

1.2. ПРОБЛЕМЫ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

Рогожина Наталья Григорьевна

*доктор политических наук,
главный научный сотрудник ИМЭМО РАН*

Международная миграция или перемещение человеческого капитала – явление для стран ЮВА в историческом плане не новое, имевшее место на протяжении ряда столетий. Другое дело, что сегодня этот процесс обрел новое содержание и формы, соответствуя тем тенденциям развития, которые происходят в регионе и на глобальном уровне, и объясняется во многом различиями в условиях труда между рынками и наличием разрыва в доходах между странами. Одним словом, трудовая миграция, является механизмом по соответствию спроса и предложения на трудовые ресурсы в различных секторах экономики и в различных географических зонах¹. И как отмечается в докладе Генеральной Ассамблеи ООН «Международная миграция и развитие», речь идет о существенном и увеличивающемся разрыве не только между странами с высоким и низким уровнем дохода, но и между развивающимися странами с более динамично и менее динамично развивающейся экономикой². И регион ЮВА – тому наглядное подтверждение: в течение последних двух десятилетий трудовая миграция стала важным феноменом регионального развития. По мнению экспертов Международной организации труда, миграция, осуществляемая по экономическим причинам и, прежде всего, временная трудовая миграция, стала особенно быстро распространяться и в будущем приобретет особенно важное значение³.

Создание Экономического сообщества АСЕАН в 2015 г. предусматривает в перспективе свободное перемещение трудовых ресурсов в регионе. Распространению этого процесса способствует сохраняющиеся между странами различия по доходу на душу населения, заработной плате⁴, по конкурентоспособности, условиям труда и возможностям трудоустройства, а также их территориальная близость и наличие общих границ, что и определяет соотношение внутрирегиональной миграции к общему числу перемещаемой рабочей силы за пределы ЮВА.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

В 2015 г. из 20,2 млн. чел., эмигрировавших из АСЕАН, 6,8 млн. человек нашли себе работу в регионе⁵, при этом их число с 1990 г. возросло в пять раз⁶. Эта тенденция будет сохраняться в среднесрочной перспективе в силу углубления социального неравенства в бедных странах, несмотря на увеличение темпов роста их экономик.

В рамках внутрирегиональной миграции можно выделить несколько приоритетных направлений движения рабочей силы. Имеются две группы стран – поставщики рабочей силы и её принимающие. К первой группе относятся Лаос (эмигрировало 1 млн чел.), Камбоджа (1 млн чел.), Мьянма (2,2 млн чел.),

¹ Ching-lung Tsay. Labor Migration and Regional Changes in East Asia: Outflows of Thai Workers to Taiwan – in “Southeast Asian Studies”. Vol. 40. No.3, December 2002. P. 373.

² Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря. Шестидесятая сессия. Пункт 54(с) повестки дня. Глобализация и взаимозависимость: международная миграция и развитие 18 мая 2006 г. С. 14.

³ Labour Migration in Asia: Trends, challenges and policy responses in countries of origin. International Organization for Migration (IOM). Geneva, 2003. P. 13.

⁴ Если в Мьянме доход на душу населения составляет 1,611 долл., то в Сингапуре – 54,139 долл. Соответственно выше и показатель его средней месячной заработной платы – 3,547 долл. в сравнении с 119 долл. в ЛНДР. Таиланд по этому показателю в 3 раза превосходит Камбоджу, а Малайзия в 3,5 раза Индонезию. По показателю ВВП на душу населения Камбоджа в 52 раза уступает Сингапuru, поэтому камбоджиец зарабатывает в месяц в 30 раз меньше, чем сингапурец. Если в Брунее, Сингапуре, Малайзии и Таиланде доля бедных (2 долл. в сутки) в составе населения варьируется в пределах 0–4%, то в Камбодже, Индонезии и на Филиппинах этот показатель составляет 40%, а в Лаосе 60%. По прогнозам МВФ, к 2020 г. разрыв в уровне доходов между передовыми странами и отстающими в регионе удвоится в абсолютном измерении по сравнению с 2000 г. – См. Analytical report on the international labour migration. Statistics database in ASEAN: Improving data collection for evidence-based policy-making. International Labour Organization Regional Office for Asia and the Pacific. – Bangkok: ILO, 2015. P. 54.

⁵ ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity. Bangkok, Thailand: ILO and ADB, 2014. P. 83.

⁶ Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg and Achim Schmillen. Migrating to Opportunity. Overcoming Barriers to Labor Mobility in Southeast Asia. 2017 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Group. P. 2.

Вьетнам⁷ и Индонезия (1,3 млн чел)⁸. В этих странах в силу более высоких темпов прироста населения и его омоложения возникла избыточная рабочая сила, не имеющая возможности трудоустроиться в ещё слабо развитых экономиках⁹. Её экономическому вытеснению сопутствует и рост спроса на неё со стороны более богатых стран региона.

