



**ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ  
АССАМБЛЕЯ**



Distr.  
GENERAL

A/34/593  
7 November 1979  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать четвертая сессия  
Пункт 56d повестки дня

**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО  
ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Обратная передача технологии

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 3	3
II. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ, НАПРАВЛЕНИЯ И ПРОГНОЗЫ	4 - 11	5
A. Некоторые статистические данные .....	4	5
B. Масштабы потоков квалифицированной рабочей силы из развитых в развивающиеся страны .....	5 - 6	6
C. Основные сведения о потоках квалифицированных трудящихся-эмигрантов.....	7 - 11	9
III. ОБЗОР ПРИЧИН МИГРАЦИИ .....	I2 - I9	I5
A. Международное несоответствие доходов ..	I3	I5
B. Профессиональные возможности и условия труда .....	I4 - I5	I6
C. Социальные условия .....	I6	I6
D. Влияние неустойчивости международного рынка труда и макрополитики развитых и развивающихся стран .....	I7 - I9	I7

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. ОБ УСЛОВНОЙ ОЦЕНКЕ СТОИМОСТИ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ ИЗ ЧИСЛА МИГРАНТОВ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕСУРСОВ.....	20 - 30	18
А. Методологические проблемы.....	21 - 23	18
В. Предварительные оценки условной капитальной стоимости потоков квалифицированной рабочей силы .....	24 - 26	19
С. Об изменении системы учета потока международных ресурсов .....	27 - 30	21
V. ОБЗОР ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ДЕЙСТВИЙ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ .....	31 - 42	26
А. Действия развивающихся стран .....	31 - 39	26
В. Меры, принимаемые развитыми странами .....	40 - 42	28
VI. ОБЗОР ОСНОВНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ .....	43 - 66	30
А. Вклады принимающих развитых стран .....	46 - 55	31
В. Взносы отдельных мигрантов .....	56 - 64	34
С. Возможное расширение механизма компенсационного финансирования .....	65 - 66	37
VII. СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОБМЕНА КВАЛИФИЦИРОВАННЫМ ПЕРСОНАЛОМ МЕЖДУ РАЗВИВАЮЩИМИСЯ СТРАНАМИ: ПОДХОДЫ К КОЛЛЕКТИВНОМУ САМООБЕСПЕЧЕНИЮ .....	67 - 97	38
А. Характеристика потоков квалифицированного персонала между развивающимися странами .....	68 - 72	38
В. Концептуальная основа сотрудничества .....	73 - 81	41
С. Возможные выгоды сотрудничества .....	82 - 84	45
D. Некоторые вопросы политики .....	85 - 97	45

/...

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. В резолюции 32/192 от 19 декабря 1977 года, озаглавленной "Обратная передача технологии", Генеральная Ассамблея представила ряд рекомендаций и просьб по вопросу об утечке квалифицированных кадров из развивающихся в развитые страны. В пункте 5 резолюции Ассамблея просила Генерального секретаря предпринять всестороннее исследование проблемы утечки квалифицированных кадров в сотрудничестве с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и Международной организации труда (МОТ) и с учетом рекомендаций, сделанных Группой правительственных экспертов по обратной передаче технологии, которая была созвана Генеральным секретарем ЮНКТАД в феврале-марте 1978 года. В пункте 6 той же резолюции Генеральная Ассамблея также просила Генерального секретаря представить результаты исследования Экономическому и Социальному Совету на его второй очередной сессии 1978 года и через него Генеральной Ассамблее на ее тридцать третьей сессии, принимая во внимание соответствующую работу, которая осуществляется другими органами системы Организации Объединенных Наций.

2. На своей тридцать третьей сессии Генеральная Ассамблея в пунктах 1 и 2 резолюции 33/151 отметила доклад Генерального секретаря (E/1978/92), цель которого состояла в сведении воедино в форме резюме ключевых элементов ряда исследований по вопросу утечки квалифицированных кадров из развивающихся в развитые страны. В пункте 3 той же резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее тридцать четвертой сессии всестороннее исследование проблемы "утечки умов", о чем содержится просьба в пункте 5 резолюции 32/192 Генеральной Ассамблеи, охватывающее международные, региональные, межрегиональные и национальные аспекты проблемы.

3. Данное исследование, которое было подготовлено секретариатом ЮНКТАД, охватывает ряд вопросов, указанных Генеральной Ассамблеей в своих резолюциях 32/192 и 33/151 1/. Часть доклада основывается на работе различных организаций системы Организации Объединенных Наций, включая Департамент по международным экономическим и социальным вопросам, Организацию Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Программу развития Организации Объединенных

---

1/ Подробная информация о других исследованиях в данной области изложена в докладе Генерального секретаря, представленном Экономическому и Социальному Совету на его второй очередной сессии 1978 года и Генеральной Ассамблее на ее тридцать третьей сессии (E/1978/92) и в докладе Генерального секретаря ЮНКТАД Ассамблее на ее тридцать четвертой сессии (A/34/425, приложение II).

Наций (ПРООН), Международную организацию труда (МОТ), Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ) и Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР). Доклад также основывается на четырех конкретных исследованиях, проведенных в Индии, Пакистане, Филиппинах и Шри Ланке, и на результатах работы Группы правительственных экспертов по обратной передаче технологии, созданной ЮНКТАД в феврале-марте 1978 года. Работа, проведенная в учебных и не входящих в систему Организации Объединенных Наций органах, также была учтена при подготовке данного доклада.

## II. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ, НАПРАВЛЕНИЯ И ПРОГНОЗЫ

### A. Некоторые статистические данные

4. Отсутствие всеобъемлющей и нормированной статистики об эмигрантах-трудящихся по-прежнему затрудняет проведение оценки потоков квалифицированных кадров. В этой связи в ранее проведенном исследовании ЮНКТАД (TD/B/C.6/7, пункт 25) были выдвинуты несколько вопросов:

а) определение и категории, используемые для классификации мигрантов, до настоящего времени еще не стандартизованы в развитых странах иммиграции, что затрудняет сопоставление потоков по странам<sup>2/</sup>;

б) данные, даже представляемые систематически, почти всегда касаются скорее валовых, чем чистых потоков. Временный характер таких потоков означает, что миграция в "прямом и обратном направлении", или обратная миграция, может быть точно определена на основе валовых показателей. Но ввиду отсутствия достаточных данных их можно было оценить только приблизительно. При обобщении на основе весьма ограниченного ряда обзоров миграция в "прямом и обратном направлениях" вполне может составлять порядка 25 процентов валовых потоков;

с) несоответствия также могут возникнуть ввиду общепринятой практики учета данных об иммиграции по "последнему постоянному местожительству", а не на основе "гражданства"<sup>3/</sup>. В своем большинстве переезд специалистов из развивающейся страны осуществляется через несколько других развитых стран. В случае Пакистана было подсчитано, что 80 процентов и 56 процентов ученых и инженеров, въехавших в Соединенные Штаты Америки в 1966 и 1973 годах, соответственно,

---

<sup>2/</sup> Наиболее соответствующее определение этих квалифицированных трудящихся-эмигрантов из развивающихся в развитые страны, составляющих основу обратной передачи технологии, вытекает из классификации, принятой службой иммиграции и натурализации Соединенных Штатов - "ПТК" - которая включает "специалистов, технических и прочих работников". Другие взаимозаменяемые определения включают работников высшего звена, высококвалифицированную или подготовленную рабочую силу. Классификация "ПТК" во многом соответствует классификации, используемой в других развивающихся странах, хотя это может затруднить сопоставление статистических данных.

<sup>3/</sup> Данные по Соединенным Штатам Америки (в разбивке по роду занятий) представлены в основном по последнему постоянному местожительству (хотя общие данные могут также представляться по гражданству); данные по Канаде представлены исключительно по последнему постоянному местожительству; а данные по Соединенному Королевству представлены в основном по последнему постоянному местожительству.

/...

проживали за пределами своей страны; для Индии эта доля составляла 10 процентов в 1966 году и 24 процента в 1973 году; а для Филиппин - 9 процентов в 1966 году и 4 процента в 1973 году 4/;

д) проблема недостаточности данных также может возникнуть в результате практики исключения из статистических данных о "ПТК" всех прибывающих работников категории "иждивенцы", некоторые из которых могут иметь высокую квалификацию и поэтому вольются в резерв квалифицированной рабочей силы в принимающих странах.

В. Масштабы потоков квалифицированной рабочей силы из развитых в развивающиеся страны

5. Расчеты, проведенные ранее секретариатом ЮНКТАД, свидетельствуют о том, что за период между началом 60-х и 1972 годами миграция квалифицированных кадров из развивающихся стран (включая инженеров, ученых, врачей и хирургов и технический и прочий персонал) в три основные развитые страны иммиграции - Соединенные Штаты, Канада и Соединенное Королевство - составила немногим более 230 000 человек (ТД/В/С.6/7, таблица 1). К этому числу в настоящее время можно добавить 29 000 человек, прибывших в Соединенные Штаты в период 1973-1975 годов, и 25 000 человек в Канаду в период 1973-1976 годов, что составило общее число примерно в 285 000 человек (см. таблицу 1). Однако не были получены уточненные данные для Соединенного Королевства, но если предположить, что темпы иммиграции сокращаются (скажем в среднем 5 000 человек в год), то это даст в общем примерно 20 000 человек за четырехлетний период 1973-1976 годов. Прибавление этого числа к общему количеству в таблице 1 даст общее число для трех основных развитых стран иммиграции в 300 000 человек (с 60-х годов до 1975/76 года).

---

4/ "Immigration of Scientists and Engineers drops sharply in FY 1973; Physicians Inflow still near FY 1972 Peak", National Science Foundation, Science Resource Studies Highlights, NSF 74-302 (29 March 1974), table 3, p. 3.

Таблица 1. Тенденции иммиграции квалифицированных кадров из развивающихся стран в Соединенные Штаты Америки, Канаду и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, 1961-1976 годы

Год	Иммиграция квалифицированных кадров из развивающихся стран <u>a/</u>				Доля иммигрантов-специалистов из развивающихся стран в процентах от общего числа		
	Соединенные Штаты (1)	Канада (2)	Соединенное Королевство (3)	Всего (4)	Соединенные Штаты (5)	Канада (6)	Соединенное Королевство (7)
	(В процентах)						
1961-1965	14 514	(6 147) <sup>b/</sup>	(20 411) <sup>c/</sup>	(41 072)	37	20	26
1966	7 635	5 930	10 812	24 377	49	23	26
1967	8 239	8 614	8 156	25 009	52	25	21
1968	8 052	7 489	9 418	24 959	50	24	23
1969	8 419	8 286	9 932	26 637	64	28	22
1970	11 412	6 867	8 635	26 914	69	27	19
1971	16 098	6 195	7 843	30 136	85	31	18
1972	15 822	7 070	8 833	31 725	86	36	19
1973	10 602	6 180	...	(16 782) <sup>d/</sup>	77	25	15
1974	8 725	7 631	...	(16 356) <sup>d/</sup>	80	27	15
1975	9 298	6 362	...	(15 660) <sup>d/</sup>	72	25	14
1976	...	4 842	...	(4 842) <sup>e/</sup>	...	24	...
Общее количество	118 816	(81 613)	(84 040)	(284 469)	61	26	22

Источник: Секретариат ЮНКТАД (TD/B/C.6/7), таблица 1, стр. 10; Неопубликованные данные Национального научного фонда Соединенных Штатов; Канада, Департамент труда и иммиграции, "Статистика иммиграции".

/...

Сноски к таблице I.

---

a/ Более широкое понятие "миграция квалифицированных кадров" используется в Канаде и Соединенном Королевстве, чем в Соединенных Штатах Америки. Данные по Соединенным Штатам Америки включают лишь категорию "специалистов" (т.е. инженеров, специалистов естественных и общественных наук и врачей), в то время, как данные по Соединенному Королевству и Канаде включают "специалистов, технических и соответствующих им работников".

b/ Всего только для 1963-1965 годов.

c/ Всего только для 1964-1965 годов.

d/ Всего только для Соединенных Штатов и Канады.

e/ Всего только для Канады.



