

**Комиссия по народонаселению и развитию**

Тридцать девятая сессия

3–7 апреля 2006 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Последующая деятельность по выполнению
рекомендаций Международной конференции
по народонаселению и развитию****Контроль за осуществлением программ в области
народонаселения с уделением особого внимания
международной миграции и развитию****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад о контроле за осуществлением программ в области народонаселения с уделением особого внимания международной миграции и развитию был подготовлен в соответствии с ориентированной на конкретные темы и приоритетные задачи многолетней программы работы Комиссии по народонаселению и развитию, одобренной Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1995/55. В своем решении 2004/1 Комиссия постановила, что международная миграция и развитие будут специальной темой тридцать девятой сессии Комиссии.

В докладе рассматривается влияние международной миграции на процесс развития, а также отмечается, что международная миграция является глобальным вопросом и, несомненно, занимает центральное место в глобальной повестке дня в области развития. В докладе дается описание нынешней ситуации в области международной миграции с уделением особого внимания глобальной миграции Юг-Север. Особое внимание в докладе уделено влиянию «утечки умов», «притока умов», «циркуляции умов», денежных переводов, диаспоры и обратной миграции на процесс развития. В докладе подчеркивается важное значение обеспечения и укрепления способностей правительств и других заинтересованных сторон решать проблемы, обусловленные международной миграцией.

* E/CN.9/2006/1.

цией. В докладе рассматриваются важные элементы, по которым возможно принятие программных мер, которые могли бы повысить позитивное влияние этих элементов на процесс развития и способствовали бы нахождению решений, которые были бы выгодны как странам происхождения, так и странам назначения, а также самим мигрантам. В докладе также рассматриваются факторы, препятствующие осуществлению таких программных мер, а также возможности для реализации таких мер.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–10	3
I. «Утечка умов», «приток умов» и «циркуляция умов»	11–17	6
II. Денежные переводы	18–28	8
III. Диаспора и развитие	29–33	12
IV. Обратная миграция	34–39	14
V. Соображения в отношении политики	40–46	16
VI. Вывод	47–49	17

Введение

1. Настоящий доклад о контроле за осуществлением программ в области народонаселения с уделением особого внимания международной миграции и развитию был подготовлен Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) в соответствии с ориентированной на конкретные темы и приоритетные задачи многолетней программы работы Комиссии по народонаселению и развитию, одобренной Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1995/55. В своем решении 2004/1 Комиссия постановила, что международная миграция и развитие будут специальной темой тридцать девятой сессии Комиссии.

2. В докладе рассматривается сложная взаимосвязь между международной миграцией и развитием, а также пути использования миграции в интересах развития с целью максимального использования преимуществ и сведения к минимуму негативных последствий миграционных потоков. Особое внимание в докладе уделяется влиянию «утечки умов», «притока умов», «циркуляции умов», денежных переводов, диаспоры и обратной миграции на процесс развития. В докладе излагаются соображения в отношении политики с целью обеспечения достижения результатов, выгодных как для стран происхождения, так и для стран назначения, а также для самих мигрантов.

3. В течение последнего десятилетия положение в области международной миграции существенно изменилось. Возросшие различия между Севером и Югом, рост глобальной экономики, геополитические трансформации, войны, экологические бедствия и другие явления оказывали существенное влияние на людей и на их стремление покинуть свою родину. Сегодня международная миграция стала сложным глобальным вопросом, затрагивающим все страны мира, являющиеся либо страной происхождения, либо страной транзита, либо страной назначения, а часто — и тем, и другим, и третьим. В результате отмечается растущий интерес правительств, системы Организации Объединенных Наций, гражданского общества, частного сектора и многих других групп, затрагиваемых миграцией, к рассмотрению путей максимального использования преимуществ и сведения к минимуму негативных последствий миграции. На глобальном уровне международная миграция все чаще воспринимается как инструмент развития. Она не рассматривается более как недостаток развития, а скорее как неотъемлемая часть глобального процесса развития.

4. Число лиц, живущих за пределами страны своего рождения, увеличилось в два раза — с 76 миллионов человек в 1960 году до 175 миллионов в 2000 году. Сегодня число этих людей составляет примерно 200 миллионов человек¹. Отмечается повышенная концентрация международных мигрантов в развитых странах — на них приходится около 60 процентов мигрантов мира. Большинство из них находится в небольшом числе стран. В некоторых странах доля международных мигрантов находится в пределах от 10 процентов до двух третей населения стран.

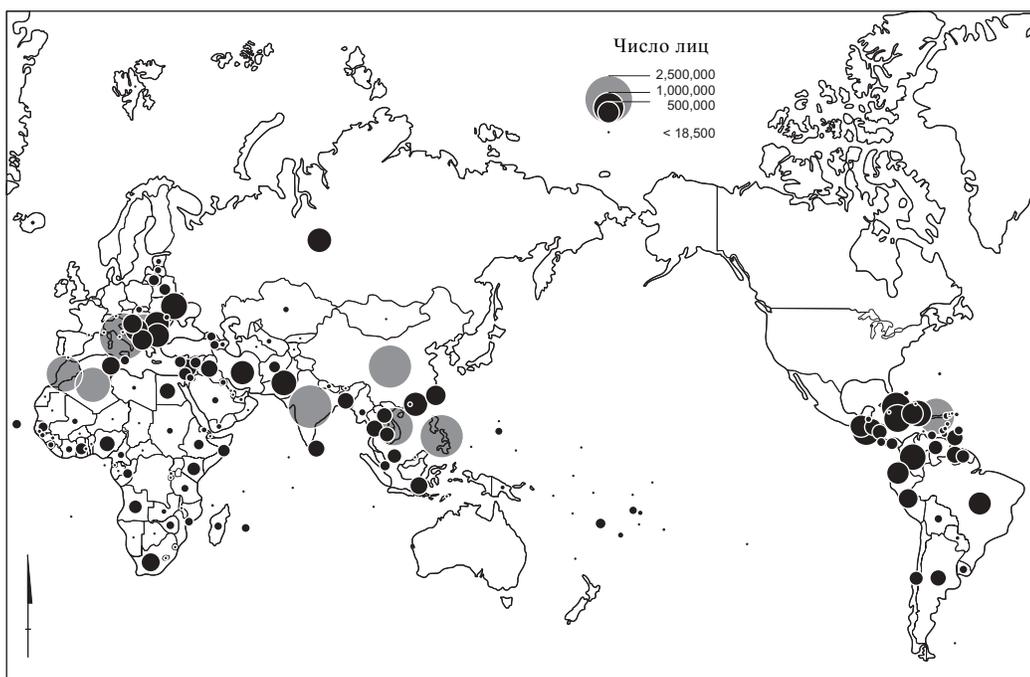
5. Хотя такие перемещения населения существовали всегда, в последнее время расширению масштабов этого явления способствовали развитие транспорта и связи и глобализация рынков труда. Масштабы миграции возросли в связи с увеличением различий в доходах между странами происхождения и принимающими странами, высоким уровнем безработицы, большим разрывом

в уровне образования во многих развивающихся странах, а также изменением демографических тенденций, включая старение населения и сокращение числа лиц трудоспособного возраста в ряде развитых стран.

