интеграционном объединении государств "контейнерная модель" регулирования миграции просто расширяет масштабы "контейнера", но не меняет своей сути. Немало критических замечаний было высказано в адрес Евросоюза, где миграция ограничивается даже в рамках его границ. В частности, граждане ряда государств, не столь давно ставших членами ЕС, отнюдь не сразу получают право свободно перемещаться в поисках работы по территории объединенной Европы.

На Манильском форуме подчеркивалась необходимость недопущения использования проблем миграции в качестве предмета политических игр популистского характера. В выступлениях участников дискуссии отмечалось, что подобные явления неизбежно усиливают негативные тенденции общественного развития, способствуя усилению межрасовой и межэтнической нетерпимости и ксенофобии и препятствуя превращению миграции в один из важных рычагов мирового развития.

Ключевые, наиболее общие рекомендации гражданской части участников Манильского форума содержали следующие положения, обращенные ко всем государствам:

- формировать позитивный подход к оценке миграции и сопротивляться соблазнам сокращения количества мигрантов в условиях кризиса;
- признать необходимость создания новой глобальной системы управления миграцией и превратить Глобальный форум в структуру, статус которой позволял бы принимать обязывающие решения по регулированию миграции;
- подтвердить делами свою поддержку целям развития и рассматривать обеспечение полной занятости и достойных условий труда как приоритеты развития.⁵⁷

Следует отметить, что многие наблюдатели, следившие за работой Глобального форума, отмечали, что "гражданские" и "межгосударственные" дискуссии были мало связаны между собой. На следующем, после Манильского, Глобальном форуме гражданской общественности будет предоставлена возможность обсуждать проблемы миграции в течение не одного, а уже двух дней.

Третий Глобальный форум намечено провести в ноябре 2009 г. в Афинах.⁵⁸ В последующие три года организаторами ГФМР поочередно должны стать Мексика, Испания и Марокко.

Подготовка к Афинскому форуму, проходившая в условиях кризисного обострения проблем миграции, свидетельствовала о нестихающей заинтересованности его участников в продолжении и развитии международного диалога в этой области. В течение 2009 г. состоялось множество международных встреч различного уровня, на которых обсуждалась вопросы, поставленные в повестку дня ГФМР. Так, в 2009 г. Центром политики африканской диаспоры

⁵⁷ Civil Society Days Report to the Government Meeting. Civil Society Dialogue, Manila 2008. <http://www.gfmd2008.org/civil-society-dialogue/>.

⁵⁸ Подготовка данной статьи к публикации была завершена в октябре 2009 г.

совместно с Международным центром развития миграции при поддержке Европейской комиссии и Министерства иностранных дел Нидерландов был проведен семинар по повышению эффективности стратегического партнерства африканских стран с Евросоюзом. На семинаре были обсуждены вопросы мобилизации возможностей африканской диаспоры в Европе в целях развития.

Во Вьетнаме состоялся Форум мигрантов Азии, привлекая более 50 участников, заинтересованных в расширении и улучшении организации консультативной работы среди мигрантов. На нем были представлены: гражданские организации, профсоюзы, юристы, агентства помощи мигрантам, средства массовой информации и др. Назревшие миграционные проблемы регионального характера рассматривались также на конференции, обсуждавшей "дорожную карту Бангладеш", призванную содействовать их решению. На ней, в частности, обсуждались весьма актуальные предложения, касающиеся расширения образования мигрантов в целях повышения уровня их финансовой грамотности, меры, способные повысить инвестиционную активность в мигрантской среде и др.

В Греции прошел форум евро-средиземноморских представителей деловых кругов, на котором развернулись дискуссии о наиболее насущных миграционных проблемах региона и возможностях сохранения позитивного потенциала трудовой миграции в условиях кризиса. В Тунисе в октябре 2009 г. состоялся Глобальный форум по переводам мигрантов, на котором состоялась презентация доклада "Шлем деньги домой — в Африку". На конференции рассматривались роль рынка и частного сектора в привлечении мигрантских денежных переводов в целях развития. На многочисленных международных встречах обсуждались также итоги Манильского форума, различные аспекты влияния мирового кризиса на международную миграцию, положение женщин-мигрантов и др.

Главным вопросом повестки дня Афинского форума должна стать разработка методов и технологий, способных интегрировать миграционную политику на национальном уровне в стратегию развития в общих интересах. Такая политика должна исходить из твердого убеждения в том, что все проблемы и противоречия, связанные с миграцией, являются следствием, а не причиной неэффективного развития. На форуме будут обсуждаться наиболее успешные и уже прошедшие испытания практикой идеи и решения, позволяющие эффективно осуществлять регулирование миграции на межгосударственном уровне.