Основными принимающими странами в ЮВА, на которые приходится 90% внутриасианской миграции рабочей силы, являются Сингапур (в 2015 г. трудилось 21% мигрантов из региона), Таиланд (35%) и Малайзия (35%). Если в Сингапуре основную массу мигрантов составляют малазийцы (45,0%), в Малайзии – 42,6% индонезийцы, то в Таиланде 50,8% – мьянмарцы¹⁰. Большая часть мигрантов занята в домашнем хозяйстве, в строительстве, в сельском хозяйстве и в трудоемких отраслях промышленности.

Эти страны вступили в фазу нехватки рабочей силы¹¹ с сопутствующим ростом стоимости трудоемкой продукции, что снижает их конкурентоспособность и повышает заинтересованность в привлечении дешевой иностранной рабочей силы¹². Последняя тенденция усиливается по мере старения населения¹³, улучшения его материального положения и повышения уровня образования, когда потребность в рабочей силе не может быть удовлетворена за счет собственного населения, избегающего заниматься определенными видами труда, относящимися к категории «грязных», «опасных» и «непрестижных». Неудивительно поэтому, что основную массу трудовых мигрантов в регионе составляет полуквалифицированная и неквалифицированная рабочая сила (87%¹⁴). На долю квалифицированной рабочей силы приходится только 10,2% приехавших в Малайзию мигрантов, в Таиланде – 3,1%¹⁵.

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, Они заняты в основном в домашнем хозяйстве и в строительстве.

Экономическое развитие *Малайзии*, как и Сингапура, все больше зависит от использования труда иностранных рабочих, прежде всего, в сельском хозяйстве, строительстве и в промышленности, где на их долю приходится примерно одна треть занятых. И это без учета нелегальных мигрантов¹⁶.

Правительство Малайзия в середине 90-х гг. поставило задачу по импорту рабочей силы для удовлетворения повышенного спроса со стороны трудоемких производств на неквалифицированный и полуквалифицированный труд, не забывая при этом о необходимости реализации долгосрочной стратегии по повышению производительности труда и привлечению квалифицированной рабочей силы. Однако, три десятилетия спустя сельское хозяйство (главным образом, производство пальмового масла), промышленность (деревообрабатывающая, текстильная, электроника), строительство и некоторые отрасли сферы услуг по-прежнему зависят от использования иностранных работников для поддержания

⁷ Для Филиппин и Вьетнама внутрирегиональная миграция не является приоритетным направлением экспорта рабочей силы.

⁸ Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg and Achim Schmitten. *Migrating to Opportunity. Overcoming Barriers to Labor Mobility in Southeast Asia*. – International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Group. 2017. P. 43.

⁹ Большинство трудовых мигрантов из бедных стран ЮВА относится к возрастной категории 25–39 лет.

¹⁰ ASEAN Community 2015: *Managing integration for better jobs and shared prosperity*. P. 84.

¹¹ В Таиланде нехватка рабочей силы на рынке труда возрастет по прогнозам до 4,7 млн чел к 2020 г. См. ADB: *Asian Economic Integration Monitor April 2014*. Asian Development Bank. Manila, 2014. P. 9.

¹² С1995 по 2015 гг. общая численность мигрантов в странах АСЕАН увеличилась на 3 млн чел., или 394% – См. *Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg and Achim Schmitten. Migrating to Opportunity*. P. 39.

¹³ В Сингапуре и в Таиланде 10% местного населения составляют люди старше 65 лет в сравнении с 5% в странах импортерах рабочей силы. См. *Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg and Achim Schmitten. Migrating to Opportunity*. P. 46.

¹⁴ Согласно официальным данным, на август 2017 г. в Таиланде было зарегистрировано 1 434 275 легальных мигрантов, из которых 1 410 470 были квалифицированы как «неквалифицированная рабочая сила» См. *Peter Janssen. Labor pains squeeze fast aging Thailand*. November 1, 2017 available at: URL: http://www.atimes.com/article/labor-pains-squeeze-fast-aging-thailand/?utm_source=The+Daily+Brief&utm_campaign=8f532df92e-EMAIL_CAMPAIGN_2017.11.01&utm_medium=email&utm_term=0.1f8bca137f-8f532df92e-31515529

¹⁵ 83% внутрирегиональных мигрантов не имеют среднего образования См. *Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg and Achim Schmitten. Migrating to Opportunity*. P. 51.

¹⁶ Harkins, Benjamin. *Review of labour migration policy in Malaysia*. Tripartite Action to Enhance the Contribution of Labour Migration to Growth and Development in ASEAN (TRIANGLE II Project), ILO Regional Office for Asia and the Pacific. – Bangkok: February 2016. P. 2.

своей конкурентоспособности. В 2014 г. иностранцы составляли 48% рабочей силы, или 22% населения страны¹⁷.

С 1990 г. *Таиланд* становится главным центром притяжения для миграции рабочей силы из соседних стран Индокитая¹⁸. Низкий уровень жизни, безработица наряду с притеснением этнических меньшинств создают основу для эмиграции рабочей силы, что отвечает интересам Таиланда, который в течение последнего десятилетия перешел в группу стран, испытывающих дефицит рабочей силы. Там по мере структурных сдвигов в экономике страны и улучшения материального положения населения возрастает спрос на неквалифицированный труд.