6. Согласно оценкам, в период с 1995 по 2000 год чистый приток мигрантов из менее развитых стран составил 12 миллионов человек². Одним из основных результатов этих демографических сдвигов стал стремительный рост общин экспатриантов из менее развитых стран, живущих в более развитых странах. Это наглядно показано в диаграмме I, которая отражает число лиц, родившихся в развивающихся странах Юга и учтенных в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в ходе цикла переписей населения 2000 года. В ходе этих переписей населения в странах — членах ОЭСР было насчитано 46 миллионов экспатриантов, родившихся за пределами Европы и Северной Америки.

Диаграмма I

**Лица, родившиеся в странах Юга, учтенные в странах — членах ОЭСР
в ходе цикла переписей населения 2000 года**



Источник: База данных ОЭСР по мигрантам и экспатриантам, расположенная по адресу:
http://www.oecd.org/documents/51/0,2340,en_2649_33931_34063091_1_1_1_1,00.html.

Примечание: Отраженные в этой диаграмме данные существенно занижены, так как данные были получены не по всем странам — членам ОЭСР, в том числе не были получены данные по ряду стран со значительным числом иммигрантов, и в большинстве случаев имела место существенная недооценка числа лиц, родившихся за рубежом.

7. В дополнение к более или менее постоянным общинам экспатриантов в развитых странах наблюдается также значительный приток работников из менее развитых стран в более развитые страны. К этой категории относятся вы-

сококвалифицированные, высокооплачиваемые международные мигранты, работающие на глобальном рынке труда. К этой категории относятся также низкооплачиваемые, малоквалифицированные работники, необходимые на рынке труда в странах, где рождаемость сократилась до уровня, не обеспечивающего замещение населения, и где прекратился рост местных трудовых ресурсов. Эти перемещения населения осуществляются как по линии Юг-Север, так и по линии Юг-Юг. Например, в любой конкретный момент примерно 20 миллионов выходцев из Азии временно работают за пределами своей родины в более развитых странах региона, особенно в странах Ближнего Востока и других азиатских странах. Наблюдаются также миграционные потоки как квалифицированных, так и неквалифицированных работников из Азии в Африку и в пределах Африки.

8. Почти половину международных мигрантов в мире составляют женщины. Ранее считавшиеся пассивными субъектами, сопровождавшими мигрирующих мужей или других членов семьи или присоединившимися к ним, женщины играют все большую роль в международной миграции. В некоторых странах женщины составляют от 70 до 80 процентов от общей численности мигрантов. Хотя женская миграция все больше диверсифицируется, женщины по-прежнему заняты в традиционно женских сферах, работая, например в качестве домашней прислуги или в сфере развлечения, а также выполняют требующую квалификации работу по уходу и воспитанию, например по уходу за больными. Некоторые женщины мигрируют в качестве «невест, выписываемых по почте».

9. Поскольку женщины-мигранты зачастую работают в гендерно сегрегированных и нерегулируемых секторах экономики, они сталкиваются с гораздо большим риском гендерной дискриминации, насилия и жестокого обращения. В связи со спросом на женщин для выполнения конкретных видов работы они более уязвимы в плане несанкционированной миграции, включая торговлю людьми. Феминизация миграции и жестокое обращение, с которым часто сталкиваются женщины-мигранты, требуют признания гендерного равенства в качестве неотъемлемой части процесса разработки политики, планирования, осуществления программ и контроля на всех уровнях. Защита прав человека и равный доступ к юридическим и медицинским услугам приобретают особое значение, когда речь идет о решении проблем, с которыми сталкиваются женщины-мигранты.

10. В процессе все более широкого глобального обсуждения вопроса международной миграции одним из наиболее многообещающих аспектов с точки зрения политики является аспект, связанный со сложной взаимосвязью между миграцией, с одной стороны, и экономическим развитием и социальными преобразованиями — с другой. Этот аспект является многообещающим по меньшей мере по двум причинам. Во-первых, способность политики усиливать позитивное влияние миграции и смягчать негативные последствия открывает возможность использовать миграцию как фактор, способствующий реализации важной глобальной повестки дня в области сокращения масштабов нищеты в странах Юга. Во-вторых, этот вопрос может способствовать объединению усилий как стран происхождения, так и принимающих стран по созданию взаимовыгодных миграционных ситуаций, в то время как в прошлом активного диалога между двумя группами не было. Необходимы разумная политика и про-

граммные меры, основанные на правильном понимании динамики современной международной миграции и ее двусторонней связи с процессом развития.