Следует также отметить, что в ходе подготовки к Афинскому форуму представители ряда стран вновь возвращались к высказанным ранее предложениям о формализации статуса форума как глобальной структуры в рамках ООН. Однако Германия и другие страны ЕС продолжают настаивать на сохранении принятого статуса Глобального форума по миграции и развитию как свободной трибуны для свободного обсуждения проблем международной миграции.

Оценить реальные итоги прошедших Глобальных форумов по миграции и развитию в каких-либо конкретных показателях весьма затруднительно. Однако, по замечанию специального представителя Генерального секретаря ООН на ГФМР П. Сюзерленда, хорошо уже то, что общение представителей стран-источников миграции, и стран-реципиентов на Манильском форуме впервые "обошлось без громких споров". На форуме представители государств Персидского залива, в частности Саудовской Аравии и Объединенных Арабских Эмиратов, впервые упомянули в своих выступлениях проблему защиты прав мигрантов. Известно, что в этих странах особенно наглядно проявляется неравенство условий труда местных граждан и мигрантов, доля которых в общей численности занятых весьма высока.

Надо, однако, отметить, что некоторые члены ЕС и Евросоюз в последние годы предпринимают определенные шаги в направлении упорядочения

регулирования миграционных проблем и защиты прав мигрантов. Министр по делам миграции и предоставления убежища Швеции, выступая на подготовительной конференции к Афинскому форуму, заявил, что Швеция создала одну из наиболее гибких и эффективных систем регулирования трудовой миграции. Трудовым мигрантам всех уровней квалификации предоставляются равные со шведскими гражданами права и возможности семейного проживания с первого дня пребывания в стране. В период своего председательства в ЕС Швеция намерена предложить Евросоюзу инициировать принятие документов, устанавливающих общие обязывающие принципы политики ЕС в сфере миграции, а также рассмотреть вопрос о субсидировании Брюсселем затрат на прием и размещение нелегальных мигрантов в тех странах, которые в силу географического положения или по каким-то иным причинам сталкиваются с наибольшими потоками нелегалов. Министр призвал рассматривать глобальную миграцию не как часть кризисных проблем, а, скорее, как один из инструментов их разрешения.⁵⁹

Характерным примером реализации концептуальных подходов Глобального форума к превращению "полезной практики" на микро-уровне в фундаментальное основание системы регулирования миграционным процессом, является совместная инициатива Евросоюза и ООН стоимостью 15 млн. долл., рассчитанная на трехлетний срок.⁶⁰ Основными исполнителями этой программы являются Программа развития ООН, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Фонд ООН по народонаселению, Международная организация труда и Международная организация по миграции. Программа имеет целью совершенствование миграционного регулирование за счет расширения сетей акторов-участников миграционных процессов, выявления наиболее эффективных технологий использования миграции в целях развития на микро- и локальном уровнях и улучшения информационного обеспечения как стимулятора их распространения, а также поддержки национальной политики, направленной на трансформацию миграции в действенный инструмент развития.

Наибольшее внимание в этой программе уделяется проблемам, связанным с использованием денежных переводов мигрантов как надежного источника инвестиций в мелкое предпринимательство в местах проживания семей мигрантов с учетом страновой и национальной специфики, а также особенностей маршрутов миграции. Для разных стран предлагаются те варианты проектов, которые являются для них наиболее актуальными. Так, проект "Сенегал – Италия" направлен на улучшение обеспечения своевременной доставки переводов мигрантов в сельские местности и стимулирование использования полученных средств для развития микро-предпринимательства. Италия, кроме того, задействована в проекте, предусматривающем развитие информационных связей между диаспорами мигрантов из стран Восточной Европы в целях обеспечения более легкого доступа к кредитным ресурсам.

Проект для Сомали, включенный в Программу ЕС — ООН, предусматривает содействие временному возвращению сомалийских врачей, ныне проживающих в Финляндии, на родину. Проект "Эквадор – Испания" ставит целью стимулирование вложений мигрантского капитала в долгосрочные проекты, в частности в строительство домов для компактного поселения на родине одной из мигрантских общин, в настоящее время так же компактно проживающей в Испании. Ряд проектов направлен на поддержку женщин, занимающихся мелким бизнесом, в частности, на

⁵⁹ Tobias Billstrom, Minister for Migration and Asylum Policy. Speech at "Conference on the Global Forum on Migration and Development". Athens, 26 January 2009. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/11553/a/119449>

⁶⁰ <http://www.undp.org/su/>. <http://content.undp.org/go/newsroom/2008/october/migration-for-development-aglobal-joint-initiative-fr>.

создание благоприятных условий для возвращения квалифицированных женщин-специалистов в свою страну и обеспечения их занятости ("Италия – Марокко", "Голландия – Филиппины" и др.).