Миграция в ЮВА, несомненно, имеет перспективу на рост, пока будут существовать выгодные возможности для заработка и трудоустройства. Но она часто сопровождается эксплуатацией, насилием, ущемлением прав человека, особенно, когда речь идет о нелегальной миграции.

НЕЗАКОННЫЕ МИГРАНТЫ

Распространению межрегиональной миграции в Юго-Восточной Азии сопутствует и рост числа нелегалов. Нелегальные и легальные мигранты имеют схожие намерения, но отличаются по доступу к каналу миграции. Несмотря на то, что трудовая миграция в странах-импортерах рабочей силы, как правило, регулируется законом и различными нормативными актами, предусматривающими ограничения на въезд в страну мигрантов из соседних стран и на срок их нахождения в стране (визовый режим, получение разрешения на работу, квотирование рабочих мест, налогообложение иностранной рабочей силы и т.п.), однако все эти меры не способны остановить поток нелегальных мигрантов.

О масштабах этого явления можно судить хотя бы по такой цифре: каждый четвертый мигрант в ЮВА может быть причислен к категории незаконных трудовых мигрантов¹⁹. Бедность и безработица в отправляющей стране, дорогостоящая бюрократическая процедура получения визы, которая заставляет мигрантов искать неформальные каналы переезда в другую страну, краткость и жесткость некоторых трудовых контрактов, неэффективный пограничный контроль, политические гонения и вооруженные конфликты, противозаконные действия рекрутских агентств и криминальных структур – все это способствуют росту числа незаконных мигрантов.

Наибольшее их число сосредоточено в Таиланде и Малайзии, что представляет серьезную проблему для этих стран. Историческая, культурная и религиозная близость Малайзии, Индонезии и Филиппин, так же как Таиланда, Мьянмы, Лаоса и Камбоджи обуславливает направления миграционных потоков. Нелегальная миграция осуществляется различными способами, самым распространенным из которых является незаконное пересечение границ. Поэтому фактор наличия общих границ облегчает приток в страну нелегальных мигрантов, которые, как например, индонезийцы в Малайзии или мьянмарцы в Таиланде в силу культурной общности народов легко оседают в принимающей стране.

Только у 3,6 % индонезийских иммигрантов в Малайзии имеются все необходимые документы на работу в стране²⁰. По данным МБРР и Statistics Indonesia, крупные затраты, связанные с прохождением всей формальной процедуры найма на работу за границей, заставляют индонезийцев искать нелегальные пути трудоустройства. Незаконная миграция обходится в два раза дешевле. Это подтверждают и данные по другим странам. Например, трудовая миграция из Камбоджи и Лаоса в Таиланд обходится соответственно в 747 и 626 долл., что в несколько раз превышает затраты при использовании нелегальных каналов²¹.

По неофициальным данным сегодня в Таиланде число нелегальных мигрантов достигает 3 млн. человек, 80% из них выходцы из Мьянмы²². В Малайзии их насчитывается более 2 млн человек. Половина из них – индонезийцы. И это несмотря на проведенную в 2011–2012 гг. программу по легализации незаконных мигрантов, в ходе которой регистрацию получили более 2 млн иностранных рабочих, не имевших официального права на работу в стране, которым обладали на тот период времени 1,6 млн чел.

Нелегальное их существование и отсутствие правовых гарантий защиты их личности делают их легкой добычей для сексуальной эксплуатации и принудительного труда в домашнем и сельском

¹⁷ ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity. P. 84.

¹⁸ Среди 1 434 275 легальных мигрантов – 1 044 325 граждане Мьянмы, 263 736 – Камбоджи и 107 244 – Лаоса. См. *Peter Janssen*. Labor pains squeeze fast aging Thailand.

¹⁹ Regional Informal Workshop on “Labor Migration in Southeast Asia: What Role for Parliaments?” 22–23 September 2007 Manila, Philippine.

²⁰ *Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg and Achim Schmillen* Migrating to Opportunity... P 57.

²¹ *Ibid.* P. 156.

²² *Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg and Achim Schmillen*. Migrating to Opportunity... P 56.

хозяйстве, строительстве, в рыбном промысле. Наихудшим видом проявлением незаконной миграции является торговля людьми, которая получила распространение прежде всего в Таиланде и Малайзии.

Трудовая миграция – это не проблема, которую необходимо решать, а процесс, требующий управления, что, как определил еще 200 лет назад Адам Смит, является более сложным делом, чем управление потоком товаров²³. Эффективность миграционной политики зависит от того, насколько она отвечает интересам экономического развития страны и защите прав мигрантов. Нельзя сказать, что страны ЮВА не предпринимают попыток по решению этой проблемы. Управление миграционными потоками осуществляется как на национальном, так и региональном уровнях.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

В Малайзии используется 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. Иностранец приезжает в страну по трудовому контракту с указанием вида занятия и срока пребывания в стране. В соответствии с государственным регулированием иностранной рабочей силы действует система квот по отраслям и ограничения по странам, поставщикам рабочей силы. Право на временное трудоустройство предоставляется гражданам только 12-ти стран, с которыми подписаны соответствующие соглашения. Им разрешено трудиться в промышленном производстве, строительстве, в сельском и бытовом хозяйстве, в сфере услуг.