6. Расчеты не учитывают эмиграцию квалифицированных кадров в другие развитые страны, в частности в континентальные страны Западной Европы, которые считаются основными странами, принимающими квалифицированных кадров из развивающихся стран. Однако можно сделать более точные расчеты для данного региона на основе данных исследования МОТ о том, что около 2,9 млн. эмигрантов из развивающихся стран работали в начале 70-х годов в Западной Европе 5/. Можно правильно предположить, что подробная разбивка на квалифицированных и неквалифицированных эмигрантов соответствует разбивке в отношении Франции, где кадры "высшего уровня" и технические кадры составили 1,4 процента от общего потока 1969 года эмигрантов-трудящихся, имеющих специальность, которые прибывали на постоянное местожительство; 1,6 процента в 1970 году; 2,0 процента в 1971 году; 2,4 процента в 1972 году; 2,1 процента в 1973 году; 4,8 процента в 1974 году; и 13,8 процента в 1975 году 6/. Их среднегодовая доля составляла около 4 процентов в период 1969-1975 годов. Умножение на этот коэффициент числа 2,9 миллиона даст расчетное общее число квалифицированных трудящихся-эмигрантов из развивающихся стран, прибывающих в Западную Европу, в размере 115 000 человек. Прибавление этого числа к общему количеству в 300 000 человек для Соединенных Штатов, Канады и Соединенного Королевства даст примерное общее число для потоков квалифицированных кадров из развивающихся в развитые страны в размере 400 000 человек (или, возможно, больше, если включить другие страны, такие как Австралия), по состоянию на начало или середину 70-х годов.

C. Основные сведения о потоках квалифицированных трудящихся-эмигрантах

7. Помимо большого объема общих потоков, в то же самое время имеет место изменение в их составе: в первую очередь, вместо неквалифицированных кадров начали поступать квалифицированные кадры 7/ и,

5/ W. R. Böhring, "Migration from Developing to High Income Countries", in Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress and the International Division of Labour, Background Papers (ILO, Geneva, 1976): Vol. II: International Strategies for Development. Эта цифра не включает мигрантов из стран Южной Европы, кроме Югославии.

6/ Данные основаны на расчетах, полученных из Anicet Le Pors, Immigration et développement économique et social, (Paris: La Documentation Française, 1977), pp. 229-230.

7/ Например, в Соединенном Королевстве доля квалифицированных трудящихся-эмигрантов в общих потоках возросла с 47 процентов в 1966 году до 63 процентов в 1976 году. В Канаде доля возросла с 14 процентов в 1963 году до 33 процентов в 1976 году. Доля в Соединенных Штатах Америки практически осталась без изменений в размере

(см. прод. на след. стр.)

/...

во-вторых, увеличивается доля трудящихся-эмигрантов из развивающихся стран в общем числе трудящихся-иммигрантов в развитые страны.

8. Эта тенденция (см. таблицу 1, колонки 5-7), возможно, ярче всего проявилась в Соединенных Штатах, где доля трудящихся-иммигрантов из развивающихся стран, которые составили только 37 процентов общего числа трудящихся-иммигрантов в 1961-1965 годах, в настоящее время составляет 70-80 процентов. В Канаде и Соединенном Королевстве их доля в общем объеме потоков квалифицированных кадров в среднем составляла 26 и 22 процента, соответственно.

#### Состав по роду занятий

9. Подробный разбор состава по роду занятий квалифицированных трудящихся-иммигрантов (см. таблицу 2 ниже) еще более подчеркивает критический характер потоков квалифицированных кадров из развивающихся стран. Например, врачи и хирурги составляли значительное число иммигрантов из развивающихся стран в Соединенные Штаты, Канаду и Соединенное Королевство в размере 60 процентов от общего числа иммигрантов в эти три страны (72 процента в Соединенных Штатах, 49 процентов в Соединенном Королевстве и 37 процентов в Канаде). Инженеры и ученые занимали второе место, составляя 43 процента от общего числа иммигрантов этой категории в развитые страны (58 процентов в Соединенных Штатах, 32 процента в Канаде и 17 процентов в Соединенном Королевстве).

10. Разбивка по развивающимся странам дается в таблице 3 ниже. Врачи, инженеры и ученые из развивающихся стран обычно прибывают в развитые страны в самый продуктивный период их профессиональной жизни. Например, в случае иммиграции в Соединенные Штаты "примерно 50 процентов всех врачей, прибывших в страну с 60-х годов, были моложе 40 лет. В 1970 году около половины (49 процентов) ученых и инженеров, иммигрировавших в Соединенные Штаты, были моложе 30 лет; остальные 46 процентов ученых и инженеров были в возрасте 30-44 лет" 8/.

---

#### 7/ (продолжение)

около 8-12 процентов; тот факт, что это число значительно ниже, чем для других двух стран, возможно, основывается на наличии довольно ограниченной категории ПТК, принятой властями Соединенных Штатов. Доля квалифицированных трудящихся (высококвалифицированные кадры и технический персонал плюс квалифицированные служащие и рабочие) в общем потоке трудящихся-эмигрантов во Францию возросла с 31 процента в 1969 году до 38 процентов в 1975 году (see Le Pors, op. cit., pp. 229-230).

8/ Foreign Affairs Division, Congressional Research Service, Library of Congress, Brain Drain: A Study of the Persistent Issue of International Scientific Mobility, (a study prepared for the Subcommittee on Foreign Affairs, United States House of Representatives (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1974).

/...

Таблица 2. Доля иммигрантов из развивающихся стран в общем числе квалифицированных трудящихся-иммигрантов в Соединенные Штаты Америки, Канаду и Соединенное Королевство в целом за 1961-1976 годы

Род занятий и страна пребывания	Квалифицированные иммигранты а/ из		(1) в процен- тах от (2)
	Развивающихся стран (1)	Всех стран (2)	(3)
<u>Соединенные Штаты Америки б/</u>	<u>118 816</u>	<u>190 813</u>	<u>62</u>
Врачи и хирурги	40 876	56 447	72
Инженеры и ученые	77 279	133 478	58
Прочие с/	661	888	74
<u>Канада д/</u>	<u>81 613</u>	<u>297 211</u>	<u>27</u>
Врачи, хирурги и зубные врачи	4 850	13 023	37
Инженеры и ученые	13 601	42 711	32
Прочие	63 162	241 477	26
<u>Соединенное Королевство е/</u>	<u>84 040</u>	<u>380 751</u>	<u>22</u>
Врачи, хирурги и зубные врачи	15 655	32 065	49
Инженеры и ученые	9 225	54 705	17
Прочие	59 160	293 981	20
<u>Всего</u>	<u>284 469</u>	<u>868 775</u>	<u>33</u>
Врачи, хирурги и зубные врачи	61 381	101 535	60
Инженеры и ученые	100 105	230 894	43
Все прочие	122 983	536 346	23

Источник: ЮНКТАД (TD/B/C.6/7), таблица 3, стр. 15; неопубликованные данные по Соединенным Штатам, предоставленные Национальным научным фондом, Канада, Департамент рабочей силы и иммиграции, Статистика иммиграции.

а/ Более широкое понятие квалифицированных иммигрантов используется в Канаде и Соединенном Королевстве, чем в Соединенных Штатах (см. сноску а к таблице I выше).

б/ За 1961-1972 годы.

с/ Специалисты по электронно-вычислительной технике.

д/ За 1963-1972 годы.

е/ За 1964-1972 годы.

/...

Таблица 3. Потоки квалифицированной рабочей силы в соотношении с внутренними запасами квалифицированной рабочей силы: выборочные данные по отдельным развивающимся и развитым странам

Страна	Квалифицированные мигранты в процентном отношении от внутренних резервов или ежегодного выпуска		
	Врачи и хирурги (1)	Инженеры, ученые (2)	Прочие (3)
<b>А. Развивающиеся страны эмиграции</b>		проценты	
Филиппины <u>а/</u> (1975-1976 годы)	21	11	10
Пакистан <u>б/</u> (1970 год)	50-70	...	...
Сирийская Арабская Республика <u>с/</u> (1971 год)	40	...	...
Иран <u>с/</u> (1971 год)	30	...	...
Индия <u>д/</u> (1966-1967 годы)	30	25	...
Шри Ланка <u>д/</u> (1971-1974 годы)	20	19	36
<b>В. Развитые страны иммиграции</b>			
Соединенные Штаты Америки <u>е/</u> (1971-1972 годы)	51	26 <u>ф/</u>	11 <u>г/</u>
Соединенное Королевство <u>е/</u> (1966 год)	40 <u>з/</u>	5	...

Источник: Данные по Сирийской Арабской Республике и Ирану взяты из документа ВОЗ (ЕВ 57721 Add.1, стр. 3); данные по Филиппинам - из документа ЮНКТАД (ТД/В/С.6/АС.4/5, таблица 1), данные по Пакистану - из документа ЮНКТАД (ТД/В/С.6/АС.4/3, пункт 59); данные по Шри Ланке - из документа ЮНКТАД (ТД/В/С.6/АС.4/4, таблица 3); данные по Индии - из документа ЮНКТАД (ТД/В/С.6/АС.4/6, пункт 8); данные по Соединенным Штатам Америки и Соединенному Королевству - из документа ЮНКТАД (ТД/В/С.6/7, таблица 4).

а/ Среднегодовой поток квалифицированных эмигрантов в процентном отношении от среднегодового увеличения внутренних резервов. Показатель для "прочих" относится к 1968-1970 годам.

б/ Отток в процентном отношении от численности годового производства.

с/ Отток в процентном отношении к резервам за этот год.

д/ Отток за 1971-1974 годы в процентном отношении к резервам в 1971 году.

е/ Приток квалифицированных мигрантов из развивающихся стран в процентном отношении к ежегодному увеличению внутренних резервов рабочей силы этих профессиональных категорий.

ф/ Только инженеры.

г/ Только ученые.

з/ Для 1962-1966 годов.

/...

2. Региональные характеристики

11. Азия, особенно Индия, Пакистан и Филиппины, является основным районом оттока квалифицированных кадров (см. таблицу 4 ниже), насчитывающий около 55 процентов от общего числа потоков квалифицированных кадров в три развитые страны. Оставшаяся часть распределялась по другим регионам. Абсолютные числа и относительные доли этих других регионов, видимо, значительно меньше, чем для Азии. С другой стороны, для некоторых стран потери незначительного числа квалифицированных кадров могут явиться потерей значительной доли общего количества имеющихся квалифицированных кадров или могут падать на определенные группы трудящихся, имеющих основные квалификации.

Таблица 4. Региональное распределение миграции квалифицированного персонала из развивающихся стран в развитые страны, всего за 1961-1976 годы

Район происхождения/ последнее постоянное местожительство	Число квалифицированных мигрантов из развивающихся стран в:			Всего (4)	Доля отдельного района от общего числа (5)
	Соединенные Штаты Америки (1)	Кана- ду а/ ду б/ (2)	Соединенное Королев- ство с/ (3)		
	<u>в процентах</u>				
<u>Азия</u>	88 371	47 493	(23 685)	(156 549)	55,0
Индия	28 915	11 350	23 685 <sup>а/</sup>	(70 478)	(25,8)
Пакистан	2 924	3 604			
Филиппины	19 431	12 498	...	31 929	11,2
Прочие страны	26 924	16 261	...	43 185	15,2
Ближний и Средний Восток	10 177	4 740	...	14 917	5,2
<u>Африка</u>	6 193	3 304	(10 176)	(19 673)	6,9
<u>Латинская Америка</u>	19 709	2 166	(2 723)	(24 598)	8,6
Центральная Америка	10 629	-	...	(10 629)	3,7
Южная Америка	9 080	-	...	(9 080)	3,2

/...