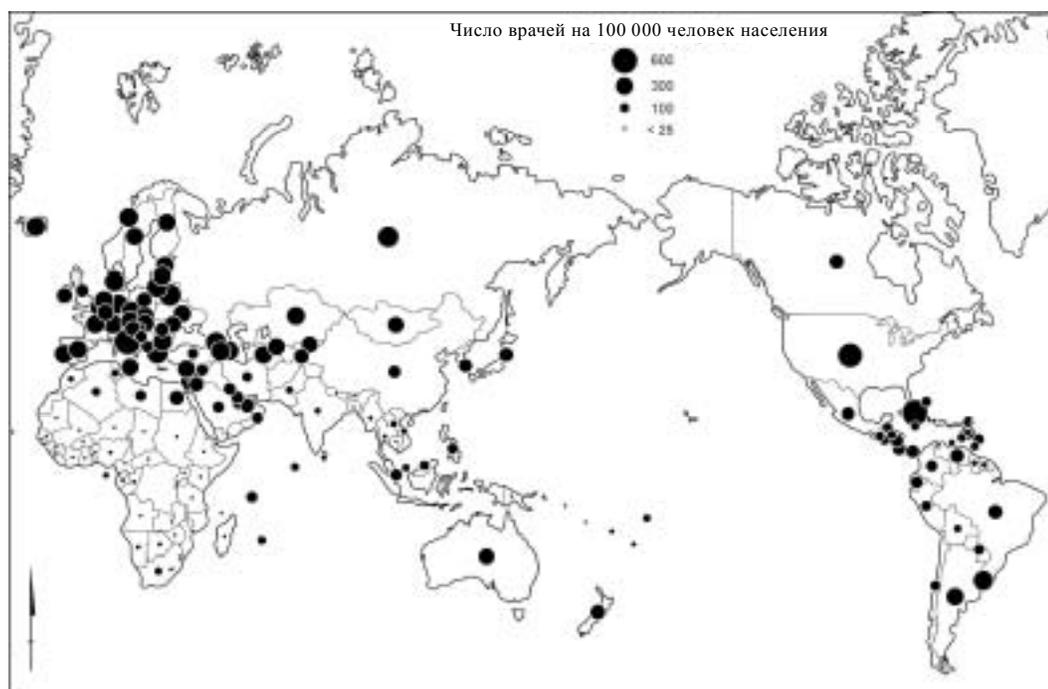
I. «Утечка умов», «приток умов» и «циркуляция умов»

11. До недавнего времени обсуждение международной миграции, особенно потоков Юг-Север, было сосредоточено на исходе высокообразованной и высококвалифицированной части населения. В результате такого исхода развивающиеся страны теряли своих наиболее талантливых жителей, и еще больше усиливалось негативное воздействие низкого уровня развития человеческого капитала на возможности развития в этих странах. И лишь в последние годы появилась противоположная точка зрения, акцентирующая внимание на некоторые позитивные аспекты миграции в районах происхождения.

12. Статистические данные свидетельствуют о том, что 88 процент иммигрантов, прибывающих в страны — члены ОЭСР, имеют среднее образование или более высокую квалификацию и что крупные развивающиеся страны не теряют значительную часть своих высококвалифицированных работников в пользу стран — членов ОЭСР (см. J. Dumont and G. Lemantre, “Counting immigrants and expatriates in OECD countries: a new perspective in OECD”, в издании “Trends in International Migration” (Paris, OECD, 2005). Страны, значительная часть квалифицированных граждан которых находится в зарубежных странах, в большинстве своем невелики. ОЭСР отмечает, что «утечка умов» может негативно сказываться на небольших странах, в частности лишая их возможности достичь критической массы людских ресурсов, необходимой для содействия долгосрочному экономическому развитию.

13. Хотя совокупные показатели и имеют существенное значение, важно также изучить вопрос о том, *кто* мигрирует. Лица, которые мигрируют, обычно принадлежат к наиболее высококвалифицированным работникам, профессиональные качества которых могут быть востребованы на рынках труда принимающих стран. Усиливающийся процесс старения населения в развитых странах и относительное сокращение численности трудовых ресурсов обусловили необходимость найма работников из-за рубежа. Наличие в принимающих странах спроса на квалифицированных мигрантов наряду с факторами, подталкивающими население стран происхождения к миграции, способствовало увеличению числа высококвалифицированных и высокообразованных работников, мигрирующих за рубеж. Эмиграция этих работников серьезно сказывается на усилиях стран происхождения в области развития. Ряд развивающихся стран в настоящее время испытывают серьезный дефицит в системе здравоохранения из-за эмиграции врачей, медсестер и другого медицинского персонала, у которых больше шансов найти работу за рубежом. Это имеет серьезные последствия для возможностей в области развития и для благосостояния населения в странах происхождения, особенно в странах, в наибольшей степени пострадавших в результате пандемии ВИЧ/СПИДа. Эмиграция врачей и медсестер может существенно уменьшить возможности некоторых стран по достижению намеченных на рубеже тысячелетия целей в области развития, касающихся улучшения охраны здоровья матери, сокращения детской смертности и борьбы с ВИЧ/СПИДом и туберкулезом. В диаграмме II показано, что между Севером и Югом существуют значительные различия в числе населения на одного врача.

Диаграмма II
Число врачей на 100 000 человек в странах Севера и Юга, 1990–2004 годы



Источник: Программа развития Организации Объединенных Наций, *Доклад о развитии человека, 2005 год* (Нью-Йорк, ПРООН, 2005 год).

14. В последнее время более пристальное внимание стали уделять взаимосвязи между миграцией студентов и «утечкой умов». Все больше студентов, получающих высшее образование в зарубежных странах, остается в странах назначения. Наблюдается также существенный приток в страны Севера средств из стран Юга в виде платы за обучение и расходов на проживание, при этом общая сумма, ежегодно выплачиваемая принимаемым странам иностранными студентами, исчисляется в 30 млрд. долл. США³.

15. Страны происхождения сталкиваются с весьма реальной дилеммой в том, что касается миграции квалифицированных работников и студентов. С одной стороны, такая миграция может потенциально способствовать развитию, а с другой стороны, реальность состоит в том, что большое число таких лиц не возвращается в свои страны. Правозащитные соображения и реальности глобальной миграции не позволяют препятствовать эмиграции. Тем не менее число менее и наименее развитых стран, сообщивших Организации Объединенных Наций, что они осуществляют политику сокращения эмиграции, увеличилось с 17 в 1976 году до 43 в 2003 году⁴.

16. Любая односторонняя попытка принимающих стран выборочно исключить квалифицированных эмигрантов из развивающихся стран может быть неприемлемой с точки зрения прав соответствующих лиц и практически нецелесообразной с учетом нынешней демографической ситуации и положения на рынке труда во многих странах, в том числе в странах — членах ОЭСР. Любые

усилия в этом направлении должны быть многосторонними, т.е. та или иная конкретная страна может утверждать, что в случае исключения ею высококвалифицированных мигрантов из менее развитых стран, эти мигранты просто направляются в другую страну назначения в рамках ОЭСР.

17. Политика по вопросам миграции квалифицированных работников из стран Юга в страны Севера все чаще включается в повестку дня, касающуюся помощи в целях развития, и в повестку дня профессиональных объединений во многих странах, в том числе в странах — членах ОЭСР. Среди многообещающих предложений в области политики следует назвать предложение, касающееся направления странами назначения части своей помощи в целях развития на цели образования и профессиональной подготовки в странах происхождения, откуда они заимствуют мигрантов. Другие предложения касаются рассмотрения странами назначения возможности получения квалифицированными мигрантами двойного гражданства, поддержания крепких связей со своей родиной и циркулирования между страной происхождения и страной назначения. Страны могли бы также гарантировать право сохранения и мобильности всех материальных прав с целью поощрения маятниковой миграции. Они могли бы также рассмотреть вопрос о принятии внутренних мер и о методах стимулирования с целью обеспечения необходимого предложения работников определенной квалификации за счет национальных трудовых ресурсов.