Процесс получения права на временное трудоустройство в рамках существующей системы очень бюрократизирован и трудоемкий: разрешение на временную работу выдается при согласовании с министерством труда и министерством трудовых ресурсов; мигранты должны пройти медицинское обследование как у себя на родине, так и в стране пребывания, разместить о себе информацию. Вся эта процедура занимает от трех месяцев до года. Временное трудоустройство в Малайзии накладывает на мигрантов ряд ограничений – они должны быть не старше 45 лет, им запрещено привозить с собой семью и заводить её во время пребывания в стране. Нарушение этих предписаний грозит депортацией. Количество мигрантов в каждой кампании регулируется законом, устанавливающим предел возможного их числа в зависимости от производственных характеристик предприятия – его экспортного потенциала, финансового обеспечения, типа осуществляемого проекта.

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 с 2013 г. обязанность по уплате налога перенесена на самого мигранта – в 2016 г. для занятых в промышленности и строительстве он составлял 2,500 рингит (US\$600), а на плантациях и в сельском хозяйстве – 1,500 рингит. (US\$360)²⁴.

В 11-ом пятилетнем плане социально-экономического развития страны (2016–2020 гг.) была поставлена задача по повышению эффективности управления миграционными процессами в целях ускорения экономического роста. В то же время предполагается установить предел допустимой доли иностранных мигрантов в составе трудоспособного местного населения в 15%.

Задача – непростая, учитывая то, что сегодня этот показатель составляет 30%²⁵, что отражает соотношение спроса и предложения на рынке труда, который в значительной мере поддерживается за счет использования труда нелегальных мигрантов²⁶. Их нахождение в стране вызывает негативную реакцию общественности и становится предметом политических диспутов, что заставляет правительство ужесточать меры контроля над миграционными потоками в целях обеспечения общественной безопасности в ущерб

²³ 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.

²⁴ Harkins, Benjamin. Review of labour migration policy in Malaysia. Tripartite Action to Enhance the Contribution of Labour Migration to Growth and Development in ASEAN (TRIANGLE II Project), ILO Regional Office for Asia and the Pacific. – Bangkok: ILO, 2016.

²⁵ Inverted flags, illegal migrants: how Malaysia-Indonesia ties took a turn for the worse. Available at: URL: <http://www.scmp.com/week-asia/politics/article/2109407/inverted-flags-illegal-migrants-how-malaysia-indonesia-ties-took>

²⁶ По некоторым оценкам, три из десяти занятых в промышленности, в строительстве и в сельском хозяйстве представлены иностранными мигрантами, включая и тех, кто не имеет разрешения на работу.

проведению действенной миграционной политики²⁷.

Для борьбы с нелегальной миграцией используются различные средства политики, такие как депортация нелегальных мигрантов, их уголовное преследование (применяется и в отношении предпринимателя, нанявшего нелегального рабочего)²⁸ и периодически проводимые кампании их регистрации и амнистии.

В 2017 г. правительство Малайзии предприняло очередную попытку легализовать положение незаконных мигрантов, которые должны были зарегистрироваться в иммиграционных офисах до 30 июня для получения временного разрешения на работу. Казалось бы, для прохождения этой процедуры требовалось немного – наниматель должен обратиться в иммиграционную службу с просьбой предоставить его иностранному работнику, не имеющему официального права на работу, так называемую Принудительную карту (Enforcement Card – E карту), позволяющую ему находиться в стране год. В течение этого времени он сможет запросить у себя на родине все необходимые документы для работы за границей, а у нанимателя появляется время для подачи заявления на официальное переоформление его в качестве иностранного работника.

Однако к середине мая 2017 г. только 85 тыс. нелегальных работников воспользовались этой возможностью вместо предполагаемых 600–800 тыс. человек²⁹. Большинство предпочло либо уехать из страны, либо «залечь на дно», опасаясь арестов и депортации. По мнению Анны Ойсен, эксперта Международной организации труда, «частые и продолжительные репрессивные акции в отношении нелегальных мигрантов свидетельствуют об отсутствии у Малайзии долгосрочной миграционной политики, отвечающей потребностям рынка труда»³⁰.

Подобная политика государства представляет угрозу для мелких и средних предприятий не только по причине возникшей нехватки дешевой рабочей силы, но ещё и потому, что большинство из них по закону не имеют права использовать труд иностранных рабочих, которые к тому же нанимались через незарегистрированные агентства, что стало препятствием для получения E-карты.

По мнению Датука Самсудина Бардана, исполнительного директора Федерации малазийских работодателей, выдача E-карты является уловкой со стороны государства и способом получения информации о нелегальной рабочей силе в стране, но никак не средством оказания поддержки бизнесу³¹. Большинство предпринимателей считает, что существующая в стране миграционная система отличается непрозрачностью и непредсказуемостью, что отрицательно сказывается на их бизнесе³².