Таблица 4 (продолжение)

Район происхождения/ последнее постоянное местожительство	Число квалифицированных мигрантов из развивающихся стран в:				Доля отдельного района от общего числа (5)
	Соеди- ненные Штаты Америки (1)	а/ Кана- ду (2)	Соеди- ненное Королев- ство (3)	Всего (4)	
	<u>в процентах</u>				
<u>Вест-Индия</u>	...	<u>18 040</u>	<u>(6 066)</u>	<u>(24 106)</u>	<u>8,5</u>
<u>Прочие</u>	<u>(1 302)</u>	<u>10 610</u>	<u>(20 095)</u>	<u>(32 007)</u>	<u>11,3</u>
<u>Всего по развиваю- щимся странам</u>	<u>(118 816)</u>	<u>81 613</u>	<u>(84 040)</u>	<u>(284 469)</u>	<u>100,0</u>

Источник: ЮНКТАД (ТД/В/С.6/7, таблица 2, стр. 12 англ. текста); Соединенные Штаты, неизданные данные Национального научного фонда; Канада, Департамент труда и иммиграции, Immigration Statistics.

Примечание: Общие показатели в колонках 1, 3, 4 и 5 не добавляются к общему показателю для развивающихся стран, поскольку не было подробной разбивки на региональной основе для всех регионов.

a/ За 1961-1975 годы.

b/ За 1963-1976 годы.

c/ За 1964-1972 годы.

d/ Также включает показатели для Шри Ланки.

/...

### III. ОБЗОР ПРИЧИН МИГРАЦИИ

12. Так называемые факторы "за" и "против", отражающиеся на решении отдельного лица эмигрировать - т.е. причины "добровольной" эмиграции - могут быть весьма четко определены в связи с тремя значительными категориями побуждения: а) международное несоответствие доходов (т.е. различие по сравнению с общей тенденцией роста поступлений, замедлившейся некоторым образом в настоящее время); б) профессиональные возможности и условия труда (т.е. условия для исследований, библиотеки, другие элементы инфраструктуры); и с) социальные условия. Также можно добавить четвертый фактор, который отражается на региональных объемах потоков эмиграции: фактор, касающийся наличия определенных несоответствий, или фактор неустойчивости, действующий на макроуровне как в развивающихся, так и в развитых странах.

#### А. Международное несоответствие доходов

13. По сравнению с исследованиями внутренней миграции исследования о международной миграции (т.е. утечка умов), подробно рассматривающие проблему побуждения, по своей численности были незначительными. Что касается других аспектов миграции квалифицированных кадров, то не было достаточного количества статистической или другой полезной информации о решении эмигрировать. Из исследований, рассмотренных Кругманом и Бхагвати о "международной" миграции, следующие исследования представляют интерес. Хэтч и Руд <sup>9/</sup> в своем исследовании об англичанах, получивших специальность, которые работают за рубежом, пришли к выводу о том, что многие из опрошенных лиц, которые остались работать за рубежом, назвали причины, которые касаются или доходов или, в меньшей степени, вакансий и возможностей. Мейерс <sup>10/</sup> в своем исследовании об учащих, получивших образование в Соединенных Штатах, которые не пожелали вернуться в свою страну, пришел к выводу о том, что "доля таких учащих четко связана с доходом на душу населения в стране происхождения и находится в обратной связи с "политическим элитизмом". В недавнем исследовании Псакоропулоса <sup>11/</sup> был дан вывод о том, что относительная заработная плата является самым решающим показателем; расстояние, как было определено, является не имеющим значения фактором, в то время как значение относительного дохода на душу населения было вдвое меньше значения относительной заработной платы для объяснения такого положения. Далее Псакоропулос приводит

---

<sup>9/</sup> E. Rudd and S. Hatch, Graduate Study and After (1968).

<sup>10/</sup> R.G. Meyers, Education and Emigration (New York, David McKay Company, 1972).

<sup>11/</sup> George Psacharopoulos, "Estimating Some Key Parameters in the Brain Drain - Taxation Model, Journal of Development Economics, vol. 2, No. 3, September 1975.

/...

данные о том, что некоторые из ранее проведенных исследований о международной эмиграции, в которых указывалось, что "доход не имел никакого значения", были основаны на неправильном использовании понятия дохода: т.е. на показателях относительного дохода на душу населения, а не на более соответствующем понятии дохода, определенного текущими показателями учитываемой стоимости относительных поступлений эмигрантов в странах эмиграции и странах иммиграции. Псакоропулос считает, что до настоящего времени на решение эмигрировать влияла тенденция учета поступлений, а не учета показателей дохода на душу населения в любой стране. Кроме этого он считал, что средний доход на душу населения также не являлся основным показателем для поступлений квалифицированных эмигрантов, т.к. они значительно различались по странам, категориям рода занятий и даже в зависимости от сезонов.

#### В. Профессиональные возможности и условия труда

14. Отсутствие инфраструктуры в виде оборудования, инструментов, библиотек и т.д. в некоторых странах происхождения являлось одной из причин желания специалистов из развивающихся стран проводить свои исследования в институтах развитых стран. Близость к новым достижениям в специальных областях, возможно, также привлекала их. Еще одной причиной также может быть резкое несоответствие между большими суммами правительственной помощи на научно-исследовательскую деятельность в развитых странах по сравнению с отсутствием государственной поддержки научно-исследовательской деятельности в развивающихся странах.

15. Однако нельзя точно указать, насколько значение этих факторов различно. В анализе Глейзира для ЮНИТАР, например, говорится, что профессиональные потребности "лишь некоторым образом связаны с решением эмигрировать" I2/.

#### С. Социальные условия

16. Воздействие социальных условий может включать в себя такие элементы, как устойчивость политического и социального окружения вплоть до наличия отдельных потребительских товаров. Одним из главных выводов исследования ЮНИТАР являлось то, что "специалисты из групп меньшинств в некоторых странах, которые недавно приняли политику на благо большинства в области использования языка, занятости, образования и т.д., осознают свое будущее и стремятся эмигрировать (E/I978/92, пункт 43). Языковые и культурные связи некоторых развивающихся стран с их бывшими странами-метрополиями также способствуют эмиграции специалистов, обучающихся за рубежом.

---

I2/ William A. Glaser with G. Christopher Habers, "The Emigration and Return of Professionals", a study based on data gathered for UNITAR, Columbia University, Bureau of Applied Social Research, September 1973.



D. Влияние неустойчивости международного рынка  
труда и макрополитики развитых и развивающихся  
стран

17. Одной из причин, часто приводимой в литературе, является перекладывание бремени эмиграции квалифицированных кадров на характер развития системы образования в развивающихся странах, особенно на присущую им тенденцию к перепроизводству специалистов с высшим образованием наряду с сопутствующей этому нехваткой квалифицированных кадров среднего уровня. Еще одной причиной является хорошо известное явление "внутренней утечки умов" или тенденции, присущей квалифицированным кадрам в развивающихся странах, сосредоточиваться в городских районах. Таким образом, в соответствии с этим мнением отсутствие "внутреннего распределения" квалифицированных кадров в развивающихся странах ведет к содействию "утечки умов за рубеж".

18. Однако оба эти разъяснения причин утечки умов были поставлены под сомнение Хамадой и Бхагвати 13/. Они подчеркивают, что в то время как недостатки экономики в развивающихся странах лежат в основе первоначального желания людей эмигрировать, эти причины сами по себе не дают достаточного объяснения тому, что это явление продолжает иметь место. Причиной последнего, вероятно, являются последствия "роста недостатков" в международной интеграции рынка квалифицированной рабочей силы. Первоначальные недостатки, вызывающие утечку умов, в действительности, вероятно, были дополнены возможностью эмигрировать в страны с более высоким доходом.

19. На уровне развитых стран фактором, который по-видимому имел особое влияние как на объем потоков квалифицированных кадров из развивающихся стран, так и, что имеет еще большее значение, на их состав, являлось выборочное применение ограничений на число эмигрантов иммиграционными властями. Особенно печальным результатом этого критерия отбора явился результат, данный в более раннем исследовании: о том, что среди учащихся развивающихся стран, обучавшихся за рубежом, именно наименее способные учащиеся в меньшей степени стремятся эмигрировать. Хамада и Бхагвати также указали, что "утечка умов служит определению и, таким образом, отбору более продуктивных от менее продуктивных работников" 14/. Они также считают, что "если внутренний рынок труда не может делать такого отбора также эффективно как международный рынок квалифицированной рабочей силы, тогда их экономика придет к упадку, главным образом ввиду того, что эмигранты отбираются из категории наиболее продуктивной рабочей силы" 15/. Подобным образом зарубежные программы обучения для учащихся из развивающихся стран вместо увеличения квалифицированной рабочей силы в развивающихся странах поощряют лучших учащихся к эмиграции в развитые страны.

---

13/ K. Hamada and J. Bhagwati, "Domestic distortions, imperfect information and the brain drain", Journal of Development Economics, vol. 2, No. 3, September 1975.

14/ Hamada and Bhagwati, op. cit., p. 266.

15/ Ibid.

#### IV. ОБ УСЛОВНОЙ ОЦЕНКЕ СТОИМОСТИ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ ИЗ ЧИСЛА МИГРАНТОВ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕСУРСОВ

20. Понятие условной оценки капитальной стоимости квалифицированной рабочей силы (подразумеваемое понятием "человеческий капитал") не является новым и не ограничивается лишь областью теории. Собственно говоря, национальные власти как развитых, так и развивающихся стран часто используют это понятие для распределения ресурсов в сектор образования и сектор рабочей силы, а также для расчета стоимости услуг, произведенных в секторе домашнего хозяйства и в секторе натурального хозяйства с целью включения их в национальные счета. Даже в международном учете потоков ресурсов есть некоторые статьи, стоимость которых исчисляется условно, так например: измерение займов в счет помощи в показателях, эквивалентных субсидиям, или оценка стоимости технических знаний, импортируемых транснациональными корпорациями, в виде части их акционерных капиталовложений в развивающихся странах. Аналогичные методы могут быть также использованы и для оценки международной миграции квалифицированной рабочей силы.

##### A. Методологические проблемы

21. Разработаны весьма стандартные методы расчета капитальной стоимости квалифицированной рабочей силы из числа мигрантов. В целом имеются два подхода, которые могут быть приняты: i) во-первых, метод "исторических затрат" (ИЗ), в соответствии с которым как прямые, так и косвенные затраты на подготовку квалифицированных мигрантов добавляются к их настоящей стоимости; и ii) во-вторых, метод "стоимости на текущий момент" (СТМ), в соответствии с которым делается попытка оценить на текущий момент стоимость продукта мигрантов, подсчитанного по нижнему пределу, за предполагаемый срок их трудовой деятельности в стране иммиграции. Как "исторические затраты", так и "стоимость на текущий момент", в свою очередь, могут подсчитываться по ценам, которые преобладают в развитых странах, и по ценам, которые существуют в развивающихся странах. Таким образом, этот метод предполагает наличие четырех различных оценочных концепций, между которыми следует проводить различие:

а)  $ИЗ_i$ : "исторические затраты", рассчитанные по "ценам развитых стран" и представляющие собой средства, сэкономленные на образовании в развитых странах в результате иммиграции квалифицированной рабочей силы;

б)  $ИЗ_e$ : "исторические затраты", рассчитанные по "ценам развивающихся стран" и представляющие собой расходы на образование, понесенные развивающимися странами в результате эмиграции квалифицированной рабочей силы;

/...

с)  $STM_i$ : стоимость на текущий момент квалифицированной рабочей силы в развитых странах, рассчитанная на основе "цен в развитых странах"; и

д)  $STM_e$ : утраченная стоимость на текущий момент квалифицированной рабочей силы в развивающихся странах, рассчитанная на основе "цен в развивающихся странах".

22.  $IZ_i$  и  $STM_i$  определяют влияние миграции неквалифицированной рабочей силы на развитые страны, в то время как  $IZ_e$  и  $STM_e$  — на развивающиеся. Если предположить, что а) объем миграции является незначительным, и что б) при оптимальной подготовке кадров предельные доходы равняются предельным расходам, справедливо предположить, что при предельных условиях:  $IZ_i = STM_i$  и  $IZ_e = STM_e$ . В этом ограниченном случае показатели фактической стоимости и "исторических затрат" были бы не только альтернативными, но и обеспечили бы эквивалентную основу для условной стоимости. Однако, по всей видимости, ни одно из этих предположений не является сколько-нибудь реалистичным, поэтому следует ожидать, что эти четыре различных метода подсчета дадут четыре различных оценки стоимости квалифицированной рабочей силы из числа мигрантов. Более того, с учетом более высоких доходов и затрат в развитых странах следует ожидать, что оценки стоимости, основанные на ценах в развитых странах (т.е.  $IZ_i$  и  $STM_i$ ), как правило, будут превышать оценки стоимости, основанные на ценах в развивающихся странах (т.е.  $IZ_e$  и  $STM_e$ ).