II. Денежные переводы

18. Денежные переводы, посылаемые мигрантами в свои общины на родине, занимают видное место в обсуждении влияния миграции на развитие в странах происхождения. Существует новое осознание масштабов денежных переводов, которые порой расценивались некоторыми как второстепенное явление, имеющее ограниченные масштабы и ограниченный эффект. Недавно проведенные исследования говорят о наличии прочной позитивной взаимосвязи между денежными переводами и сокращением масштабов нищеты в развивающихся странах. Средний размер международного денежного перевода может быть довольно скромным, но в совокупности тысячи отправляемых ежемесячно переводов означают весьма значительную сумму капитала, направляемого из развитых стран мира в развивающиеся страны. Во многих странах-получателях денежные переводы играют существенно важную роль в поддержании национальной и местной экономики.

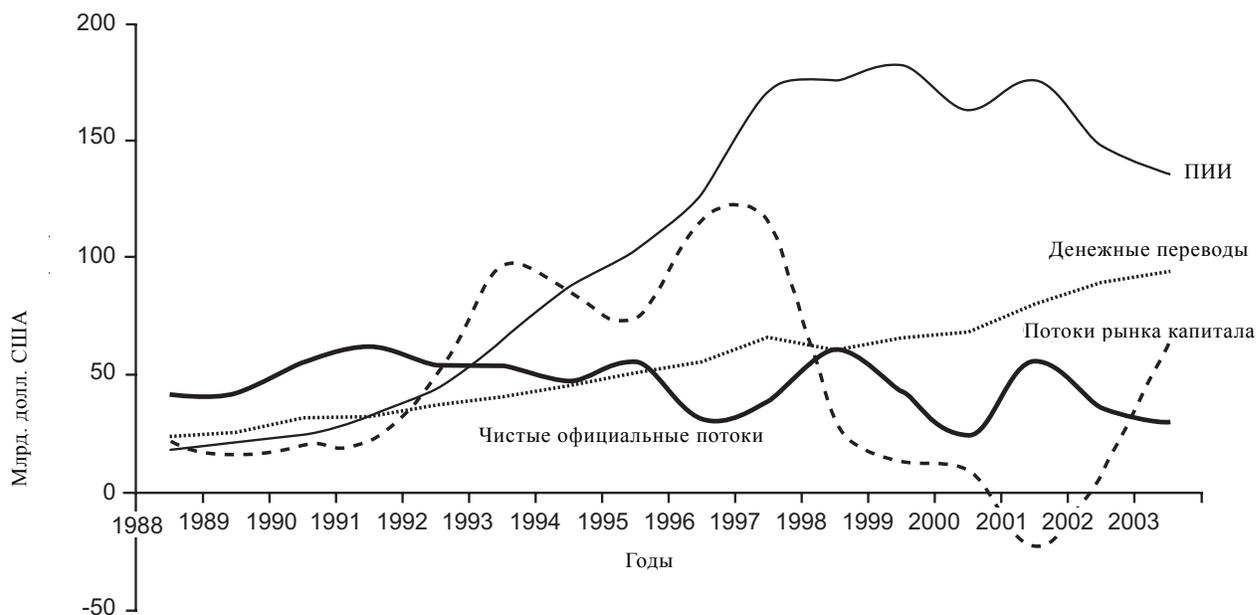
19. Все более широко признается тот факт, что лишь незначительная часть от общемирового объема денежных переводов учитывается в официальной статистике и что деньги, посылаемые по неофициальным каналам, составляют значительную часть средств, направляемых из стран, принимающих мигрантов, в страны происхождения мигрантов. По последним оценкам Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка, общий объем денежных переводов в мире составляет 130 млрд. долл. США, из которых 79 млрд. долл. США посылаются в развивающиеся страны; в то же время, по оценке Международной организации по миграции (МОМ), с учетом денежных переводов, направляемых по неофициальным каналам, общий объем денежных переводов может достигать 300 млрд. долл. США⁵. Объем денежных переводов уже давно превышает объем официальной помощи в целях развития (ОПР) и, возможно, пре-

вышает объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в менее развитых странах (диаграмма III).

Диаграмма III

Приток ресурсов в развивающиеся страны, 1988–2003 годы

(В млрд. долл. США)



Источник: Н. Bridi, 2005. World Bank Brussels office, “Consequences of labour migration for developing countries: management of remittances”, презентация на Конференции по миграции трудовых ресурсов, 26 февраля 2005 года.

20. В нынешних условиях денежные переводы, как правило, более предсказуемы и стабильны, чем ОПР или ПИИ. В период политических или экономических трудностей работающие за рубежом мигранты, как правило, оказывают своим семьям еще большую поддержку, увеличивая размер сумм, посылаемых домой. Денежные переводы позволяют семьям и общинам, оставшимся в странах происхождения мигрантов, вырваться из нищеты, увеличивают доход домашнего хозяйства, позволяют членам семьи получить более хорошее образование и профессиональную подготовку и являются источником капитала для создания малых предприятий. Когда денежные переводы используются для приобретения товаров и услуг или же когда они инвестируются в проекты на общинном уровне или в предприятия, нанимающие рабочих, они приносят выгоду не только членам семей, получающих средства. Денежные переводы часто являются начальной точкой для приобщения бедных семей к официальной финансовой системе, например в связи с открытием сберегательного счета или же в связи с получением займа или ипотечного кредита.

21. В прошлом влияние денежных переводов на развитие в основном игнорировалось, так как информация с мест указывала на то, что большая часть денег, направляемых семье в стране происхождения, не инвестировалась в «продуктивные предприятия», а расходовалась на потребительские товары, особенно

на удовлетворение основных потребностей и на строительство и реконструкцию домов. Однако было доказано, что доллар, израсходованный на такую деятельность, имеет эффект мультипликатора, который влияет на местную и региональную экономику, а также существенно влияет на сокращение масштабов нищеты и на процесс развития.