Проводимая в стране миграционная политика остается экономически несбалансированной, мало согласуясь с потребностями сельского хозяйства, строительства и промышленного производства в использовании труда малоквалифицированных иностранных рабочих в интересах поддержания своей конкурентоспособности. Намеченная реструктуризация экономики с ориентацией на высококвалифицированную рабочую силу – это вопрос будущего, а сегодня сохраняется высокий спрос на её малоквалифицированный сегмент в тех отраслях экономики, которые и обеспечивают её рост.

Этот вывод полностью подтверждает и *Таиланд*, который до настоящего времени не сформулировал четкой и последовательной миграционной стратегии. Ещё в 1992 г. Таиланд приступил к проведению своей миграционной политики в отношении неквалифицированной рабочей силы в качестве меры легализации нелегальных мигрантов. Когда правительство ввело регистрацию иностранной рабочей силы, то исходило из того, что её приток в страну – явление временное, и что через несколько лет ситуация изменится и отпадет необходимость в её найме. Последующие программы регистрации основывались на этом же посылке.

²⁷ Опрос общественного мнения в 2015 г. показал, что 80% реципиентов считали, что правительство должно проводить более жесткую политику в отношении нелегальных мигрантов. См. Harkins, Benjamin. Review of labour migration policy in Malaysia. P. 2.

²⁸ С 2014 г. по 2016 г. было арестовано 146 тыс. незаконно пребывающих в стране иностранных рабочих. См. Inverted flags, illegal migrants: how Malaysia-Indonesia ties took a turn for the worse.

²⁹ Only 85,000 foreign workers have registered under E-Card programme – Immigration DG May 18, 2017. Available at: URL: <http://english.astroawani.com/malaysia-news/only-85-000-foreign-workers-have-registered-under-e-card-programme-immigration-dg-143051>

³⁰ [Stacey Yuen](#). Hundreds of thousands could be arrested in crackdown on Malaysia's undocumented migrants. 21 July 2017. Available at: URL: <https://www.cnn.com/2017/07/21/hundreds-of-thousands-could-be-arrested-in-crackdown-on-malysias-undocumented-migrants.html>

³¹ Foreign workers go underground. 3 July 2017. Available at: URL: <http://www.thestar.com.my/news/nation/2017/07/03/foreign-workers-go-underground-employers-in-a-bind-as-illegals-go-into-hiding-fearing-crackdown/#pikuBRtMsPx44BIP.99>

³² Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg and Achim Schmillen. Migrating to Opportunity. P.184.

Миграционная политика в Таиланде в основном состоит из двух элементов: регистрация трудовых мигрантов и проведением кампании амнистии нелегальных мигрантов. В стране действует система ограничений на сферу деятельности иностранной рабочей силы и на территорию её размещения, а также на время пребывания в стране. Регистрации подлежат и работодатели, собирающиеся нанять иностранного рабочего. По установленным правилам они должны заявлять о наличии трудовых вакансий и, если в течение 15 дней они не заполняются гражданином Таиланда, то работодатель получает право нанять иностранного рабочего, за которого он выплачивает государству налог, величина которого варьируется по провинциям. По закону об иммиграции все иностранцы, находящиеся в стране без соответствующего юридического документа, считаются незаконными мигрантами. Им грозят судебные наказания в виде штрафных санкций, двух лет тюремного заключения и последующая депортация. В отношении работодателей, использующих труд нелегалов, также предусматриваются меры наказания – тюремное заключение и штрафные санкции.

Осуществляемые правительством страны программы регистрации иностранной рабочей силы в отсутствие четкой и ясной миграционной политики формировали у работодателей и мигрантов чувство неопределенности. В свою очередь и государство оставалось в полном неведении относительно истинного числа работающих в стране трудовых мигрантов, в том числе и нелегальных, что и послужило основанием для проведения программ их амнистии в 2001–2003 гг. и 2004–2005 гг., предусматривающих легализацию их статуса с целью заставить мигрантов «выйти из тени».

В рамках их проведения мигрантам давались идентификационные номера, цифровались их фотографии и брались отпечатки их пальцев, что позволяло правительству Таиланда получить достоверную информацию о прибывших в страну мигрантов и вести переговоры со странами, экспортерами рабочей силы, для осуществления контроля над притоком в страну иностранных мигрантов. Соответствующие меморандумы о взаимопонимании в этой сфере были подписаны с Лаосом в 2002, Камбоджой и Мьянмой в 2003.

Эти меморандумы заложили основу для более эффективного управления потоками мигрантов. Таиланд и страны–экспортеры рабочей силы должны обмениваться информацией и координировать свою деятельность по вопросам, связанными с условиями найма и защитой прав иностранных мигрантов, и предпринимать действия по борьбе с нелегальной миграцией.