23. Если цель такого метода состоит в том, чтобы получить сбалансированную картину потоков производительных ресурсов между развитыми и развивающимися странами, целесообразно выбрать такую процедуру оценки, которая концептуально соответствует практике, принятой в настоящее время также Комитетом содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития для перевода потоков ресурсов в безвозмездные эквивалентные показатели. Оценки потоков ресурсов КСР обычно основываются на стоимостных оценках развитых стран. Поэтому было бы уместно применить аналогичную процедуру к миграции квалифицированной рабочей силы и рассчитывать капитальную стоимость либо в соответствии с концепцией "исторических затрат", либо в соответствии с концепцией "стоимости на текущий момент".

В. Предварительные оценки условной капитальной стоимости потоков квалифицированной рабочей силы

24. Как представляется, показатель "исторических затрат" ( $IZ_i$ ) можно применять при анализе долгосрочных последствий, когда начинают играть роль затраты на восполнение или замену мигрантов путем подготовки новых кадров. Однако для расчета капитальной стоимости квалифицированной рабочей силы в краткосрочной перспективе, когда возможности такой замены ограничены, концепция "стоимости на текущий момент" была бы,

/...

по всей видимости, более уместной; поэтому именно она будет использоваться в данном разделе. В основе этой процедуры оценки лежит подход к квалифицированной рабочей силе как к капиталу, который дает определенный доход; таким образом, на международном рынке такого капитала это есть стоимость, которую бы имел данный капитал. В принципе, этот доход может быть определен с трех точек зрения: а) личный предельный продукт мигранта; б) его фактические доходы (которые обычно рассматриваются как характеризующие его личный предельный продукт); или с) его общественный, а не личный предельный продукт в стране иммиграции.

25. Для удобства в настоящем докладе был принят второй метод, а именно - фактические доходы. Более того, этот метод, по всей видимости, даст наиболее умеренные оценки по сравнению с двумя другими подходами I6/. Таким образом, с тем чтобы подсчитать фактическую стоимость квалифицированного мигранта, его предполагаемый общий объем дохода на протяжении жизни в развитой стране иммиграции, соответствующим образом скорректированный с учетом производительности труда и инфляции, был приведен к показателю на текущий момент путем использования десятипроцентного коэффициента дисконтирования ("среднего" коэффициента, находящегося между нижним пределом в восемь процентов и верхним в двенадцать процентов) I7/. Эти данные были определены в расчете на одного мигранта для четырех основных профессиональных групп (инженеры,

---

I6/ В странах, где существует монополистический найм мигрантов работодателями, заработная плата мигранта будет обычно ниже как личного, так и общественного предельного продукта.

I7/ Использованная в настоящем докладе процедура оценки подробно описана в документе ЮНКТАД TD/V/C.6/7, Глава II и Техническое добавление к главе II; в частности, в пункт 42а и пункт 64, уравнение (1). Для расчета  $STM_1$  была использована следующая формула:

$$PDV_1 = (1 + x) \int_{t=m}^n E_t (1 + k)^{a-t} / (1 + i)^t - m$$

где:  $STM_1$  - стоимость на данный момент предполагаемого дохода в расчете на мигранта соответствующей категории квалифицированной рабочей силы в развитой стране;

$E_t$  - доходы квалифицированного работника соответствующей категории в возрасте  $t$ , на основании данных по профильной квалификации в развитой стране;

$t$  - возраст мигрантов в данное время;

$m$  - возраст в момент миграции (структура дохода на протяжении жизни мигрантов отмечена в отношении их изменяющегося возраста);

$n$  - возраст при выходе на пенсию;

$a$  - отчетный год (год иммиграции);

(см. прод. сноски на след. стр.)

/...

ученые, врачи и хирурги и "прочие специальности") и для трех развитых стран иммиграции: Соединенных Штатов Америки, Канады и Соединенного Королевства.

26. Результаты за период с 1961 по 1972 год представлены в виде резюме в таблице 5 ниже. Общая вырисовывающаяся картина свидетельствует о значительной миграции ресурсов из развивающихся стран в эти три развитые страны.

С. Об изменении системы учета потока международных ресурсов

27. Оценки, представленные в последнем разделе, приобретают еще более важное значение с учетом других, связанных с ними, соответствующих величин. Так например, за рассматриваемый период общий совокупный поток официальной помощи на цели развития из трех развитых стран в развивающиеся страны составил 46 млрд. долл. США (1961-1972 годы), или около 3,8 млрд. долл. США в год. Размер этой суммы почти соответствует размеру капитализированной стоимости потоков квалифицированной рабочей силы из развивающихся стран в эти три развитые страны: явление, которое было удачно охарактеризовано как представляющее "силу, уравновешивающую иностранную помощь" 18/.

28. Аналогичное сравнение можно провести и в контексте общих потоков ресурсов, состоящих как из официальной помощи в целях развития (ОПР и т.д.), так и потоков частного капитала. Поскольку это сравнение дает более исчерпывающее представление о потоках ресурсов между развитыми и развивающимися странами, эти данные приведены в более подробном виде на годовой основе в таблице 6 ниже.

17/ (продолжение)

В- базисный год данных в отношении дохода для развитой страны;

i- социальные темпы снижения;

k- темпы роста производительности в год для данного возраста вследствие последующей переподготовки, накопления и технического прогресса;

x- изменение уровня цен в процентах между данными базисного года и отчетным годом а.

18/ United States Library of Congress, Foreign Affairs Division, Congressional Research Service, (UNSGPO, 1974), Brain Drain: A Study of the Persistent Issue of International Scientific Mobility, p. 249.

/...

Таблица 5: Показатели условной стоимости квалифицированной рабочей силы, мигрирующей из развивающихся стран в Соединенные Штаты, Канаду и Соединенное Королевство (1961-1972 годы)

Страна иммиграции и профессиональная категория	Число квалифицированных иммигрантов (1)	Условная капитальная стоимость в расчете на мигранта <u>a/</u> (2)	Общая условная капитальная стоимость (1) x (2) (3)
		(в тыс.долл.США)	(в млн.долл.США)
<u>Соединенные Штаты Америки (1961-1972 годы)</u>	<u>90 191</u>	<u>313</u>	<u>28 233</u>
Инженеры	43 626	227	9 889
Ученые <u>b/</u>	19 464	198	3 850
Врачи <u>c/</u>	27 100	535 <u>d/</u>	14 494
<u>Канада (1963-1972 годы)</u>	<u>56 598</u>	<u>169</u>	<u>9 556</u>
Инженеры	6 377	213	1 358
Ученые <u>e/</u>	3 394	214	728
Врачи	4 049	385	1 560
Прочие специальности <u>f/</u>	42 778	138	5 910
<u>Соединенное Королевство (1964-1972 годы)</u>	<u>84 040</u>	<u>55</u>	<u>4 603</u>
Инженеры	6 735	63	425
Ученые	2 490	64	160
Врачи	15 855	68	1 073
Прочие специальности <u>g/</u>	59 160	50	2 945
<u>Итоговые данные</u>	<u>230 829</u>	<u>184</u>	<u>42 392</u>
<u>Среднегодовые данные</u>	<u>19 236</u>	<u>184</u>	<u>3 533</u>

Источник: ЮНКТАД, TD/V/C.6/7). Цифры в графе 1 взяты из таблиц А-5, А-9 и А-12 источника. Цифры в графе 2 взяты из (Yp) рядов в таблицах 9, 10 и 11 источника.

Примечание: Итоговые данные могут быть не точными ввиду округления цифр.

Текст сносок см. на след.стр.

Текст сносок к таблице 5

---

a/ Средняя стоимость, взвешенная по количеству мигрантов каждой категории на каждый год.

b/ Включая ученых в области общественных и естественных наук.

c/ Включая терапевтов и хирургов.

d/ Средние данные для терапевтов, хирургов и зубных врачей.

e/ Включая ученых в области естественных наук, биологов и специалистов сельского хозяйства.

f/ Включая преподавателей и руководителей учебных заведений, учителей, медсестер, медико-технический персонал, управленческие и прочие кадры.

g/ Включая все категории, указанные выше под индексом f/, за исключением преподавателей и руководителей учебных заведений.

**Таблица 6:** Сравнение чистых потоков государственных и частных ресурсов из Соединенных Штатов Америки, Канады и Соединенного Королевства в развивающиеся страны и условной капитальной стоимости потоков квалифицированной рабочей силы из развивающихся стран в эти три развитые страны

Год	Общий чистый поток государственных и частных ресурсов (1)	Условная капитальная стоимость потоков квалифицированной рабочей силы (2)	Чистый остаток (3)	Данные в колонке 2 в процентном отношении к данным в колонке 1 (4)
(в млн. долл. США)				
1961-65	26 373	5 048	21 325	19
1965	6 098	3 144	2 954	52
1967	6 845	3 672	3 173	54
1968	7 162	3 821	3 341	53
1969	6 325	4 333	1 992	69
1970	8 069	5 252	2 817	65
1971	9 244	8 028	1 216	87
1972	10 091	9 094	997	90
<u>Итоговые данные</u>	80 207	42 392	37 815	53
<u>Средне-годовые данные</u>	6 684	3 533	3 151	53

Источник: ЮНКТАД, TD/B/C.6/7. На основании данных, приведенных в таблице 8. Эти данные приведены без учета поправки на 20 процентов в сторону повышения с учетом влияния внешних факторов, сделанной в первоначальной таблице.

/...



Сравнение двух рядов показывает, что исключение передачи ресурсов в рамках потока квалифицированной рабочей силы из международного баланса движения ресурсов привело к переоценке вклада развитых стран в развивающиеся страны в среднем примерно на 50 процентов.

29. Приведенные данные подчеркивают важность глубокого изучения адекватности существующей системы международного учета, с тем чтобы определить, не нуждается ли эта система в соответствующих изменениях с целью получения более полной картины общей передачи ресурсов наряду с соответствующим расширением понятия "ресурсы", в которое необходимо включить условную капитальную стоимость квалифицированной рабочей силы из числа мигрантов. Одним из возможных методов, который предложил профессор Багвати в исследовании, подготовленном для ЮНКТАД, могло бы явиться разграничение трех различных элементов: государственные потоки, частные номинальные потоки и условные потоки капитала, относимые за счет подразумеваемых (и представляющих капитализированный эквивалент) потоков квалифицированной рабочей силы (TD/V/C.6/AC.4/2, пункт 26). Преимущество такого всеобъемлющего баланса "потоков ресурсов" заключается в том, что он дает более полную картину в отношении потока ресурсов, а также в отношении передачи чистых ресурсов в международном масштабе, что также имеет важное значение. Задача расчета показателей капитальной стоимости потоков квалифицированной рабочей силы с целью их включения в расчетные данные о международном потоке ресурсов "может быть осуществлена при условии достижения соглашения по ряду конвенций, методов и концепций", которые могут являться "не в большей степени... трудными, чем те, с которыми постоянно имеют дело статистики и экономисты при подсчете, например, национального дохода на стандартизированной основе" (TD/V/C.6/AC.4/2, пункт 4а).

