

Россия: международный обмен трудовыми ресурсами (Обзор)

В.А. Савин

Кандидат экономических наук, доцент (Институт экономики РАН)

Одной из форм внешнеэкономических связей России является международный обмен трудовыми ресурсами, или ресурсами рабочей силы*. Этот обмен называют также международной трудовой миграцией**, которая осуществляется в рамках более общего явления – миграционного процесса***.

В условиях глобализации мирового хозяйства и под влиянием активных интеграционных процессов в различных регионах земного шара трудовая миграция стала заметной чертой современных международных экономических отношений. Существенно возросшая мобильность людей позволяет широко использовать иностранную рабочую силу, а изменение масштабов этого явления побуждает различные страны уделять особое внимание эффективному регулированию миграционных потоков для успешного решения экономических и демографических проблем.

По данным Международной организации по миграции (МОМ), в 2005 году в мире насчитывалось 192 миллиона мигрантов. При этом если до 1980 г. в менее развитых регионах мира была отмечена более высокая доля международных мигрантов, то к 2000 году три пятых от общей численности между-

народных мигрантов находились в более развитых регионах. По некоторым оценкам, в результате «похищения умов» из-за границы Соединенные Штаты Америки сэкономил лишь в сфере образования и научной деятельности за период с 1965 по 1990 год не менее 15 млрд долларов.

Миграция, как многогранный общественный процесс, является предметом исследования широкого круга наук. Некоторые специалисты называют 16 научных подходов, включающих более 40 направлений. В рамках экономического подхода насчитывается порядка 15 теорий и концепций: неоклассическая, теория человеческого капитала, новая экономическая теория миграции, концепция сегментированного рынка труда, нового международного экономического порядка и др.

Демократические перемены и политика открытого общества в России существенным образом повлияли на увеличение внешнего миграционного оборота страны. Это превратило Россию в активного участника международного рынка рабочей силы. Сегодня Россия, несмотря на недостаточную разработанность миграционного законодательства, отсутствие эффективной системы миг-

*В данном случае понятия «труда» и «рабочей силы» применяются как аналогичные, а отнюдь не в строгом толковании марксистской политекономией.

** Трудовых мигрантов, выехавших или въехавших на работу за рубеж, называют «гастарбайтерами» (от немецкого термина «рабочий-гость», или «рабочий в гостях»).

*** Миграция включает два основных вида: эмиграцию (выезд из страны) и иммиграцию (въезд в страну). Можно также выделить реэмиграцию (возвращение в страну, из которой эмигрант выехал ранее) и репатриацию (возвращение на этническую родину, то есть в страну, с которой ассоциирует человек свое происхождение и откуда он или его предки мигрировали в другую страну).

рационной статистики, соответствующего государственного мониторинга и контроля, «прозрачность» российских границ со странами СНГ и некоторыми странами дальнего зарубежья, наличия огромного демографического дисбаланса, является одним из мировых центров по приему трудовых мигрантов из-за рубежа. Вместе с тем, Россия столкнулась с проблемой оттока высококвалифицированных специалистов из страны.

Рассмотрение процессов трудовой миграции предполагает:

- оценку влияния трудовой миграции на экономические, социальные и политические проблемы России;

- анализ системы мер, необходимых для решения задач трудовой иммиграции, связанных с демографическими проблемами, сокращением населения страны, особенно трудоспособной его части;

- определение целесообразности экспорта рабочей силы из России, вероятных его масштабов и структуры;

- определение возможностей сотрудничества с Международной Организацией Труда (МОТ) и Международной Организацией по Миграции;

- использование опыта, накопленного другими государствами в области миграционного законодательства и практики регулирования миграционных потоков.

Международная миграция регулируется положениями и нормами как международного, так и национального права. Эти документы содержат не абсолютное право индивида на свободу передвижения, а категорию, тесно связанную с обязанностями и правами других людей, интересами общества, государства.