Гораздо меньше внимания совместная инициатива ЕС и ООН уделяет проблемам расширения возможностей потенциальных мигрантов заниматься трудовой деятельностью в своих странах и защите прав мигрантов в странах-реципиентах. Среди подобных проектов можно выделить проект "Голландия – Сомали", концентрирующий гуманитарные усилия вокруг проблем доступа мигрантов к образованию, соблюдения принципов гендерного равенства, содействия интеграции сомалийцев в голландское общество. В четырех проектах по защите прав мигрантов главными целями являются защита прав-женщин-мигрантов и поддержка гражданских объединений мигрантов. Проект "Мьянма — Таиланд" предусматривает поддержку сотрудничества неправительственных организаций и юристов-инвалидов Таиланда, занимающихся правовым просвещением мигрантов.

Глобальный форум как трибуна международного диалога, безусловно, расширяет возможности укрепления сетей двустороннего и многостороннего сотрудничества в сфере миграции и содействует развитию диверсифицированных подходов к решению конкретных микро-коллизий, возникающих в условиях растущей мобильности населения. Естественно, основное внимание при этом направлено на регулирование трудовой миграции. В то же время Глобальный форум вряд ли способен оказать решающее влияние на сближение позиций Юга и Севера по важнейшим проблемам регулирования международной миграции.

В одном из заявлений Верховного комиссара ООН по правам человека Нэви Пиллэй справедливо отмечается, что "миллионы людей, рискующих жизнью и безопасностью для того, чтобы пересекать международные границы в поисках лучшей жизни, представляют собой одну из наиболее серьезных проблем по части обеспечения прав человека".⁶¹ Без осмысленного продвижения по пути защиты прав всех мигрантов и их семей превратить заработанные мигрантами в развитых странах средства в надежный рычаг развития слабых экономик вряд ли возможно.

Международная миграция неуклонно меняет на наших глазах лицо и характер развития современного мира. Ее воздействие на политические, социально-экономические, межнациональные, межкультурные отношения, на демографическую ситуацию столь многомерно и противоречиво, что масштабы потребностей в ее регулировании выплескиваются далеко за рамки возможностей функционирующей сегодня системы глобального управления. В то же время международный диалог по миграционным проблемам, развивавшийся в последние десятилетия, обозначил лишь начальную стадию кристаллизации общего видения результатов и последствий влияния современной миграции на планетарное развитие.

Попытки сдерживания миграции, основанные на жестких и селективных подходах к ее регулированию, доказали свою бесперспективность и грозят нарастанием конфликтного потенциала как на внутреннем, так и на международном уровне. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в своем обращении к Глобальному форуму предсказывает, что миграция 200 млн. человек в будущем может привести к образованию новых государств (и, вполне вероятно, новым конфликтам). На первой сессии форума премьер-министр Бельгии Г. Верхофштадт, обосновывая необходимость повышения степени открытости миграционной политики, подчеркнул: "Давайте посмотрим реальности в лицо. Запад является домом для 13 процентов

⁶¹ Нэви Пиллэй. "Мигранты в море – не токсичный груз". Независимая газета. 10 сентября 2009 г.

населения в мире, которые распоряжаются 73 процентами мирового дохода". При этом он справедливо отметил, что никакие ограничительные меры не влияют на рост числа потенциальных мигрантов.⁶²

Следует учитывать и то обстоятельство, что подобные меры все в больших масштабах становятся стимулятором воспроизводства криминальных структур, процветающих в сфере миграции. Неизбежное переплетение их деятельности с другими сетями транснациональной организованной преступности, в том числе наркоторговлей и террористическим подпольем, создает серьезную угрозу и подрывает возможности обеспечения глобальной безопасности.

Расширение межгосударственного диалога по миграции и реальная интеграция в этот процесс институтов гражданского общества призваны содействовать поиску ответов на нелегкие вопросы о том, как продвигаться к большей открытости миграционной политики, адекватной вызовам современного мирового развития. Иными словами, — как выстроить такую систему управления миграцией, которая будет способна преодолеть опасения стран и народов потерять, под влиянием взрывного напора мобильности *homo sapiens*, свою национальную и культурную идентичность, воспрепятствовать росту ксенофобии и расизма и — одновременно — противостоять дальнейшему разрастанию масштабов глобальной бедности и нищеты. Ясно, что для достижения этих целей недостаточно укрепления сетей межгосударственных соглашений и распространения "полезной практики" в решении конкретных проблем. Как представляется, дальнейшее продвижение к формированию дееспособных механизмов глобального управления миграционными процессами в значительной мере расширило бы возможности обеспечения мирного и стабильного планетарного развития.

⁶² <http://www.emigranty.ru/news.php?nid=36447>.

Подписано в печать 03.02.2009. Формат 60x84/8
Гарнитура "Ариал". Печать офсетная.
Объём 8, 5 п. л. 6,7 а. л. Тираж 100 экз. Заказ 1
ИМЭМО РАН
117997, Москва, Профсоюзная, 23