30. Группа правительственных экспертов ЮНКТАД по обратной передаче технологии отметила, что, "учитывая неполноту статистических данных и различие точек зрения, дальнейшая работа, согласованно осуществляемая в рамках системы Организации Объединенных Наций по вопросу учета международных потоков ресурсов на уровне экспертов, должна быть направлена на выяснение методологических аспектов концепций и процедур, которые следует разработать для их практического применения" (E/1978/92, пункт 26m). Группа рекомендовала Комитету по передаче технологии на второй сессии рассмотреть вопрос о соответствующих подготовительных мерах, в том числе о необходимости созыва Группы экспертов, с учетом решений в рамках системы Организации Объединенных Наций о координации в целях изучения возможностей осуществления оценки потоков людских ресурсов. Эта рекомендация была одобрена Комитетом на его второй сессии. Комитет просил поэтому Совет по торговле и развитию ЮНКТАД рассмотреть соответствующие меры, включая необходимость в созыве Группы экспертов, для изучения возможности осуществления оценки потоков людских ресурсов и представить выводы Комитету по передаче технологии.

/...

У. ОБЗОР ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ДЕЙСТВИЙ  
НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

А. Действия развивающихся стран

1. Политика стимулирования

31. Основная цель политики стимулирования состоит в том, чтобы обеспечить создание ряда материальных и других необходимых стимулов, которые сделали бы эмиграцию менее привлекательной. Сторонники такой политики обычно основывают свои рекомендации в отношении расширения материального стимулирования на необходимости повышения уровня заработной платы высококвалифицированных специалистов в развивающихся странах. Однако основная трудность такого предложения заключается в тех существенных различиях в заработной плате, которые существуют между развивающимися и развитыми странами, и невозможности эффективно сократить этот разрыв, с тем чтобы оказать сколь-либо ощутимое влияние на поток миграции. Кроме того, любая попытка еще больше увеличить размер заработной платы специалистов до международного уровня "может нарушить систему заработной платы внутри страны, привести к неправильному размещению ресурсов и создать различные диспропорции" в экономике развивающихся стран. Такие меры могут привести к еще большей "диспропорции и сокращению уровня благосостояния" (ТД/В/С.6/АС.4/2, пункт 72), чего развивающиеся страны не могут не учитывать.

32. Несколько легче ввести стимулы, связанные с качественными условиями труда и они могут оказать благоприятное воздействие. Правительство Индии попыталось разработать планы стимулирования возвращения специалистов из-за границы. В 1957 году был создан национальный реестр научно-технического персонала с целью сбора информации о квалифицированных индийских специалистах, работающих за границей; затем реестр был распространен среди различных агентств по найму в государственном и частном секторах в целях облегчения найма. После этого в 1958 году был введен план под названием "пул ученых", цель которого заключалась в "обеспечении эффективного использования высококвалифицированного персонала, особенно той его части, которая возвращается из-за границы" (ТД/В/С.6/АС.4/6, пункт 32). Поскольку план обеспечивал его участникам временную (гарантируемую правительством) работу в соответствующих областях деятельности, пока они сами искали себе работу, предполагалось, что он должен уменьшить неопределенность и экономическую конкуренцию, с которыми обычно сталкиваются возвращающиеся лица. "Со времени создания пула план содействовал репатриации около 5 500 ученых" (пункт 35). Однако усилия других стран, направленные на осуществление планов по возвращению "танталов", были менее успешные (например, Шри-Ланка, ТД/В/С.6/АС.4/4).

/...

## 2. Политика регулирования

33. Положения, разработанные развивающимися странами в отношении эмиграции, можно рассматривать как политику по борьбе с ограничениями в отношении иммиграции (например, установление квот, выборочных условий для въезда и т.д.), вводимыми развитыми странами.

34. Ограничения, вводимые развивающимися странами (которые применялись в определенных случаях отдельными странами), могут быть различными по своему характеру: требование, чтобы специалисты, закончившие высшие учебные заведения, работали какой-то определенный период в своей стране (во многих странах такое требование устанавливается для лиц, получивших медицинское образование), квоты на выдачу паспортов; создание других условий, затрудняющих эмиграцию (например, в Индии существует запрет на сдачу экзаменов Учебно-консультативному совету по руководству иностранными аспирантами-медиками Американской ассоциации врачей). Другой мерой может быть "обещание", связанное с установлением требования в отношении прохождения службы внутри страны после обучения за рубежом, или установление денежного штрафа для тех, кто отказывается вернуться. В некоторых странах в качестве ограничительной меры использовалось непредоставление иностранной валюты для обучения за границей в тех областях, в которых подготовку можно пройти внутри страны.

35. Однако обычно трудно применять эти виды ограничений и, по всей вероятности, эти ограничения "смогут преодолевать лишь могущественные и способные люди, при этом основная масса специалистов, которых стремятся удержать, вряд ли преодолеют их, что может привести к отрицательным последствиям для их эффективного использования в их странах и сказаться на выполнении ими своих обязанностей" (ТД/В/С.6/АС.4/2, пункт 70). Поэтому эти ограничения используются редко и периодически отменяются (как это недавно произошло в Шри-Ланке) в результате протестов со стороны групп специалистов.

36. Здесь также следует упомянуть о периодически выдвигаемом аргументе, что эмиграция квалифицированных кадров может быть прямым следствием чрезмерного расширения образовательной подготовки и последующей безработицы. Если сократить число учебных заведений в странах, из которых имеет место эмиграция, это *ceteris paribus* будет способствовать меньшей эмиграции в развитые страны с более высокой заработной платой в результате сокращения, с одной стороны, числа подготавливаемых кадров и, с другой стороны, повышению эффективности образования в стране.

37. Маловероятно, что политика ограничения числа высших учебных заведений, даже если ее считают желательной, может быть осуществима в политическом плане, особенно в то время, когда вовлечение высококвалифицированных специалистов в международное разделение труда приводит к тому, что отдача от полученного образования становится все большей. Кроме того, очевидный "избыток" квалифицированных кадров в отдельных развивающихся странах зачастую свидетельствует о неравномерном осуществлении политики в двух областях - политики в области подготовки кадров и политики в отношении экономического роста. /...

38. По вышеуказанным причинам многие развивающиеся страны считают трудным (и даже нецелесообразным) принятие каких-либо ограничительных мер, которые бы непосредственно сдерживали отток специалистов; более того, во многих случаях упор делался на ряд политических мероприятий, которые связаны, в основном, с мерами по стимулированию и с относительно свободным движением в страну и из страны.

### 3. Политика, основанная на самообеспечении

39. Третьим элементом политики, в защиту которого высказывались различные аргументы, является концепция "национализации" системы профессиональной подготовки, которая может преследовать двоякую цель - самообеспечение страны специалистами и техническое самообеспечение путем постепенного усвоения все большего объема знаний и путем более тесного увязывания учебных планов с потребностями страны. Эта политика может являться частью общей политики, направленной на сокращение зависимости развивающихся стран от развитых. Однако полный отход от международной системы может привести к отрицательным последствиям, и во многих случаях его осуществление в развивающихся странах будет весьма трудным. Эти страны всегда будут нуждаться в высококвалифицированных кадрах и выпускники, независимо от того, где они прошли подготовку, будут иметь возможность получать доступ на международный рынок труда, если они этого захотят. Однако одновременно с этим, видимо, будут существовать широкие рамки для рассмотрения конкретных секторов, в которых национализация системы подготовки специалистов может быть расширена и где может быть достигнут надлежащий баланс между подготовкой высококвалифицированных специалистов и специалистов среднего звена.

### В. Меры, принимаемые развитыми странами

40. Традиционно наиболее часто применимой развивающимися странами мерой являлось ограничение въезда специалистов из развивающихся стран путем установления иммиграционных квот на выборочной основе. Однако, поскольку миграционные потоки стали оказывать социально-экономическое влияние как на развивающиеся, так и на развитые страны, можно поставить под сомнение тот факт, что чисто "односторонний" подход к установлению иммиграционных квот по-прежнему является действенным, поскольку, в частности, возникают вопросы, касающиеся прав индивидуума на свободу передвижения и последствий односторонних изменений квот на экономику развивающихся стран. Поэтому рекомендация о введении режима двусторонних или многосторонних соглашений, учитывающих взаимные интересы как направляющих, так и принимающих стран, по-видимому, требуют серьезного рассмотрения (см. E/C.8/21, пункт 70).

41. Был также выдвинут ряд других полезных предложений относительно возможных мер, которые могут принять развитые страны. Сюда входят:

/...

а) переориентация программ технической помощи для укрепления учебных заведений развивающихся стран и поощрения использования квалифицированных кадров в рамках этих стран;

б) создание и поддержание фондов, которые стимулировали бы проведение научных исследований и профессиональную подготовку, в учебных заведениях развивающихся стран и более широкое использование развивающимися странами квалифицированных специалистов и консультантов в программах или проектах, финансируемых за счет средств развитых стран;

с) принятие развитыми странами ряда других мер, с тем чтобы обеспечить большее участие иммигрантов из развивающихся стран в усилиях, направленных на развитие этих стран; эти меры могут, в частности, включать устранение препятствий для денежных переводов и перевода доходов в страны происхождения; исследование возможных мер, позволяющих мигрантам из развивающихся стран вносить подлежащие налогообложению добровольные взносы в общественные организации развивающихся стран, или отчислять, опять-таки на добровольной основе, определенный процент подоходных налогов, взимаемых в развитых странах, на цели развития;

д) развитые страны также могут, как это признано Группой правительственных экспертов ЮНКТАД, рассмотреть вопрос об оказании помощи в сборе и распространении статистической и налоговой информации о квалифицированных мигрантах с учетом национальных ограничений на двусторонней основе и изучить возможности систематизации имеющейся подобной информации.

42. Кроме того, ряд конкретных предложений в отношении действий развитых стран содержится в рекомендациях, представленных Группой 77, на рассмотрение Группе правительственных экспертов ЮНКТАД (TD/V/C.6/28-TD/V/C.6/AC.4/IO, приложение I, стр. 2-3).

## VI. ОБЗОР ОСНОВНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

43. Среди различных предложений, которые были выдвинуты на международных форумах, особо подчеркивались предложения, которые касаются роли международного сотрудничества; одним из предложений, которое заслуживало особого внимания, было предложение, касающееся вопроса о компенсации. Так, в резолюции 32/192 Генеральной Ассамблеи содержится конкретная просьба к Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с ЮНКТАД и МОТ принять во внимание, в ходе всестороннего изучения проблемы утечки квалифицированных кадров предложение, внесенное Его Королевским Высочеством наследным принцем Иордании Хасаном бин Талалом о создании международного компенсационно-трудового фонда для восполнения потерь в высококвалифицированном персонале стран, экспортирующим рабочую силу.

44. Вопрос, связанный с понятием международной компенсации и, в частности, с альтернативными формулами, уже рассматривался в ходе предварительных исследований и исследований, проведенных секретариатом ЮНКТАД 19/ и МОТ 20/.

45. В ЮНКТАД также были рассмотрены отдельные возможности обеспечения более справедливого распределения выгод или обеспечения компенсации в связи с передачей ресурсов в результате движения людского капитала. Отмечались три типа предложений:

- а) предложения, требующие уплаты взносов со стороны принимающих развитых стран;
- б) предложения, связанные с взиманием небольшого дополнительного налога на доходы квалифицированных специалистов, мигрирующих из развивающихся (как правило, с более высоким уровнем дохода) в развитые страны, в сочетании с освобождением от двойного налогообложения, при этом поступления от этого должны направляться на расходы, связанные с развитием; и
- с) предложения о расширении средств компенсационного финансирования МВФ для учета колебаний переводов мигрантов.

---

19/ TD/B/C.6/AC.4/2 and TD/B/C.6/AC.4/7 "Legal and administrative aspects of compensation, taxation and related policy measures: Suggestions for an optimal policy mix"

20/ W.R. Böhning, "Compensating countries of origin for the outmigration of their people", ILO Working Paper (WEP 2-26/WP 18 E).