Документы международного права могут быть подразделены на две категории – общие нормы и специальные нормы, касающиеся мигрантов. Общие нормы в основном зафиксированы в различных договорах по правам человека и предоставляются всем людям, включая неграждан и иностранцев, находящихся на территории или под юрисдикцией государств-участников этих договоров. В нормах, специально разработанных для применения к эмигрантам, основное внима-

ние уделяется вопросам, связанным с их передвижением и защитой, правом на убежище, минимизацией рисков.

Из общих документов, участниками которых являются большинство государств, следует назвать Всеобщую декларацию прав человека (декабрь 1948 г.), Декларацию о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятой Генеральной Ассамблеей ООН (декабрь 1985 г.), Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (ООН, декабрь 1990 г.), Международную конвенцию о правах человека (декабрь 1966 г.), Конвенцию о статусе беженцев (июль 1951 г.).

К основным международным организациям, сыгравшим важную роль в разработке универсальных документов по вопросам миграции, следует отнести МОТ. Конвенции и рекомендации МОТ используются в качестве руководства для разработки норм трудовых контрактов и заключения двусторонних трудовых соглашений. Конвенции и рекомендации МОТ защищают мигрантов на разных стадиях миграции и в разных обстоятельствах. Важными в этом отношении являются конвенции МОТ, определяющие вопросы, связанные с заработной платой и условиями труда при работе по найму, в частности такие, как: минимальный размер и форма выплаты заработной платы, условия труда, техника безопасности, поощрение, социальное обеспечение, здравоохранение, права профсоюзов, свобода передвижения и право обращения в суд.

Также значительна роль МОМ. Цель этой организации состоит в обеспечении упорядоченной международной миграции, обмене опытом и в информировании по вопросам, связанным с миграцией.

Важное значение имеют региональные правовые документы. Странами-членами СНГ в 1994 г. подписано Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (вступило в силу для России в 1995 г.). В соответствии с этим Соглашением порядок привлечения работников и требования к ним устанавливаются государством трудо-

устройства с учетом международных соглашений, взаимно признаются без легализации дипломы, свидетельства об образовании и об уровне квалификации. В 1998 г. главы правительств девяти стран Содружества (кроме Грузии, Туркмении и Узбекистана) подписали Соглашение о сотрудничестве государств-членов СНГ в борьбе с незаконной миграцией.*

Совместные действия в борьбе с нелегальной миграцией предпринимаются и в рамках Союзного государства Россия-Беларусь. Однако на результативности этих мер негативно сказывается отсутствие единой миграционной политики в отношении граждан третьих стран и ряд существенных различий в национальных законодательствах России и Белоруссии.

Современный международный трудовой обмен характеризуется следующими особенностями:

- к традиционным центрам притяжения мигрантов – США, Канаде и Австралии добавились новые мировые рынки рабочей силы: страны Западной Европы, Азиатско-Тихоокеанского региона, нефтедобывающие страны Ближнего Востока, Аргентина, Бразилия и Венесуэла, а также наиболее богатые страны Африканского континента;

- большинство потоков современной миграции имеет два направления, то есть одно и то же государство, как правило, является и страной эмиграции и иммиграции. При этом, вопреки сложившемуся стереотипу, что экспорт рабочей силы – удел только слаборазвитых стран, крупнейшими экспортёрами стали среднеразвитые страны, а также развитые страны мира;

- в последнее время, благодаря влиянию НТП и глобализации, в потоках международной трудовой миграции наблюдается увеличение числа квалифицированных специалистов;

- мировой проблемой становится рост нелегальной миграции рабочей силы.

В конце 80-х годов увеличился поток

эмигрантов из России. К традиционной форме этнической миграции добавилась новая – по экономическим причинам. За три года – с 1987 по 1990 г. – эмиграция из России возросла в 10 раз. В 1993 г. эмиграция достигла максимума – 114 тыс. человек. В последующие годы эта цифра колебалась в пределах 84-110 тыс. чел., но с 2000 г. отмечается сокращение эмиграционного потока до 75-78 тыс. чел. в год.