22. Считается, что денежные переводы весьма эффективны в плане сокращения нищеты на низовом уровне, так как они непосредственно направляются мигрантом семье и лицам в менее развитых странах, с тем чтобы ими можно было бы легко воспользоваться для улучшения положения этих людей. В случае же ПИИ и ОПР есть еще целый ряд институтов-посредников, которые могут уменьшать эффект, ощущаемый на уровне отдельных общин и семей. Таким образом, из всех финансовых потоков между Югом и Севером денежные переводы являются не только самым крупным, но и оказывают самое большое влияние на улучшение положения простых людей и позволяют им вырваться из тисков нищеты.

23. Следует отметить, что мигранты из развивающихся стран не берутся произвольно из общей массы населения, а, как правило, происходят из отдельных районов. Ввиду этого эффект денежных переводов, как правило, сосредоточен в отдельных частях страны, где их эффект усиливается. Зачастую это маргинализованные районы, где денежные переводы являются единственным источником иностранной валюты и притока капитала на цели развития. Акцентирование внимания на региональном и децентрализованном развитии в развивающихся странах способствовало более глубокому пониманию значения денежных переводов. Для максимального использования выгод денежных переводов страны могут разрабатывать стратегии, позволяющие направлять денежные переводы на деятельность, способствующую экономическому развитию и росту занятости.

24. Хотя денежные переводы наибольшее воздействие на процесс развития оказывают на уровне семьи и общины и на региональном уровне, их влияние на национальную экономику также весьма существенно для многих развивающихся стран. В некоторых странах денежные переводы составляют свыше 10 процентов от валового внутреннего продукта (ВВП). Их влияние в национальном масштабе может быть значительным в странах с небольшой численностью населения, но даже в более крупных странах их объем может быть весьма существенными по отношению к экспорту товаров.

25. Получающие страны, как правило, стремятся максимально увеличить приток денежных переводов и мобилизовать средства для стимулирования развития. На объем официальных денежных переводов негативно влияют чрезмерные расходы на пересылку денег домой, которые иногда могут составлять до 15 процентов от размера пересылаемой суммы. Технические достижения и более глубокое осознание этой проблемы соответствующими государственными учреждениями способствовали сокращению этих расходов и облегчили для международных мигрантов пересылку денег по официальным каналам. Однако факт остается фактом — расходы на пересылку часто все еще слишком высоки, а лица, отправляющие денежные переводы, находятся во власти хищнических учреждений и частных лиц как со стороны отправления, так и со стороны получения. Правительства с обеих сторон процесса могут многое сделать для того, чтобы увеличить долю денежных переводов, которая непосредственно по-

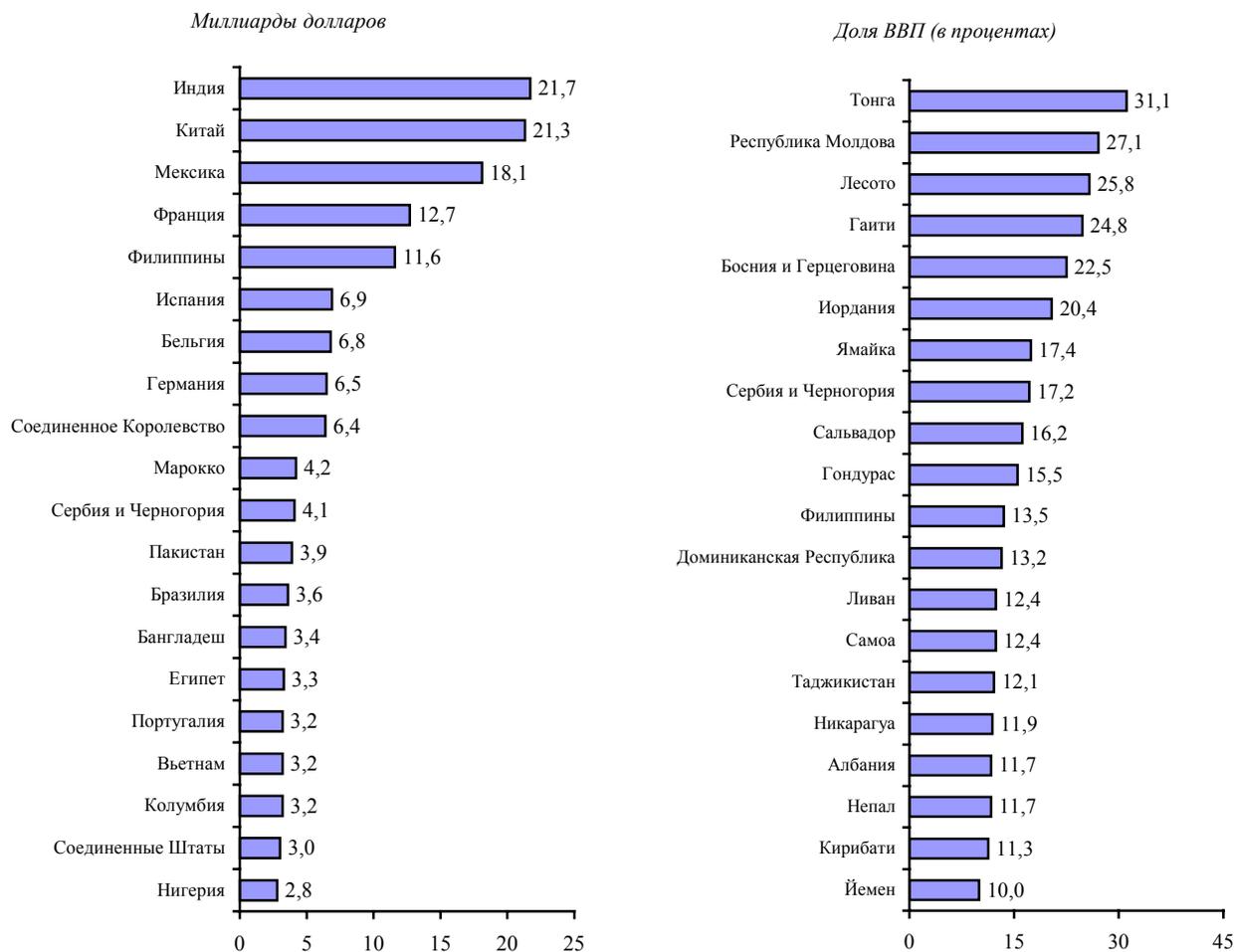
стует от отправителя к получателю, а также повысить оперативность и безопасность процесса пересылки денег. Это является важнейшим первым шагом в приобщении отдельных семей к официальным финансовым учреждениям, а также в достижении цели финансовой демократизации страны.