A. Вклады принимающих развитых стран

46. Основной побудительный мотив для того, чтобы принимающие развитые страны вносили вклад в обеспечение более справедливого распределения бремени и выгод, связанных с миграцией квалифицированных кадров, может основываться на трех основных соображениях:

а) в тех случаях, когда развивающиеся страны терпят убытки или в их экономике происходят сбои, представляется, что целесообразно требовать компенсацию этих убытков;

б) в том случае, когда в экономике развивающихся стран не происходит каких-либо существенных сбоев и их относительные выгоды заключаются в подготовке квалифицированных кадров и обмене ими, они могут на законных основаниях увеличить поступления от такой миграции путем участия в выгодах, которые получают развитые страны, по меньшей мере в той степени, которая обеспечивала бы им покрытие расходов, связанных с подготовкой специалистов (которые для отдельных профессий, таких, как врачи, могут быть существенными); и

с) коль скоро можно *prima facie* сделать вывод о том, что развитые страны могут получать выгоду от притока квалифицированных мигрантов, развивающиеся страны, из которых мигрируют такие высококвалифицированные специалисты, могут на законных основаниях участвовать в разделе выгод.

1. Прямое налогообложение принимающих развитых стран

47. Одной из возможностей, которой было уделено много внимания, является взимание "прямых налогов" с принимающих развитых стран и возможность передачи получаемых таким образом средств на цели развития путем создания специального фонда или непосредственно отдельным развивающимся странам, из которых имеет место "утечка умов". Такое налогообложение может быть связано с количеством квалифицированных кадров, мигрирующих в развитые страны, суммой их доходов, суммой налогов, которые они платят в развитых странах, относительной нехваткой в специалистах их профиля в развивающихся странах их происхождения, с затратами на образование, которое они получили за счет развивающихся стран, или с несколькими другими факторами, которые связаны с расходами и конкретными проблемами развивающихся стран, а также с обогащением развитых стран.

2. Соглашение об участии в налогообложении

48. Однако, что касается налогообложения, которое основано на какой-либо специальной формуле, большие трудности могут возникнуть в связи с распределением выгод, чем с получением части дополнительных финансовых средств, получаемых страной пребывания в

/...

результате миграции. Так, на основе двусторонних и многосторонних договоров о налогообложении отдельные развитые страны, например, могут прийти к соглашению о "разделе средств, получаемых в результате налогообложения" граждан из развивающихся стран, или к какому-либо другому соглашению. В отдельных развитых странах имеют место законные прецеденты такого рода соглашений об участии в налогообложении. Например, поступления от налогообложения французских рабочих в Женевском кантоне делятся с французскими районами, из которых рабочие приехали в Женеву 21/.

49. Что касается возможностей повышения поступлений в силу соглашений об участии в налогообложении, Багвати считает, что, если примерно одна треть или немногим более налогов, взимаемых развитыми странами с квалифицированных мигрантов из развивающихся стран, будет разделена с развивающимися странами, полученная в результате этого сумма составит примерно 500 млн. долл. США ежегодно. Эта формула также является целесообразной, поскольку не возникает проблем дискриминации в области налогообложения.

### 3. Другие меры, предпринимаемые в развитых странах

50. Недавно были внесены два других предложения, которые являются добровольными по своему характеру; их целесообразно рассматривать как дополнительные элементы к идеям, изложенным в разделах 1 и 2 выше (TD/V/C.6/AC.4/7, гл.1).

51. Во-первых, можно предложить расширить применяемую Соединенными Штатами Америки практику освобождения от налогообложения вкладов, предназначенных для благотворительных целей, с тем чтобы большее число благотворительных учреждений развивающихся стран были включены в категорию тех организаций, которые имеют право на получение таких льгот.

52. Во-вторых, нужно разрешить мигрантам из развивающихся стран в развитые страны конкретно указывать, каким конкретным учреждениям, финансирующим развитие, направляется часть их налогов (скажем, 10 процентов), или конкретно установить, на какие проекты или в какие страны, или и то и другое, направляются их взносы.

53. Прецеденты направления вкладов на конкретные цели также существуют и в Организации Объединенных Наций в операциях ЮНИСЕФ (TD/V/C.6/AC.4/7, п. 41).

54. Получаемые путем использования этих различных средств доходы могут использоваться в целях развития путем создания специальных учреждений, таких как международные фонды людских ресурсов, как это предлагается в исследовании, подготовленном для секретариата ЮНКТАД (TD/V/C.6/AC.4/7), или путем создания международного компенсационного

---

21/ Там же, стр. 20.



органа, как это предлагается Иорданией. Более того, один или несколько таких фондов (или органов) могут быть созданы в соответствии с международной практикой как организации, наделенные определенными полномочиями для получения и расходования средств. Они могут быть также созданы под эгидой какой-либо региональной организации.

55. В то время, как международные фонды людских ресурсов должны размещать свои средства на общие цели развития, многие потенциальные доноры могут предпочесть конкретные программы, подготавливаемые для таких фондов. Такие программы могут быть направлены на достижение следующих целей:

а) финансирование конкретных программ научных исследований и профессиональной подготовки в развивающихся странах или регионах специально для подготовки персонала, способного заниматься разработкой технологии, ориентированной на развивающиеся страны;

б) предоставление общего обслуживания для проведения научных исследований в области разработки технологии в развивающихся странах;

с) предоставление общей поддержки учебным заведениям в развивающихся странах; и

д) изучение условий занятости и вознаграждения мигрантов и благосостояния их семей.

/...

## В. Взносы отдельных мигрантов

56. Вторым предложением, впервые выдвинутым профессором Багвати и впоследствии подвергнутым подробному правовому и административному анализу, является установление небольшого дополнительного налога на квалифицированных мигрантов из развивающихся стран (обычно получающих более высокие доходы), который используется развивающимися странами в целях развития.

57. Это предложение также было рассмотрено Группой правительственных экспертов ЮНКТАД, и с учетом высказанных по нему замечаний эти идеи были пересмотрены Багвати в представленном им недавно документе 22/.

## Г. Логическое обоснование и приемлемая форма

58. Можно выдвинуть две причины для введения небольшого дополнительного налога на доходы квалифицированных мигрантов из развивающихся стран:

а) получение части их поступлений или экономической ренты, которая распространяется на тех, кому в силу занимаемого ими положения или случайно удалось получить разрешение на выезд в условиях существования системы строгих иммиграционных квот в тех случаях, когда такие разрешения являются существенной льготой, для компенсации потерь, которые могут понести страны их происхождения в результате такой миграции, и распределением части экономической ренты, связанной с миграцией, в пользу тех, "кто остался" в стране происхождения, не затрагивая экономических стимулов;

б) распространение системы налогообложения, хотя бы отчасти на тех, кто работает за границей, а не в своей стране.

59. Перераспределение налога, устанавливаемого на часть возросших благ, получаемых высококвалифицированными мигрантами, может рассматриваться как распространение за пределы национальных границ принципа прогрессивного налогообложения, основанного на равенстве. Это соответствует существующей практике налогообложения. В соответствии с международным обычаем тот факт, что страны распространяют свою юрисдикцию в отношении налогообложения за пределы национальных границ, является уместным. Фактически это делается в соответствии с системой "глобального налогообложения", согласно которой граждане, живущие за границей, облагаются налогом, в отличие от системы,

---

22/ Jagdish N. Bhagwati, "The brain drain; compensation and taxation", paper presented to the Conference on Economic and Demographic Change: Issues for the 1980s, International Union for the Scientific Study of Population, Helsinki, 28 August-1 September 1978.

в соответствии с которой они облагаются налогом в зависимости от местожительства, а не от гражданства. Такие страны, как Соединенные Штаты Америки, Мексика и Филиппины, преимущественно используют "глобальную" систему налогообложения. В определенной степени "большинство системы налогообложения является своего рода "гибридами", сочетающими те или иные черты глобальной концепции и концепции, в соответствии с которой граждане облагаются налогом в зависимости от их местожительства". Однако, как указали Помп и Олдман, "глобальная система, по всей вероятности, используется чаще развитыми странами, в то время как развивающиеся страны чаще используют систему, в соответствии с которой граждане облагаются налогом по их месту жительства (TD/V/C.6/AC.4/7, пункт 52). Так, развивающиеся страны, которые по ряду причин не придерживаются ее до сих пор, как представляется, отказываются от своего права на законное получение налогов, с использованием этих средств.

60. Возможно, следует отметить, что взимание дополнительного налога с граждан, живущих за границей (в соответствии с глобальным подходом), не должно создавать чрезмерного бремени двойного налогообложения. Например, в Соединенных Штатах, в соответствии с разделом 9II налогового кодекса, выплачиваемые иностранные налоги учитываются при налогообложении в Соединенных Штатах; другие развитые страны, как правило, делают то же. Такие налоги могут взиматься в соответствии с существующим международным правом (включая конвенции о правах человека); в принципе они могут взиматься без установления какого-либо сотрудничества с развитой страной и, как представляется, они соответствуют этическим нормам, лежащим в основе налогообложения государств.

## 2. Сфера международного сотрудничества

61. Еще одним преимуществом такого подхода, как указал профессор Багвати, является то, что "он может использоваться в одностороннем порядке при отсутствии каких-либо многосторонних мер или даже при отсутствии двустороннего договора" 23/. Однако его действие будет более эффективным, если в соответствии с двусторонними или многосторонними договорами о налогообложении развитые страны согласятся предоставлять минимальную информацию в отношении налогообложения граждан развивающихся стран, проживающих в развитых странах.

62. Имел место ряд прецедентов, когда они делали это в соответствии с официальным обязательством, содержащимся в договоре, касающемся налогообложения. Большинство договоров о налогообложении, как правило, содержат четкие положения об оказании странами взаимной помощи

---

23/ Там же, стр.5.

в сборе налогов, однако помощь, как правило, ограничивается случаями, когда налогоплательщики неправомерно пытаются получить льготы по договору 24/. Однако недавно Соединенными Штатами был заключен договор, который предусматривает предоставление помощи на более общих условиях 25/.

### 3. Отдельные данные относительно дохода

63. Полный объем доходов, которые можно получить, и распределение таких доходов между различными развивающимися странами, безусловно, зависит от налоговой структуры, которая в конечном итоге образуется. Однако опыт Филиппин, где охват этих мероприятий весьма ограничен, ставки налогообложения чрезмерно низки (колеблются от 1 до 3 процентов) и сбор налогов за четырехлетний период с 1973 по 1976 годы составил приблизительно 23 млн. филиппинских фунта стерлингов (или приблизительно 3,95 млн.долл. США) (ТД/В/С.6/АС.4/5) свидетельствует о значении базы налогообложения.

64. Профессор Багвати также предоставил отдельные приблизительные данные относительно средств, которые могут быть потенциально получены в результате таких мер по налогообложению развивающимися странами как группой. При условии, если ставка дополнительного налога составляет 10 процентов от чистых налоговых поступлений развитых стран, взимаемых с иммигрантов из развивающихся стран (категория специалистов, технических и научных работников), и экстраполируя эти данные на десятилетний период, он подсчитал, что развивающиеся страны как группа могут получать ежегодно доход от налогообложения в размере до 500 млн.долл.США. (ТД/В/С.6/АС.4/2, пункт 100).

---

24/ Например: "Каждое договаривающееся государство принимает все меры для сбора налогов, устанавливаемых другим договаривающимся государством, и осуществляет контроль за тем, чтобы не было случаев, освобождения от налогов или сокращения ставки налогообложения, которые предоставляются в соответствии с настоящей конвенцией другим договаривающимся государством, для лиц, которым не положено пользоваться такими льготами". (Статья 27 договора о налогообложении между Соединенными Штатами и Японией (Article 27, United States - Japan Tax Treaty. See Oliver Oldman and Richard Pomp, "The Brain Drain: A Tax Analysis of the Bhagwati Proposal", World Development, vol. 3, No. 10, October 1976, p.759).

25/ "Два договаривающихся государства обязуются предоставлять помощь в поддержку друг другу в сборе налогов, на которые распространяется настоящая Конвенция ... в случаях, когда такие налоги должны определенно взиматься в соответствии с законами государства, делающего заявку". Статья 27 договора о налогообложении между Соединенными Штатами и Францией (Oldman and Pomp, loc.cit.)

/...