Основными центрами притяжения для российских эмигрантов были и остаются такие страны, как Германия, Израиль, США.

Проводя количественную оценку миграционных процессов, происходивших в России в конце прошлого и наступившего веков, следует отметить, что убыль населения покрывалась значительным притоком людей из стран ближнего зарубежья, однако РФ несла при этом значительные структурные потери, поскольку большая часть покидающих страну мигрантов имела высокую профессиональную квалификацию. Обратный поток людей хотя и содержал квалифицированных специалистов, но в результате миграции большинство из них потеряли свой социальный статус, квалификацию и возможность работать по специальности. Такая ситуация отрицательно повлияла на профессиональный уровень населения и качество трудовых ресурсов России.

Позитивным моментом миграционных процессов для посылающих стран можно считать приток денежных переводов. Для некоторых государств объем пересылаемых денежных средств превышает стоимость экспорта товаров или эквивалентен значительной доле стоимости товарного экспорта, а для ряда стран экономическое воздействие денежных переводов может быть гораздо более существенным, чем прямые иностранные инвестиции. В 2005 году сумма денежных переводов в мире достигла 225 миллиардов долларов США.

Некоторые СМИ в последнее время распространяют алармистские сообщения о якобы имеющемся намерении некоторых во-

*В настоящее время, согласно данным МОТ, в мире не контролируется около трети потока международной миграции.

Стать нелегальным мигрантом человек может несколькими способами. Первый – нелегально пересечь границу. Второй способ – приехать легально, но не зарегистрироваться или просрочить визу. Третий способ – приехать на учебу, а заниматься незаконной торговлей.

сточных и южных стран отторгнуть исконные русские территории, особенно Сибирь и Дальний Восток.

Серьезные исследователи миграционных проблем, имена которых приводятся в списке литературы в конце данного обзора, утверждают, что опасения на этот счет безосновательны. Китайское население, например, стремится в основном эмигрировать в направлении Юго-Восточной Азии и на Запад. Северные территории России, которые на $\frac{2}{3}$ состоят из зон вечной мерзлоты, мало привлекают жителей теплого юга. Конечно, какая-то часть жителей Китая, Кореи, Вьетнама могла бы выехать на заработки в Россию, заняв ниши в сельском и лесном хозяйствах, на строительстве, в сфере обслуживания, в торговле. Возможно, что для России эффективно привлекать и неквалифицированную рабочую силу из-за рубежа.

При этом совершенно необходимо строго и в соответствии с международным и российским законодательством регулировать потоки иностранных трудовых ресурсов, рационально использовать эти дополнительные возможности для развития экономики России и ее регионов.

В связи с рассматриваемой проблемой можно обратиться к мнению известного специалиста по вопросам миграции, Президента Центра изучения проблем вынужденной миграции в СНГ Ж. Зайончковской. В одном из своих интервью она сообщила следующее.

“За последние десять лет отношение к китайской миграции в России существенно изменилось. Сильнее всего китайский демографический пресс ощущает Дальний Восток. Однако если в 1997-1998 гг. китайское присутствие рассматривалось большей частью местных жителей отрицательно, то сегодня формирование взаимодополняющего рынка труда с Китаем рассматривается как важнейшее и неременное условие развития приграничных регионов России и преодоления их депопуляции.

За период 1989-2002 гг. население Дальневосточного федерального округа сократилось на 1,3 млн человек, что составляет 16%. Соседство с огромным демографическим потенциалом Китая является едва ли не главным ресурсом, который мог бы обес-

печить рабочей силой приграничную зону Сибири и Дальнего Востока и поддержать заселенность этих территорий хотя бы на современном уровне. Однако вопреки нагнетанию страха перед лицом пресловутой “китайской угрозы”, местные оценки китайского присутствия довольно умеренные. Перепись 2002 г. зафиксировала в России 35 тыс. китайцев. Общее число китайцев, побывавших в России в течение года, - 800 тыс. В основном китайские мигранты - это рабочие, занятые в таких сферах, как строительство, сельское хозяйство, торговля.