По условиям 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 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. По новым соглашениям, которые были подписаны с Камбоджой и Вьетнамом в 2015 г., а с Мьянмой и Лаосом в 2016 г. (пока ещё не вступили в силу), мигранты из соседних стран Индокитая получают разрешение на работу в Таиланде в течение четырех лет, но без права менять своего работодателя (аналогичная ситуация в Малайзии и Сингапуре). Последнее возможно только в случае отъезда из страны и подачи новой заявки на визу. Мигранты не имеют права работать в 39-ти сферах деятельности, в том числе бухгалтерия, архитектура, и инженерное дело.

Несмотря на все предпринятые Таиландом попытки структурировать миграционную систему, в стране по-прежнему работает мало мигрантов, приехавших в страну по условиям, предусмотренным Меморандумами о взаимопонимании, главным образом, по причине сложности, длительности и высокой стоимости прохождения установленной процедуры выезда из страны и получения разрешения на работу в Таиланде³³.

Систематически проводимые программы амнистии создавали у мигрантов мотивацию к незаконному пребыванию в стране в расчете на перспективную легализацию их статуса. На начало 2016 г. около 300 тыс. мигрантов воспользовались каналами меморандумов о взаимопонимании в сравнении с 1 млн незаконных мигрантов, которые были зарегистрированы в рамках национальной программы верификации³⁴. Далеко не все иностранные рабочие понимают преимущества прохождения официальной процедуры регистрации с точки зрения получения гарантий их социальной защиты и извлечения материальной выгоды.

Эффективной реализации заключенных меморандумов мешают следующие обстоятельства. Если

³³ Въезд в Таиланд по каналам, предусмотренным меморандумами о взаимопонимании, требует от мигранта прохождения через 25 ступеней установленной процедуры, что занимает 89 дней у мьянмарца, минимум 62 рабочих дней у камбоджийца и 52 дня у жителя Лаоса. См. *Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg and Achim Schmillen. Migrating to Opportunity. P. 180.*

³⁴ *Ibid.* P. 175.

страны, экспортеры рабочей силы, испытывают кадровые, финансовые и технические сложности, 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 действенного контроля над мигрантами и благоприятствует сохранению в стране огромной армии нелегальных рабочих, которые нередко становятся жертвами трафика людей.

Попытки навести порядок в сфере управления миграционными потоками предпринимаются военным руководством страны с 2016 г. что объясняется его желанием улучшить свой имидж в мире, подорванной проводимой антидемократической политикой, и озабоченностью по поводу возможных международных экономических санкций после вскрытия фактов, подтверждающих использование рабского труда нелегальных мигрантов в трудоемких отраслях экономики, прежде всего в рыбной.

Реагируя на эти политические и экономические вызовы, правительство предприняло шаги по усилению контроля над трафиком людей и изменению трудового законодательства. Жесткие судебные приговоры в отношении высокопоставленных чиновников, замешанных в торговле людьми³⁵, должны были продемонстрировать непоколебимость властей в борьбе с криминальным бизнесом, порочащим авторитет страны.

Подтверждением этому служат и принятые поправки к трудовому законодательству по обязательной регистрации нелегальных мигрантов, которые должны были вступить в силу с 7 августа 2017 г. Предусматривается следующая процедура найма иностранной рабочей силы: работодатель или лицензированный оператор запрашивают у властей квоту на использование труда определенного количества иностранных работников; только после её получения он вправе запросить разрешение на их приезд в страну и получение ими рабочей визы³⁶. Предприниматель также должен обладать уставным капиталом в размере 60 тыс. долл. (2 млн батов) в расчете на каждого иностранного рабочего, которого он обязан обеспечить страховкой и за свой счет возратить на родину по окончании срока действия трудового контракта³⁷.

Решимость властей навести порядок на рынке рабочей силы и поставить под контроль управление миграционными потоками при наличии в стране огромной армии нелегальных мигрантов может вызвать только одобрение. Однако экономическая составляющая этого закона оказалась не просчитанной до конца. И последовавший массовый отток из страны иностранной рабочей силы, опасавшихся ареста и тюремного заключения сроком до 5-ти лет, а также высоких штрафов в размере до 3 тыс. долл. за отсутствие разрешения на работу, это только подтверждает.

С большими рисками сталкиваются и предприниматели в случае найма нелегальной рабочей силы – штраф в размере 24 тыс. долл. за каждого незарегистрированного работника. При этом размер штрафа зависит от количества этих работников. Аналогичные наказания распространяются и на рекрутские агентства (штраф до 30 тыс. долл. , или 1 млн батов)³⁸.

Бизнес круги отреагировали на введение этого регулирования отрицательно, аргументируя свою позицию тем, что местные компании, прежде всего мелкие и средние, пострадают от ужесточения миграционного законодательства в связи с потерей своей конкурентоспособности в условиях ещё не стабилизированной экономики. Легализацию в процессе регистрации получили 2,2 млн незаконно находившихся в стране мигрантов, вместо предполагаемых 3–4 млн. человек³⁹. По мнению Чарла Кенгчона, управляющего директора Kasikorn Research Center, «если закон будет строго выполняться и если число трудовых мигрантов после завершения процесса регистрации окажется меньше, чем обычно в системе, то это станет полным кошмаром для многих предпринимателей, особенно средних и мелких»⁴⁰.