C. Возможное расширение механизма компенсационного финансирования

65. Цель третьего предложения исключительно затрагивает "проблемы корректировки", связанные с колебаниями величины переводов, посылаемых эмигрантами. Они составляют значительную статью платежных балансов ряда развивающихся стран; резкое сокращение размера переводов в странах, экспортирующих рабочую силу, в течение периодов спада в развитых странах может привести к возникновению серьезных проблем, связанных с корректировкой. Например, переводы в Турцию сократились более чем на 400 млн.долл. США в период с 1974 по 1976 годы; представляется также, что чем более зависимой и более бедной является страна, тем более серьезные проблемы возникают у нее в связи с корректировкой.

66. Одним из методов решения этой проблемы является расширение механизма компенсационного финансирования МВФ для компенсации колебаний доходов, получаемых от переводов, в дополнение к доходам от экспорта товаров. Соответствующее предложение фактически было выдвинуто в Манильской декларации и Программе действий 26/ Группы 77. Может потребоваться дальнейшее рассмотрение способов осуществления этого предложения.

---

26/ См. Документы Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, четвертая сессия, том I, Доклад и приложения (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.76.II. D.10) приложение У, раздел 4, пункт 14b iv.

VII. СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОБМЕНА КВАЛИФИЦИРОВАННЫМ ПЕРСОНАЛОМ МЕЖДУ РАЗВИВАЮЩИМИСЯ СТРАНАМИ: ПОДХОДЫ К КОЛЛЕКТИВНОМУ САМООБЕСПЕЧЕНИЮ

67. В предыдущих пяти разделах основное внимание уделялось более известному явлению потоков квалифицированного персонала из развивающихся в развитые страны и давался анализ его основных характеристик, причин, экономических и политических последствий. В настоящем разделе основное внимание будет уделено потокам квалифицированного персонала между самими развивающимися странами, поскольку они вызывают новые проблемы и открывают более широкие возможности для сотрудничества между развивающимися странами. Это было широко признано в недавно принятой резолюции Генеральной Ассамблеи (32/192) по вопросу об обратной передаче технологии, которая, во-первых, настоятельно призывает развивающиеся страны срочно рассмотреть способы, содействующие коллективному взаимному самообеспечению развивающихся стран в целях использования и развития их людских ресурсов на основе взаимной выгоды в более широких рамках сотрудничества в области торговли, технологии и капитала; и, во-вторых, настоятельно призывает развитые страны поддержать меры, направленные на содействие использованию квалифицированных кадров в развивающихся странах и на поддержку деятельности международных организаций, направленной на поиски решений данной проблемы без ущерба для существующих международных соглашений. Важность развития коллективного подхода к этому вопросу также была подчеркнута в согласованных выводах, сделанных Группой правительственных экспертов ЮНКТАД по обратной передаче технологии, совещание которой проходило в Женеве в феврале-марте 1978 года, а также в исследовании ЮНКТАД, озаглавленном "Сотрудничество в области обмена квалифицированным персоналом между развивающимися странами: политика, ориентированная на коллективное самообеспечение квалифицированной рабочей силой" (TD/B/C.6/AC.4/8). Ниже приводится краткое изложение основных вопросов, рассматриваемых ниже.

A. Характеристика потоков квалифицированного персонала между развивающимися странами

1. Отличительные черты

68. В исследовании отмечается, что, хотя в прошлом миграция квалифицированной рабочей силы между развивающимися странами обычно носила относительно незначительный характер и была связана главным образом с программами технической помощи, финансируемыми Организацией Объединенных Наций и использовавшими услуги экспертов одной развивающейся страны в других развивающихся странах, она в настоящее время приобрела новое значение как в количественном плане, так и с точки зрения некоторых ее собственных отличительных черт, которые отличают ее от более характерного вида миграции из развивающихся в развитые страны. При этом можно упомянуть, по крайней мере, четыре такие черты:

/...

а) движение квалифицированных кадров между развивающимися странами в целом наблюдается в течение определенных периодов времени при большей вероятности возможного возвращения мигрантов в страну происхождения по сравнению с "постоянным" или "окончательным" типом миграции в развитые страны;

б) набор профессиональных категорий в обоих случаях также представляется весьма различным при значительном компоненте высококвалифицированных специалистов в потоках в развитые страны и более широком спектре профессий, от неквалифицированной и квалифицированной рабочей силы до высококвалифицированных специалистов, - в потоках в развивающиеся страны;

с) роль и положение специалистов, выезжающих из одной развивающейся страны в другую, в огромной мере отличается от роли и положения специалистов, пополняющих значительно более многочисленную армию высококвалифицированных специалистов в развитых странах;

д) в потоках квалифицированной рабочей силы между развивающимися странами наблюдается более значительный элемент переводов, осуществляемых правительствами, чем это можно наблюдать в потоках специалистов из развивающихся в развитые страны, что открывает более значительные возможности для осуществления до некоторой степени более планового обмена.

69. В силу этих причин в исследовании высказывается мнение о том, что "при выработке политики и решений, необходимых в отношении данных двух различных потоков миграции, следует руководствоваться различными соображениями" (TD/V/C.6/AC.4/8, пункт I5) и что эта политика и решения будут приводить к несколько иным последствиям в плане благосостояния.

## 2. Эмпирические доказательства

70. По всей видимости, до настоящего времени прилагались весьма незначительные усилия для сбора систематических данных по потокам между развивающимися странами с разбивкой по категориям профессий и странам происхождения и предназначения; безусловно, в этой области необходимо устранить этот крупный пробел. Однако определенное представление о последних тенденциях можно получить на основе четырех исследований по странам-экспортерам квалифицированного персонала, подготовленных секретариатом ЮНКТАД (TD/V/C.6/AC.4/3-6). В одном из исследований было установлено, что, например, в Шри Ланке в течение периода с 1971 по 1974 год в другие развивающиеся страны выехало более 35 процентов врачей-эмигрантов, инженеров, преподавателей и счетных работников (TD/V/C.6/AC.4/4, пункт 6). Что касается Пакистана, то из общего числа граждан этой страны (как квалифицированного, так и неквалифицированного персонала), работавшего за границей по состоянию на конец 1977 года, около 45 процентов работало в других развивающихся странах.

/...

Более того, из общего числа переводов, полученных из-за границы в 1976-1977 годах, около 60 процентов, как представляется, поступило из стран ОПЕК (TD/V/C.6/AC.4/3). В отношении Филиппин и Индии указывается, что значительное число квалифицированного персонала выезжает в страны Ближнего Востока, хотя данные в отношении такой миграции отсутствуют.

71. Более значительная информация в отношении миграции медицинского персонала содержится в одном из исследований ВОЗ (HMD/76.4). Согласно данным этого исследования число врачей из развивающихся стран, работающих в других развивающихся странах, составляет 3 418 человек (64 процента из стран Азии, 27 - из Африки и 9 процентов - из Латинской Америки). В этом исследовании также указывается, что этот вид миграции чаще всего носит внутрорегиональный, а не межрегиональный характер. Другим интересным аспектом, указываемым в этом исследовании, является "степень зависимости некоторых регионов (или субрегионов) от определенных категорий квалифицированных работников из других развивающихся стран" (TD/V/C.6/AC.4/8, пункт 34). Например, в Западной Азии врачи-эмигранты в среднем составляют около 65 процентов общего числа врачей и из них почти 71 процент является гражданами других развивающихся стран. В Африке иностранные врачи составляют около 85 процентов общего числа врачей и из них немногим более 47 процентов составляют врачи из развивающихся стран.

72. Эти немногочисленные данные явно подкрепляют вывод о том, что "резко возрос спрос на специалистов в развивающихся странах, для которых характерен уверенный экономический рост... Хотя миграция жителей Латинской Америки в Венесуэлу, жителей Египта - в Саудовскую Аравию и жителей Ирака и Пакистана - в Иран явление не новое, в настоящее время такая миграция проявляет тенденцию к увеличению. В Латинской Америке, например, миграция между странами региона достигает значительных размеров, а эмиграция из более бедных в развитые государства происходит в значительной степени за счет квалифицированных кадров" (E/CN.5/545, пункт 8).



В. Концептуальная основа сотрудничества

73. Эти тенденции служат основанием для серьезного рассмотрения новых форм сотрудничества между развивающимися странами-экспортерами и импортерами квалифицированного персонала. Необходимость этого может объясняться возникновением в последние годы крупных излишков квалифицированной рабочей силы в одних развивающихся странах и свободных для инвестирования ресурсов (отсюда спрос на квалифицированную рабочую силу) - в других развивающихся странах.

1. Успехи в деле расширения профессиональной подготовки

74. Определенное представление о значительном росте ресурсов квалифицированной рабочей силы в развивающихся странах могут дать данные по вопросам учебной подготовки за 1950-1972 годы, собранные секретариатом ЮНКТАД 27/. Они свидетельствуют о том, что за рассматриваемый 22-летний период общее число учащихся в развивающихся странах на всех уровнях образования (то есть ступени I-III), составлявшее в 1950 году лишь половину общего числа учащихся, зарегистрированных в развитых странах, увеличилось в четыре раза с 73 до 284 млн. человек и в 1972 году превысило показатель развитых стран.

75. Однако эти общие показатели дают недостаточное представление о действительном резком росте числа учащихся на третьей или более высокой ступени образования. В 1950 году число студентов на третьей ступени во всех развивающихся странах составляло лишь 930 000 человек или лишь 10 процентов от числа учащихся на данной ступени во всем мире. К 1972 году их число увеличилось более чем в 8 раз - до 7 600 000 человек, а их доля во всемирном показателе выросла до 25 процентов. Предполагается, что к 1980 году число студентов, зарегистрированных в высших учебных заведениях во всех развивающихся странах, вырастет приблизительно до 15 млн. человек или составит около 30 процентов от общего числа студентов во всем мире. Значение такого успеха можно будет лучше оценить, если вспомнить, что эти показатели в три раза превышают общее число зарегистрированных в 1950 году учащихся на данной ступени образования во всех развитых странах - как развитых странах с рыночной экономикой, так и в социалистических странах - и даже в 2,3 раза превышает эти показатели в 1960 году.

---

27/ См. TD/B/C.6/AC.4/8, пункты 17 и 18, стр. 9; и таблица I, стр. 10.

76. Совершенно очевидно, что подготовка квалифицированной рабочей силы является одной из тех областей, где разрыв между уровнем развитых и развивающихся стран сокращается довольно быстрыми темпами.

## 2. Возникновение излишков средств свободных для инвестирования и избыточного спроса на рабочую силу

77. Одновременно с данным образовательным взрывом, поставившим некоторые развивающиеся страны в ряд действительных или потенциальных поставщиков квалифицированной рабочей силы, в других странах развивающегося мира, особенно в странах-экспортерах нефти и в странах быстро растущего экспорта, с начала 70-х годов наблюдался быстрый рост запасов иностранной валюты. Многие из них начали в настоящее время осуществлять грандиозные программы развития, и, таким образом, на смену характерной для них крайней нехватки капитала пришла фактическая нехватка квалифицированных специалистов. "Прогнозы спроса на квалифицированную рабочую силу в планах развития этих стран и расчеты существующей в настоящее время их зависимости от экспортируемой квалифицированной рабочей силы ясно свидетельствуют о такой пермене". Помимо этого, в связи с необходимостью диверсификации своих производственных структур в течение ограниченного периода времени (то есть задолго до истощения их главного и зачастую единственного источника поступлений) и с учетом нехватки в их собственных странах рабочей силы для преобразования их экономики, выгоды, которые может представлять для этих стран обеспеченный доступ к квалифицированной рабочей силе (постоянно возобновляемому виду ресурсов) из других развивающихся стран, могут быть значительными.

## 3. Дополнительные возможности сотрудничества

78. Совпадение этих двух взаимосвязанных явлений - излишков квалифицированной рабочей силы в некоторых развивающихся странах и излишков свободных для инвестирования ресурсов в других развивающихся странах (наряду со спросом на квалифицированные кадры) - создало для этих двух групп стран дополнительные возможности в плане обеспечения людских и свободных для инвестирования ресурсов, которые могут быть использованы на взаимовыгодных условиях в соответствии с определенной формой соглашения о сотрудничестве.

79. Для оценки характера таких дополнительных возможностей в исследовании ЮНКТАД (TD/V/C.6/AC.4/8, п. 21) было сочтено удобным с аналитической точки зрения разбить развивающиеся страны на пять крупных категорий:

/...