Переход на рыночные отношения резко удлинил экономическое расстояние между востоком и западом России, почти вытеснив Дальний Восток с внутреннего российского рынка и тем самым придвинув его к странам Азиатско-Тихоокеанского региона. Учитывая, что Дальний Восток занимает выгодное географическое положение в этом регионе, его дальнейший рост и развитие могут быть логично связаны с интеграцией в этот регион.

Для Китая эмиграция собственного населения является острой необходимостью. Китайские власти стимулируют отток людей из страны и ищут для этого любые возможности. В связи с вопросом о вступлении в ВТО Китай выдвинул перед Россией требование открыть для китайской рабочей силы свободный доступ на российский рынок труда. Несмотря на то, что к подобным требованиям необходимо относиться с известной долей осторожности, смягчение пограничного и таможенного режима в ряде пунктов вдоль китайско-российской границы, а также создание зоны свободной торговли могли бы сыграть положительную роль и для России, способствуя экономическому развитию регионов, в первую очередь благодаря развитию мобильности рабочей силы”.

Распад СССР и образование Содружества Независимых Государств оказали существенное влияние на миграционные процессы на постсоветском пространстве, трансформируя регулируемые внутренние потоки в нерегулируемые внешние.

Коренным образом изменилась структура миграционных потоков, основой которых стали вынужденные мигранты, покидавшие страны Центральной Азии и направлявшиеся главным образом в Россию.

Наибольший приток вынужденных мигрантов в Россию – почти 1,2 млн чел. – имел место в 1994 г. В этот период естественная убыль населения страны восполнялась за счет миграции более чем на 70%, но затем из-за сокращения русской диаспоры в бывших союзных республиках, количество вынужденных мигрантов стало снижаться.

По данным Минэкономразвития РФ, в 2003 году в России было занято 366,3 тыс. иностранных граждан, из них почти половина – выходцы из стран СНГ, остальные – из Китая, Вьетнама, стран бывшей Югославии, Турции, Северной Кореи, Польши и других стран.

В России по-прежнему имеется значительное число вакансий, которые россияне занимать не хотят. Кроме того, ряд иностранных фирм по договору привлекает на работу в России иностранный персонал.

Серьезной проблемой стал наплыв в Россию незаконных мигрантов. Косвенные потери бюджета Российской Федерации от недоплаты налогов нелегальными мигрантами ежегодно составляли около 2 млрд долларов США (данные были опубликованы в начале 2004 г.), а число иностранцев работающих в России нелегально, достигло 3,5 млн чел. Есть и другие, более высокие оценки.

Эти явления происходили на фоне естественной убыли трудоспособного населения: согласно всем имеющимся прогнозам после 2005 года размер сокращения населения составит примерно 1 млн человек в год.*

Если исходить из самого оптимистического прогноза, то даже при условии существенного повышения рождаемости (с 1,3 детей на женщину репродуктивного возраста до 2,2 детей), прекращения роста смертности и ее сокращения до уровня западноевропейских стран, а также повышения иммиграции до 1 млн человек в год, то только с 2010 года мог бы начаться небольшой прирост чис-

ленности населения России. Но даже и в таком случае численность населения рабочих возрастов будет снижаться до 2021 года.

Как показывают расчеты специалистов Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, при экстраполяционных сценариях прогноза миграции (сохранении сложившихся тенденций) численность населения России будет быстро убывать до 98 млн человек в 2051 году. В случае стабилизационного варианта прогноза численность населения России до 2100 могла бы сохраниться на нынешнем уровне. Но при этом доля мигрантов и их потомков в населении должна достигнуть уже в середине XXI века свыше половины населения страны.

По расчетам, выполненным Отделом народонаселения ООН в 2000 году, только для поддержания стабильной численности населения России в течение следующих 50 лет требуется, чтобы иммиграционный прирост населения составлял не менее 860 тыс. человек в год, то есть 43 млн человек за 2001-2050 годы.