26. Было доказано, что существенное влияние на процесс развития достигается в том случае, когда увеличивается доля денежных переводов, которые проходят через официальные финансовые системы. Однако государственные учреждения — национальные, региональные и местные — в странах происхождения часто не создают условия, которые могли бы содействовать использованию денежных переводов для достижения целей в области развития. В ряде стран в разное время предпринимались попытки облагать денежные переводы налогом, однако главным итогом таких попыток было направление большей части денежных переводов через неофициальные каналы. К числу успешно реализованных программ относятся инициативы, в рамках которых федеральные правительства и правительства штатов задействуют денежные переводы для осуществления деятельности в целях развития в регионах, переживающих экономический спад. Однако эти программы направлены на задействование денежных переводов, посылаемых *группами* мигрантов из одного района — так называемыми «земляческими ассоциациями», а большую часть денежных переводов по-прежнему получают отдельные семьи.

27. Следует отметить, что, хотя в среднем женщины-мигранты зарабатывают меньше, чем мужчины-мигранты, они, как правило, отправляют большую часть заработанных средств и являются более регулярными и надежными отправителями денежных переводов. Существенно важно учитывать гендерный аспект при формулировании политики и программ, направленных на увеличение влияния миграционных потоков на потенциал в области развития.

28. Всемирный банк недавно составил список стран, получающих наибольшие потоки денежных переводов, и стран, в которых денежные переводы составляют наибольшую часть ВВП. Большинство стран, в которых денежные переводы составляют более 10 процентов ВВП, являются небольшими странами, в то время как самые большие денежные переводы получают в более крупных странах, где они, как правило, представляют собой лишь незначительную часть ВВП (диаграмма IV). Во втором случае влияние денежных переводов как важного фактора сокращения масштабов нищеты в более крупных менее развитых странах часто считается незначительным, однако, как правило, это далеко не так.

Диаграмма IV
 Двадцать ведущих стран отправителей-получателей денежных переводов,
 2004 год



Источник: *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration* (Washington, D.C., World Bank, 2006).

III. Диаспора и развитие

29. Хотя значительная часть дебатов, касающихся миграции и развития, сосредоточена на масштабах и воздействии денежных переводов, все более широко осознается тот факт, что позитивное влияние миграции на процесс развития гораздо более сложено. Расширение масштабов и рамок международной миграции способствовало появлению социальных сетей, связывающих страны происхождения и страны назначения беспрецедентно крепкими и тесными узами. Такие сети всегда были одним из важнейших компонентов в поощрении дальнейшей миграции и в содействии ей. Они также стали каналами, по кото-

рым следуют деньги, информация, товары и идеи. Разница состоит в том, что современные информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) позволяют поддерживать между диаспорами и странами происхождения регулярные и тесные контакты. Кроме того, наличие более быстрых и более дешевых средств для совершения международных поездок позволяет людям вести транснациональный образ жизни и легко перемещаться между странами, сохранять существенное присутствие в более чем одной стране и играть значительную роль как в диаспоре, так и в стране происхождения. Хотя миграция не всегда приводит к созданию диаспорной общины, есть свидетельства того, что во многих случаях такие сети существуют и расширяются; все более широко признается то обстоятельство, что высококвалифицированная диаспора может играть важную роль в содействии развитию и экономическим, социальным и политическим преобразованиям на родине.

30. Диаспоры могут быть важным элементом содействия притоку ПИИ из страны назначения в страну происхождения. Они могут способствовать росту информационных потоков, содействовать развитию торговых связей и поощрять достижение различных договоренностей по капиталу, способствующих расширению притока капитала от иностранцев, а также от представителей диаспоры. Стремительный экономический рост в ряде стран в значительной степени происходил благодаря инвестициям диаспоры. Работающие за рубежом лица убеждали свои компании открывать филиалы в своих странах происхождения. Диаспора может служить плацдармом для расширения экономических связей со страной происхождения. Мигранты часто становятся проводниками для успешного проникновения иностранных производителей на местный рынок.

31. Создаваемые диаспорой сети стали также играть важную роль в передаче информации — как официальной, так и неофициальной. Специалисты в странах происхождения и назначения часто поддерживают тесные контакты, обеспечивая свободный поток идей в обоих направлениях. В научном мире потоки информации имеют чрезвычайно важное значение, и диаспора может играть важную роль в передаче технологий. Возможности такого взаимодействия в плане ускорения распространения новых идей, товаров и процессов весьма значительны. Все более широко признается то обстоятельство, что имеются значительные возможности для налаживания связей между исследователями и учеными-эмигрантами с коллегами в их странах происхождения в целях содействия передаче знаний и развитию высшего образования и исследовательской деятельности в высших учебных заведениях стран происхождения.

32. Международные миграционные сети могут также служить механизмами для так называемых «социальных денежных переводов». Есть ряд доказательств того, что диаспора может играть важную роль в изменении индивидуальных и социальных предпочтений, а также социальных норм, поведения и ожиданий в стране происхождения. Диаспоры являются важными инструментами поощрения развития, расширения экономических возможностей и социальных и политических преобразований на родине.

33. Важную роль диаспор можно усилить посредством проведения разумной политики как в странах происхождения, так и в странах назначения. Страны происхождения могут использовать существующие социальные и культурные процессы, способствующие развитию связей между странами происхождения и

странами назначения, путем оказания прямой помощи диаспорским организациям как в стране происхождения, так и в стране назначения. Это может осуществляться посредством организации мероприятий, предоставления информации побуждения поощрения экспатриантов к поддержанию связей путем сохранения гражданства, инвестирования в собственность или предприятия на родине, предоставления налоговых льгот и сохранения избирательных прав и других видов участия в жизни страны. Страны назначения также могут способствовать деятельности диаспоры путем содействия сохранению культуры и языка и созданию сетей, разрешая двойное гражданство и признавая, что некоторые граждане могут сохранять приверженность своей родине, не ставя под угрозу свое гражданство в стране назначения. Число стран, осуществляющих политику, способствующую функционированию и развитию их диаспор, ограничено: эта сфера государственной политики еще только зарождается.