Риски оцениваются в нехватке рабочей силы и росте производственных затрат, а также в усилении коррупционной составляющей бизнес-среды. Новый закон открывает возможность для использования

³⁵ В июле 2017 г. по обвинению в участии в операциях, связанных с торговлей людьми, были осуждены 62 человека. См. Marwaan Macan-Markar. Thai seafood industry grapples with international scrutiny. July 26, 2017. Available at: URL: <https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Thai-seafood-industry-grapples-with-international-scrutiny?page=2>

³⁶ Baker McKenzie. Thailand: New Law on Foreign Employees and Migrant Workers. June 29 2017 available at: URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2b420096-ca77-4e69-beea-7c29f95bcb48>

³⁷ Bangkok Post 6.08.2017.

³⁸ Peter Janssen. Labor pains squeeze fast aging Thailand. November 1, 2017. Available at: URL: http://www.atimes.com/article/labor-pains-squeeze-fast-aging-thailand/?utm_source=The+Daily+Brief&utm_campaign=8f532df92e-EMAIL_CAMPAIGN_2017.11.01&utm_medium=email&utm_term=0.1f8bca137f-8f532df92e-31515529

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ *Ibid*

местными чиновниками своих административных ресурсов для вымогательства и взяток. Как заявил Танит Сорат, заместитель председателя Конфедерации работодателей Таиланда, «частный сектор находится в шоке. Имеются работы, которые тайцы не будут выполнять. Поэтому, если возникнет нехватка рабочей силы, то бизнес не сможет развиваться»⁴¹. По оценкам МБРР, если Таиланд откажется от использования труда иностранных рабочих, то результатом этого станет падение ВВП на 0.75%⁴².

Под давлением бизнес кругов власти страны вынуждены были на 120 дней отложить введение регулирования, которое вступит в силу с 1 января 2018 г. По их мнению этого времени будет достаточно для того, чтобы работодатели и рабочие мигранты выполнили все предписания нового трудового законодательства.

В отличие от Таиланда и Малайзии в *Сингапуре* практически нет нелегальных мигрантов, что объясняется жестким соблюдением государственных предписаний в сфере контроля над миграционными потоками. А это в немалой степени связано с отсутствием коррупционной составляющей в проводимой в стране миграционной политике.

Сингапур является примером для других стран ЮВА с точки зрения построения эффективной модели управления миграционными процессами в сочетании с экономическими нуждами. Экономическое развитие страны крайне зависит от использования труда неквалифицированной и малоквалифицированной иностранной рабочей силы для сбалансирования спроса и предложения на рынке труда в условиях быстрого роста экономики и старения населения. 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; однако эти количественные ограничения предсказуемы и прозрачны, а также подвижны). При определении квот и налогов Сингапур принимает во внимание такие факторы, как поддержание экономической конкурентоспособности, развитие производственных технологий, обеспечение социальной гармонии. Например, недавно был снижен коэффициент зависимости от использования труда иностранных мигрантов в промышленности и в сфере услуг и одновременно повышен налог на их наём в строительстве в целях повышения производительности труда. Использование гибкой системы налога вместо жесткого ограничения позволяет работодателям нанимать мигрантов при увеличении спроса на них, что затруднено при системе квотирования. Большинство неквалифицированных мигрантов нанимается по легальным каналам при содействии рекрутских агентств, которые должны обладать государственной лицензией⁴³, и имеет трудовые контракты в соответствии с действием закона о найме иностранной рабочей силы 1990 г. Полиция вправе арестовывать любого мигранта, не имеющего разрешения на работу. Прямая ответственность за нелегального рабочего, проживающего или работающего на строительной площадке возлагается и на подрядчиков, которые облагаются крупным штрафом в случае нарушения закона. Повторное правонарушение карается арестом и телесным наказанием⁴⁴. В то же время сосуществующая в Сингапуре миграционная система недостаточно эффективна в плане защиты прав иностранных мигрантов, что свойственно также Таиланду и Малайзии, миграционная политика которых носит в основном ограничительный, чем разрешительный характер.

Попытки повышения эффективности управления внутрирегиональными миграционными потоками предпринимаются и на региональном уровне. В августе 2017 г. министры труда Камбоджи, Лаоса, Мьянмы Таиланда и Вьетнама приняли совместную декларацию по защите прав иностранных рабочих. По мнению вице премьер Вьетнама Ву Дык Дама, трудовая миграция является явлением постоянным и имеет большое значение для экономического развития стран Индокитая, которые должны проводить обучение и подготовку работников, чтобы предотвратить возможный их конфликт с работодателем, и обмениваться информацией о накопленном опыте в сфере повышения эффективности управления миграцией, в том числе и в части обеспечения защиты прав трудовых мигрантов⁴⁵.

В 2017 г. также был продолжен очередной раунд переговоров по решению этой задачи в рамках заключению АСЕАНовского соглашения. Ещё в 2007 году была подписана Декларация о защите и соблюдении интересов рабочих мигрантов (Cebu Declaration on Migrant Workers), но до сих отсутствуют правовые инструменты по её реализации.