Согласно прогнозным оценкам Федеральной службы государственной статистики, которые исходят из худших, чем ООН, показателей прогноза естественного движения населения в России, сальдо иммиграции за 50 лет должно составлять не менее 45 млн человек.

Привлечение мигрантов в Россию составляет существо импорта трудовых ресурсов.**

Некоторые органы печати недавно сообщили о разработке концепции миграционной политики до 2015 г., подготовленной Федеральной миграционной службой РФ. Эта концепция, а точнее, проект концепции, имеет целью стабилизировать численность населения России. Сегодня ситуация критическая: по данным Госкомстата РФ, за пять месяцев 2006 г. число умерших превысило число ро-

* Согласно данным Госкомстата России, естественная убыль населения составила в период 1992-2006 гг. 10,8 млн чел., а миграционный прирост населения за счет положительного сальдо внешней миграции – 3,4 млн чел., то есть миграционный прирост компенсировал примерно треть естественной убыли населения.

** Употреблять термин «импорт трудовых ресурсов» допустимо с известной степенью условности по той причине, что такой «импорт» не опосредуется денежным возмещением.

дившихся на 361.300, а миграционный прирост достиг 56.643, то есть компенсировал всего лишь 15,7% убыли населения.

Исправлять ситуацию предполагается за счет возвращения на родину бывших соотечественников. Согласно Программе, в 2007-2009 гг. правительство будет оказывать содействие только добровольным переселенцам. А с 2010 г. начнется активное привлечение других мигрантов в страну. Точный перечень преференций, которые должны заинтересовать иммигрантов, пока не определен. Но по мнению ФМС, это могут быть льготные ипотечные кредиты и налоговые льготы. Эти льготы будут, видимо, предоставляться для высококвалифицированных переселенцев из числа бывших соотечественников и иностранцев. Других иммигрантов будут привлекать, исходя из потребностей отдельных регионов и отраслей.

В 2001 г. проблема миграции была передана в ведение милиции и с тех пор приоритетом Федеральной миграционной службы стала не забота о мигрантах, а фактическая борьба с ними. Приезжая в Россию, любой русский становился таким же «иностранцем», как мигрант с другого конца планеты.

Уже который год специалисты, занимающиеся миграцией, говорят о необходимости срочной иммиграционной амнистии (легализации в упрощенном порядке) для «нелегалов поневоле». Такие амнистии регулярно проводят все развитые страны, использующие труд мигрантов, а в России несмотря на успешный эксперимент, проведенный Федеральной службой миграции в десяти регионах страны в 2005 году, иммиграционная амнистия застопорилась.

Большим событием явилось издание 22 июня 2006 г. Президентом РФ Указа «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (Указ официально опубликован 27 июня 2006 г.).

Указ включает:

а) Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее - Программа);

б) план мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Указом образована Межведомственная комиссия по реализации Программы.

В соответствии с Программой основными принципами оказания содействия добровольному переселению в РФ соотечественников являются:

- финансовая обеспеченность мероприятий, предусмотренных Программой, сочетание безвозвратного и возвратного принципов социально-экономической поддержки переселенцев;

- обеспечение баланса интересов переселенцев Российской Федерации в целом и ее субъектов, органов местного самоуправления муниципальных образований, предпринимателей, принимающего сообщества;

- приоритет мер социально-экономического стимулирования, определяющих рамочные условия и характер переселения, а также направленность этого процесса;

- адресность социально-экономической поддержки и обусловленность ее предоставления соблюдением участниками Программы условий участия в ней и социально-экономическими характеристиками территорий, предлагаемых для переселения;

- взаимосвязь содержания мероприятий, предусмотренных Программой, с задачами государственного, социально-экономического и национального развития РФ в целом и ее субъектов;

- доступность информации об условиях участия в Программе, правах и обязательствах участников Программы, а также о социально-экономических характеристиках территорий, предлагаемых для переселения.

Цели Программы состоят в стимулировании и организации процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников на основе повышения привлекательности ее субъектов, а также в компенсации естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Россию.