IV. Обратная миграция

34. Одним из глубоко укоренившихся мифов относительно миграции Юг-Север является утверждение, будто преобладающая часть населения стран Юга стремится переселиться на постоянное жительство в страны Севера. На самом деле среди многих мигрантов наблюдается стремление не только сохранить ценные аспекты своего наследия, но и вернуться на свою родину. Действительно, утверждалось, что обратная миграция часто затрудняется политикой страны назначения, которая чинит препятствия частым возвращениям. Возможности для маятниковой миграции используются еще не в полной мере. Соответствующие механизмы, способствующие такому виду миграции, могут уменьшить стремление остаться на постоянное жительство и могут сдерживать незаконную миграцию.

35. Одной из стойких особенностей всех диаспор является обратная миграция на родину, хотя масштабы такой миграции существенно варьируются. Очевидно, что страна в случае возвращения экспатриантов получает существенные выгоды, особенно если речь идет о высококвалифицированных экспатриантах, пользующихся спросом на рынке труда в стране происхождения. Умножив свои знания и опыт во время пребывания за рубежом, иммигранты возвращаются на родину с сетью зарубежных контактов, которые они с выгодой могут использовать в своей работе на родине. Обширная литература по обратной миграции и посвященные диаспоре исследования говорят о том, что среди многих экспатриантов часто отмечается весьма большая заинтересованность в возвращении на родину. Возвращение часто рассматривается как завершение успешной миграции.

36. В ряде стран существуют опасения, что неквалифицированные работники, въезжающие на временной основе для компенсации нехватки рабочей силы, в конечном счете станут постоянными жителями. Это опасение обусловлено опытом послевоенной Европы, где ряд стран решили компенсировать нехватку рабочей силы за счет импорта временных иностранных рабочих, которые так и не вернулись на родину и впоследствии создали значительные постоянные общины. Современные формы транспорта и связи существенно уменьшили потребность многих временных рабочих в воссоединении со своими семьями в стране назначения. Более низкая стоимость телефонной связи, внедрение электронной почты и факсимильной связи и оперативность и более низкая стои-

мость международных поездок не только позволили мигрантам в реальном масштабе времени регулярно взаимодействовать со своей семьей на родине, но и более часто посещать свою родину. Многие малоквалифицированные рабочие-мигранты отдают предпочтение регулярной маятниковой международной миграции, так как это позволяет им получать большой доход в странах назначения, а расходы нести в странах происхождения, где их размер значительно меньше. Многие также хотят сохранить свои традиции, культуру и язык и поддерживать прочные и более обширные семейные связи, что легче сделать на родине, нежели за рубежом.

37. Программные меры в целях содействия маятниковой миграции в развивающихся странах могут побуждать мигрантов к сохранению постоянной приверженности и участия как в стране происхождения, так и в стране назначения. Они могут также побуждать мигрантов к возвращению в конечном итоге на родину для постоянного жительства. В случае обеих стратегий правительства страны происхождения и страны назначения могут осуществлять политику и программы содействия маятниковой или обратной миграции. Такая политика отвечала бы интересам как стран происхождения, так и стран назначения; эффективнее всего было бы разрабатывать такую политику в процессе консультаций, координации и сотрудничества между странами происхождения и назначения.

38. Некоторые страны начали осуществлять программы поощрения «обратной утечки умов», и эти программы увенчались определенным успехом, хотя неясно, в какой мере это объясняется самими программами, а в какой — быстрым экономическим ростом. Некоторыми преимуществами, вытекающими из этих мероприятий, были активизация взаимодействия между учеными и инженерами в странах происхождения с коллегами-эмигрантами, что способствовало передаче знаний, инвестициям и деловому сотрудничеству. Возможно, политика должна в такой же мере способствовать «циркуляции умов» между странами и диаспорами, как и окончательному возвращению. Кроме того, такое поощрение взаимодействия может само по себе способствовать возвращению эмигрантов.

39. Есть возможности для реализации программ, способствующих и стимулирующих обратную миграцию эмигрантов, располагающих квалификацией и опытом, которые необходимы для удовлетворения потребностей стран происхождения в сфере развития. Однако, как представляется, роль правительства здесь, как и в случае побуждения диаспоры к более активному участию в процессе развития в стране происхождения, состоит скорее в содействии и устранении препятствий на пути возвращения, нежели в реализации каких-либо крупных мер. Такая политика может основываться на желании многих мигрантов вернуться на родину. Есть возможности для осуществления государственных программ оказания помощи учреждениям и предприятиям, располагающим возможностями для привлечения на родину высококвалифицированных специалистов-эмигрантов. Речь должна идти не о субсидировании обычной деятельности по подбору кадров, а о привлечении лиц, обладающих высокой квалификацией и несомненным карьерным потенциалом и способных внести существенный вклад в экономику и экономическое развитие страны происхождения. Необходимо изучить вопрос о «стоимости» возвращения на родину, с тем чтобы возвращающиеся не облагались чрезмерным налогом при переводе на родину накопленного ими богатства. Такие программы должны также обес-

печивать наличие подходящей работы, с тем чтобы возвращающиеся лица могли в полной мере применить свои способности.

V. Соображения в отношении политики

40. Политика и программы, разрабатываемые странами с целью поддержания контактов со своими диаспорами, поощрения и сохранения культурных традиций и родного языка и развития и укрепления связей с родиной и финансовых потоков на родину, не новы. Некоторые страны предпринимают такие усилия уже на протяжении более одного десятилетия. Между странами существуют различия в плане взаимодействия с диаспорой и масштабом такого взаимодействия; степень взаимодействия и участия колеблется от активного привлечения экспатриантов до безразличия и даже враждебности. Однако в условиях быстрого роста общин экспатриантов и новых видов ИКТ есть возможности для налаживания непосредственного и эффективного взаимодействия с диаспорами. Это является стратегической областью, которая может способствовать усилиям в области развития в развивающихся странах, в которых имела место существенная эмиграция.

41. Произошел существенный сдвиг в отношении некоторых развивающихся стран к своим диаспорам. В прошлом правительства некоторых стран рассматривали высокий уровень эмиграции наемной рабочей силы и постоянных поселенцев как фактор, негативно влияющий на имидж страны. Миграция рассматривалась как временное явление, с которым стране приходится мириться в период перехода к более развитой экономике. Тот факт, что тысячи людей вынуждены были в поисках лучшей судьбы уезжать в другие страны, рассматривался как национальная недоработка. Однако в последнее время работающие за рубежом рабочие воспринимались как национальные герои, которые вносят существенный и важный вклад в процветание страны. Некоторые страны осуществляют политику и программы поддержки своих диаспор и побуждают проживающих за рубежом сограждан поддерживать тесные связи с родиной и к окончательному возвращению на родину. Ряд стран, признавая, что эмиграция является долгосрочной и структурной особенностью их экономики и обществ, стремились повысить вклад экспатриантов в экономическое и социальное развитие на родине путем реализации политики и программ, направленных на усиление позитивного эффекта и смягчения негативных последствий миграции за рубеж.