I. Страны с ярко выраженными дополнительными возможностями

- A. Бедные квалифицированным персоналом - богаты ресурсами
- B. Богатые квалифицированным персоналом - бедные ресурсами
- C. Бедные квалифицированным персоналом - бедные ресурсами

II. Страны со слабо выраженными дополнительными возможностями

- D. Равновесие в наличии квалифицированной рабочей силы и ресурсов
- E. Богатые квалифицированным персоналом - богатые ресурсами

80. Две последние группы стран (D и E) могут располагать относительно ограниченной базой для сотрудничества в области обмена квалифицированным персоналом; однако с другой стороны страны, входящие в категории A, B и C, достигли такой стадии, когда возможности для сотрудничества действительно огромны. Среди этих групп наиболее широкие возможности предоставляются для сотрудничества в области обмена квалифицированным персоналом между странами группы A (бедными квалифицированным персоналом - богатыми ресурсами) и группы B (богатые квалифицированным персоналом - бедными ресурсами). Как представляется, имеются также потенциальные возможности для сотрудничества между странами группы C (бедными квалифицированным персоналом - бедными ресурсами) и развивающимися странами, относящимися к группе A и B. В последнем случае идеальным мероприятием могла бы служить организация передачи квалифицированного персонала в страны группы C, бедные и квалифицированным персоналом и ресурсами, на основе программ технического сотрудничества, осуществляемых на трехсторонней основе странами, располагающими излишками квалифицированного персонала в сочетании со странами, имеющими доступ к свободным для инвестирования ресурсам.

81. До сих пор эти возможности сотрудничества активно не изучались. Как указывается в исследовании ЮНКТАД, это, главным образом, объясняется тем, что "ни в теории, ни на практике нет четкого представления о том,

"что обмен свободных для инвестирования ресурсов на квалифицированный персонал можно рассматривать в качестве обычного компонента торговли ... Понятия производства и торговли настолько прочно и в течение столь длительного времени основывались на сырьевых товарах, что их необходимо расширить, с тем чтобы они включали обмен сырьевыми товарами и финансовыми средствами. Аналогичное

/...

включение в рамки этого понятия обмена квалифицированного персонала либо на товары, либо на капитал, было едва лишь начато. Однако трудно представить возможность осуществления действительно эффективного международного и даже национального разделения труда без учета, как в отношении производства, так и в отношении торговли, относительных преимуществ, связанных с производством человеческого капитала — то есть квалифицированного персонала (TD/B/C.6/AC.4/8, п. 25) ".

C. Возможные выгоды сотрудничества

82. Наиболее важный вопрос при оценке возможных выгод сотрудничества, по всей видимости, заключается в том, могут ли выгоды, получаемые от такого сотрудничества, распределяться равномерно между различными участвующими странами. Аналогичные критерии использовались при обсуждении вопроса об устранении взаимных торговых барьеров и расширении экономической интеграции развивающихся стран. Однако эти критерии имеют не менее важное значение при рассмотрении вопроса об обмене факторами производства - т.е. капиталом и рабочей силой. По всей видимости, имеются достаточные априорные основания (основанные на понятии возникновения дополнительных возможностей в экономике развивающихся стран) для предположения о том, что выгоды от такого обмена будут получать все развивающиеся стран - как экспортеры, так и импортеры квалифицированного персонала.

83. К возможным выгодам развивающихся стран - экспортеров квалифицированной рабочей силы могут относиться: краткосрочное улучшение положения с безработицей и неполной занятостью; накопление поступлений иностранной валюты в форме переводов эмигрантов из-за границы или переводов капитала в соответствии с соглашением о сотрудничестве; максимальное использование потенциальных возможностей системы образования; и возможность возникновения стимулов для возвращения эмигрировавших специалистов с учетом того, что миграция между развивающимися странами осуществляется в основном на основе срочных контрактов. Более того, в случае и по мере возвращения такого персонала их потенциальная и социальная производительность может возрасти в силу того факта, что они приобрели опыт и использовали свои способности в ходе осуществления проектов в социально-экономических условиях, более приближенных к условиям их собственной страны.

84. Страны-импортеры квалифицированной рабочей силы также могут выиграть от сотрудничества в данной области, поскольку они смогут получить доступ к высококвалифицированной рабочей силе на значительно более выгодных условиях по сравнению с условиями, предлагаемыми персоналу равной квалификации из развитых стран или из источников, услуги которых обходятся дорого; получить специалистов, обладающих опытом, более соответствующим экономическим, и возможно даже культурным, основам общества; иметь более широкие возможности выбора в плане профессий и страны-источника; а также, что более важно, иметь гарантированное предложение квалифицированной рабочей силы на долгосрочной основе.

D. Некоторые вопросы политики

85. С целью полного использования этих выгод в исследовании ЮНКТАД указывается ряд возможных мер. Они были определены на основании того, что в странах, в экономике которых первоначальная взаимосвязь является слабой, было бы слишком упрощенно ожидать, что система

/...

обмена возникнет "стихийно и неизбежно в силу необходимости экономического порядка". Скорее всего ее необходимо создать за счет сознательных национальных и коллективных действий развивающихся стран. В исследовании были указаны четыре крупные области, требующие особого внимания.

#### 1. Определение конкретных областей сотрудничества

86. Изложение всех этих областей не входит в задачу настоящего документа. Однако в нем необходимо указать основные из них.

87. Представляется, что, во-первых и прежде всего, существует неоспоримая необходимость перехода к "новому" разделению труда между развивающимися странами в области подготовки кадров. Это может потребовать более планового и согласованного (по сравнению с применявшимся до настоящего времени) подхода к политике развивающихся стран в области образования и рабочей силы, с тем чтобы вложение капитала в область образования (подготовка кадров) и передачи квалифицированного персонала (торговля квалифицированной рабочей силой) можно было организовать на основе соображений сравнительных выгод на широком региональном или субрегиональном уровне.

88. Еще одной области сотрудничества может являться организация более совершенного доступа к информации. Можно было бы создать надлежащие организационные механизмы, такие как банки информации или пулы рабочей силы, для обеспечения периодического обмена информацией на двусторонней или многосторонней основе по вопросам занятости и каналов инвестирования в развивающихся странах мира.

89. Может возникнуть необходимость в принятии мер по установлению надлежащей взаимосвязи между различными национальными руководящими подразделениями, занимающимися вопросами образования и рабочей силы. Наряду с ними можно было бы предпринять коллективные усилия для действительного создания в этих секторах совместных учреждений развивающихся стран.

90. Помимо этого, значительные перспективы могут иметь предпринимаемые совместно развивающимися странами профессиональная подготовка без отрыва от производства и деятельность в области неформального обучения. В целом ряде таких стран различные сектора экономической и технической деятельности достигли такого уровня развития, когда граждане других развивающихся стран могут при значительно меньших затратах получить без отрыва от производства такую профессиональную подготовку, которая более соответствует условиям их стран.

91. Особо ценная форма сотрудничества в области обмена квалифицированным персоналом может быть обеспечена за счет организации специально разработанных программ технического сотрудничества, управляемых и финансируемых самими развивающимися странами в контексте содействия

/...

и выполнения принятого в Буэнос-Айресе Плана действий по развитию и осуществлению технического сотрудничества между развивающимися странами 28/. Такие меры могут также содействовать созданию и развитию консультативных учреждений, предоставляющих услуги специалистов и находящихся во владении и под контролем развивающихся стран, за счет распространения на них преференциального режима при осуществлении программ развития. Помимо этого, придание этим услугам национального характера и процесс их приспособления к потребностям развивающихся стран могли бы обеспечить широкие возможности для сотрудничества и обмена между этими странами.

2. Соглашения о взаимности и преференциальном режиме в области обмена квалифицированным персоналом

92. Однако вопрос определения конкретных областей сотрудничества необходимо понимать в более широких рамках сотрудничества, включающих, как, например, в данном случае, соглашения о таможенном союзе или экономической интеграции и два понятия: а) взаимного обмена между участвующими странами; б) преференциального режима для развивающихся стран при таких обменах с развитыми странами.

93. Таким образом, в той степени, в которой развивающиеся страны с избытком квалифицированных кадров и недостатком ресурсов участвуют в системе, поощряющей перевод квалифицированной рабочей силы на преференциальной основе в другие развивающиеся страны (обычно богатые ресурсами и бедные квалифицированной рабочей силой), будет разумно ожидать, что страны-получатели пожелают проявлять взаимность, содействуя справедливому распределению выгод: либо непосредственным образом пропорционально расходам, произведенным странами-экспортерами на подготовку кадров, либо на основе соответствующей передачи ресурсов в виде межправительственных займов или ссуд; либо же, с другой стороны, за счет участия в совместных проектах, которые обеспечивают дополнительные возможности для более полного использования ресурсов этих стран. Предложения такого рода уже выдвигались на различных форумах Организации Объединенных Наций 29/ и изучались ЮНКТАД в различных исследованиях, представленных совещанию ее межправительственной группы в начале 1978 года 30/. Однако будет необходимо глубже рассмотреть все последствия этих предложений для их практического применения в области обмена между развивающимися странами.

28/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по техническому сотрудничеству между развивающимися странами (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.78.II.A.11 и исправление), часть первая, гл. I.

29/ См., например, обращение Его Королевского Высочества наследного принца Иордании Хасана бин Талала к шестьдесят третьей сессии Международной конференции труда (Международная конференция труда, Предварительный протокол № 14, стр. 14/4-14/5). См. также TD/V/C/6/28: TD/V/C/6/AC.4/10), в частности пункт 70g и m.

30/ См. TD/V/C.6/7, глава III; TD/V/C.6/AC.4/2 и TD/V/C.6/AC.4/7.

/...

3. Согласованные нормы занятости для персонала развивающихся стран

94. Унификация условий найма в принимающих развивающихся странах может являться другой областью совместных действий. По данному вопросу имеется весьма немногочисленная информация и проведение подробного исследования может содействовать разработке и осуществлению стандартных соглашений по вопросам занятости, вознаграждений и аспектам безопасности миграции в развивающихся регионах.

4. Организационные формы сотрудничества

95. Когда все различные меры и многие другие меры, которые не перечислены в настоящем документе, будут сведены воедино, трудно будет представить себе возможность осуществления эффективного сотрудничества без создания соответствующих организационных механизмов для рашения предстоящих задач. За последние два десятилетия между развивающимися странами уже был принят ряд организационных мер на региональном, субрегиональном и секторальном уровнях. К последним из них относится создание центров по передаче и разработке технологии. Также представляется необходимым провести аналогичные организационные мероприятия в секторе подготовки кадров, с тем чтобы поддержать стремление к коллективному обмену квалифицированными кадрами.

96. Выбор и разработка конкретной формы, несомненно, будет зависеть от степени желаемой гибкости, характера вопросов, которые необходимо разрешить, осознания общих интересов заинтересованными сторонами, степени их политической целеустремленности, а также уровня тех возможностей, которые могут быть изучены совместно 31/. В различных условиях может представиться возможным целый ряд форм сотрудничества, включая: а) двустороннее сотрудничество между группами, в которые входят по две страны; б) региональное или субрегиональное сотрудничество между группами или группами развивающихся стран; и с) межрегиональное или многостороннее сотрудничество между более крупными группами развивающихся стран.

97. Все эти различные механизмы могут быть использованы по отдельности или в сочетании для содействия разработке новых рамок сотрудничества. В связи с этим будет необходимо рассмотреть возможность осуществления различных предложений о сотрудничестве в области квалифицированной рабочей силы в соответствии с принципами, предложенными Группой правительственных экспертов ЮНКТАД по обратной передаче технологии (см. ее "согласованные выводы и рекомендации", пункт 3 в приложении II ниже) и в исследовании ЮНКТАД по данному вопросу (см. TD/B/C.6/AC.4/8, раздел С).

---

31/ Francisco R. Sagasti, "Technological Self-Reliance and Co-operation among Third World Countries"; World Development, 1976, vol. 4, Nos. 10/11, pp. 939-946.