⁴¹ Sawitta Lefevre. Thailand's new labor rules send thousands of migrant workers fleeing. July 3, 2017. Available at: URL: <https://www.reuters.com/article/us-thailand-migrants/thailands-new-labor-rules-send-thousands-of-migrant-workers-fleeing-idUSKBN19O0B6>

⁴² Peter Janssen. Labor pains squeeze fast aging Thailand.

⁴³ В 2011 г. в Сингапуре были ужесточены штрафные санкции в отношении нелегальных рекрутских агентств, которым грозят штрафы и судебные приговоры.

⁴⁴ Nicola Piper. Migrant Labor in Southeast Asia Country Study: Singapore. Asia Research Institute National University of Singapore. 2005.

⁴⁵ [Regional countries agree on safe labour migration](http://vietnamnews.vn/society/381341/regional-countries-agree-on-safe-labour-migration.html#eLBUkIT8quvx2pq.9) Available at: URL: <http://vietnamnews.vn/society/381341/regional-countries-agree-on-safe-labour-migration.html#eLBUkIT8quvx2pq.9>

Принятие регионального соглашения осложняется наличием разногласий в позициях стран. Каждая из них руководствуется исключительно своими миграционными правилами, регулирующими количество иностранных рабочих и тип предоставляемых трудовых виз. Поэтому и вопрос относительно того, будет ли это соглашение иметь законную силу с соответствующим наложением обязательств на каждую страну, против чего выступают Малайзия и Сингапур, или просто руководством к действию, пока остается открытым.

Позитивные результаты трудовой миграции – неоспоримы как для стран экспортеров, так и стран импортеров рабочей силы. Обеспечивая 2–10% производства ВВП в регионе, трудовая миграция ускоряет процесс передачи знаний и информации, содействуют притоку денежных средств⁴⁶ и решению проблемы бедности в странах, экспортерах рабочей силы, а в странах-импортерах – возмещает недостаток в рабочей силе. Иностранные рабочие играют важную роль в поддержании конкурентоспособности этих стран, особенно в трудоемких отраслях экономики.

Экономические и демографические факторы будут и в дальнейшем воздействовать на миграционные процессы в регионе, ставя страны ЮВА перед необходимостью повышения эффективности их управлением при сохраняющейся их социально-экономическая дифференциация, которая в среднесрочной перспективе, вряд ли, будет преодолена.

Проводимая ими сегодня миграционная политика имеет целый ряд недостатков, главными из которых является её несоответствие экономическим интересам и потребностям рынка рабочей силы, её непредсказуемость, что создает неопределенность в положении мигрантов и на рынке рабочей силы и осложняет реализацию двухсторонних соглашений между странами экспортерами и импортерами рабочей силы.

Модернизация среднеразвитых стран ЮВА в рамках их перехода от ресурсоемкой и трудоемкой экономики к ресурсоэффективной и наукоемкой выдвигает новые требования к качеству рабочей силы, и привлечение её станет основой миграционной политики в регионе в ближайшем будущем. К тому же готовность некоторых отраслей промышленности снизить свою зависимость от использования дешевого труда иностранных рабочих возрастает по мере усиления мер защиты их прав, которые национальные правительства вынуждены принимать под воздействием международного давления. Рост производственных затрат вынуждает некоторые предприятия, прежде всего крупные, искать пути их снижения – либо путем автоматизации производства, либо путем перемещения операций за границу. В то же время лишь немногие из компаний выражают заинтересованность в принятии трудосберегающих механизмов и технологических новшеств. И это говорит о том, что значительный сегмент их экономик, ориентированный на внешние рынки, будет по-прежнему нуждаться в дешевой рабочей силе в интересах поддержания своей конкурентоспособности⁴⁷, что, в конечном счете, благоприятствует притоку нелегальной рабочей силы из соседних стран, экономика которых не способна поглотить все трудоспособное население, а коррупция как в отправляющих, так и принимающих странах препятствует созданию эффективной системы управления миграционными потоками в АСЕАН. К тому же препятствует этому и то обстоятельство, что создание Экономического сообщества АСЕАН не предусматривает оказание содействия внутрирегиональному перемещению неквалифицированной рабочей силы.

⁴⁶ Денежные переводы мигрантов составляют 10% ВВП на Филиппинах, 7% – во Вьетнаме, 5% в Мьянме и 3% в Камбодже. См. *Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg and Achim Schmillen. Migrating to Opportunity. P. 94.*

⁴⁷ По мнению ряда экспертов, доступность дешевой неквалифицированной рабочей силы имеет неоднозначное воздействие на экономику Малайзии: с одной стороны, благоприятствует сохранению конкурентоспособности ряда её экспортных производств, с другой стороны, снижает заинтересованность в использовании капиталоемкой технологии и способствует притоку инвестиций в трудоемкие отрасли экономики, осложняя её структурные преобразования. См. *Manolo Abella and Philip Martin. Guide on measuring migration policy impacts in ASEAN. ILO Regional Office for Asia and the Pacific. Bangkok: ILO, 2015. P. 112–113.*