42. Что же касается стран, принимающих мигрантов, то большинство развитых стран искренне хотят содействовать прогрессу в менее развитых странах. Могут разрабатываться взаимовыгодные стратегии и программы в области миграции, которые страны назначения могли бы осуществлять для смягчения негативных последствий «утечки умов» и оказания позитивного влияния на социально-экономическое развитие в странах происхождения, наряду с удовлетворением своих собственных потребностей в иммиграции. Кроме того, уделение во всем мире все большего внимания вопросам безопасности и понимание того, что терроризм процветает в нестабильных государствах, служат еще одним аргументом в пользу рассмотрения иммиграционной политики, способствующей развитию в странах происхождения.

43. Среди инициатив, которые страны назначения, возможно, пожелают рассмотреть, следует назвать следующие: содействие пересылке денежных переводов на родину путем сокращения стоимости пересылки; расширение возможностей для перевода пенсий и других материальных прав, с тем чтобы этот вопрос не служил фактором, препятствующим возвращению; побуждение мигрантов к сохранению связей со своей страной; поощрение сохранения культуры и языка; и содействие созданию диаспорских организаций. Можно поощрять маятниковую и обратную миграцию с помощью разрешения на двойное гражданство и признания того, что некоторые граждане могут иметь транснациональную лояльность.

44. Следует отметить, что политика, способствующая прогрессу развивающихся стран, может создавать определенные проблемы для развитых стран, осуществляющих иммиграционные программы для удовлетворения своих конкретных потребностей. К числу таких проблем относится набор и удержание в высшей степени способных лиц, способствующих повышению международной конкурентоспособности страны назначения; привлечение и удержание квалифицированных и малоквалифицированных мигрантов для заполнения вакантных рабочих мест в связи с процессом старения населения; и удержание мигрантов для заполнения должностей, не привлекательных для местного населения. Помимо очередной необходимости в иностранной рабочей силе, имеются также практические проблемы в области реализации и обеспечения осуществления политики в области возвращения, включая проблемы, связанные с правами человека.

45. Необходимо привести обсуждение вопросов развития в иммиграционную политику, которая в большинстве стран по-прежнему рассматривается с точки зрения национальных интересов, национального рынка труда и демографического дефицита. В настоящее время различные министерства и государственные ведомства, обычно занимающиеся вопросами развития, весьма далеки от взаимодействия с иммиграционными департаментами в рамках государственных структур. Такая раздробленность государственных ведомств не позволяет лицам, разрабатывающим иммиграционную политику, постоянно держать вопросы развития в поле зрения и препятствует учету вопросов помощи в целях развития в миграционной политике. Необходимо рассмотреть вопрос о возможности разработки миграционной политики, способствующей развитию.

46. Политика и программы поощрения развития в менее развитых странах происхождения не должны осуществляться в ущерб целостности и эффективности иммиграционной политики страны назначения. Есть возможности для выработки взаимовыгодных механизмов. Для этого необходимы сотрудничество, координация и диалог между странами происхождения и странами назначения.

VI. Вывод

47. **Международная миграция является глобальным вопросом и должна быть ключевой частью глобальной повестки дня в области развития. Она открывает новые возможности, но в то же время создает проблемы на пути достижения целей в области развития, намеченных в Декларации тысячелетия⁶. Международная миграция не является новым явлением. Люди по-**

стоянно мигрировали с доисторических времен. Они пересекали национальные границы в поисках лучшей жизни, убегая от вооруженных конфликтов, нарушений прав человека, экономического спада, деградации окружающей среды, демографического давления и истощения ресурсов. Особенности же нынешней миграции являются ее масштабы и сложность. Сегодня миграция затрагивает все страны мира, являющиеся или страной происхождения, или страной транзита, или страной назначения, а часто и тем, и другим, и третьим. Женщины не являются более пассивными участниками, сопровождающими членов семьи, а играют все большую роль в международной миграции и составляют примерно половину от общего числа мигрантов. В условиях сокращения рождаемости в некоторых странах мира миграция приобрела большее значение, став важным компонентом роста населения во многих странах.

48. Международная миграция явилась одним из важнейших вопросов, поставленных на Международной конференции по народонаселению и развитию в 1994 году; и с тех пор она включалась в повестку дня всех крупных международных конференций. Призвав к применению всеобъемлющего подхода к управлению миграцией, Международная конференция по народонаселению и развитию отметила необходимость устранения коренных причин миграции, особенно связанных с нищетой; поощрения более активного сотрудничества и диалога между странами происхождения и странами назначения с целью максимального использования преимуществ миграции; защиты прав мигрантов; и содействия реинтеграции возвращающихся мигрантов.

49. Никто не может помешать людям перемещаться через национальные границы. Однако можно более организованно управлять миграционными потоками, с тем чтобы в максимальной степени использовать преимущества этого явления и сводить до минимума издержки как для стран происхождения, так и для стран назначения, а также для самих мигрантов. Для этого необходимо укреплять способность стран решать задачи, связанные с миграцией, и создавать достаточные и надежные данные по миграции для разработки эффективной политики. Это требует высокой степени координации и межгосударственного сотрудничества и взаимодействия как на региональном, так и международном уровнях. Это требует также осознания и понимания социально-экономических последствий миграции, наличия политической воли для управления миграционными потоками и устранения негативных последствий миграции, наличия организационного потенциала и квалифицированного персонала, а также ресурсов для управления миграционными потоками. Миграция должна быть безопасной, организованной, гуманной и продуктивной для всех индивидуумов и обществ.

Примечания

¹ См. “International Migration Report, 2002” (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.03.XIII.4); и “World Economic and Social Survey, 2004: International Migration” (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.04.II.C.3).

² *International Migration, 2002.*

³ *Migration News*, April 2005.

⁴ United Nations, *World Population Policies, 2003* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.04.XIII.3), таблица 19.

⁵ *Asian Migration News*, 16–31 January 2005.

⁶ United Nations Population Fund, *International Migration and the Millennium Development Goals: Selected Papers for the UNFPA Expert Group Meeting, Marrakech, Morocco, 11–12 May 2005* (Нью-Йорк, ЮНФПА, 2005 год).
