



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

МИГРАЦИИ БЕЗ ГРАНИЦ

ЭССЕ О СВОБОДНОМ
ПЕРЕДВИЖЕНИИ ЛЮДЕЙ



Под редакцией АНТУНА ПЕКУ
и ПОЛЯ ДЕ ГЮШТЕНЕРА

МИГРАЦИИ БЕЗ ГРАНИЦ

ЭССЕ О СВОБОДНОМ ПЕРЕДВИЖЕНИИ ЛЮДЕЙ

Под редакцией Антуана Пеку и Поля де Гюштенера

Перевод на русский язык Александра Калинина

Редакторы русской версии:

Жанна Зайончковская и

Елена Тюрюканова

Серия «Исследования в области социальных наук»

МИГРАЦИИ БЕЗ ГРАНИЦ
ЭССЕ О СВОБОДНОМ ПЕРЕДВИЖЕНИИ ЛЮДЕЙ
Под редакцией АНТУАНА ПЕКУ и ПОЛЯ ДЕ ГЮШТЕНЕРА
Перевод на русский язык АЛЕКСАНДРА КАЛИНИНА
Редакторы русской версии: ЖАННА ЗАЙОНЧКОВСКАЯ и
ЕЛЕНА ТЮРЮКАНОВА

Используемые в данной публикации обозначения и материалы не являются выражением какого бы то ни было мнения ЮНЕСКО относительно юридического статуса любой из стран, территорий, городов и местностей, или их властей, а также определения их границ и пределов.

Авторы несут ответственность за отбор и изложение фактов, содержащихся в данной книге, а также за высказанные в ней мнения, которые не обязательно отражают мнения ЮНЕСКО и ни к чему не обязывают Организацию.

Перевод на русский язык подготовлен при поддержке Бюро ЮНЕСКО в Москве

ISBN 978-5-86103-070-0

© ЮНЕСКО 2007

© ЮНЕСКО 2009, перевод на русский язык

MIGRATION WITHOUT BORDERS
ESSAYS ON THE FREE MOVEMENT OF PEOPLE
Edited by ANTOINE PÉCOUD and PAUL DE GUCHTENEIRE

Оригинальная версия на английском языке
издавалась в 2007 году издательствами
UNESCO Publishing, Paris and Berghahn Books, New York, Oxford

ISBN UNESCO: 978-92-3-104024-5 (pbk)

ISBN Berghahn Books: 978-1-84545-346-6 (hbk) 978-1-84545-360-2
(pbk)

От редакторов

Редактирование русской версии книги «Migration without borders» было большой удачей для нас, ибо мы являемся горячими поклонниками концепции «миграции без границ», обсуждению которой посвящена данная книга.

Завораживающая сила идеи миграции без границ заключается в том, что только возможность беспрепятственного перемещения по земному шару позволяет человеку в полном объеме реализовать свое фундаментальное право на свободу передвижения и выбор места жительства.

В книге очерчены сложности, сопряженные с реализацией данной идеи. Ясно, что до ее практического воплощения еще очень далеко. Тем не менее, именно на этом пути возможно найти выход из тупика, в котором оказалась международная миграционная политика.

Для России как страны, будущее которой непосредственно связано с масштабной иммиграцией, идея постепенного снятия барьеров, ограничивающих свободу передвижения между странами, очень актуальна.

Книга «Migration without borders» в данном издании представлена в несколько усеченном виде. На русский язык были переведены отдельные главы, представляющие наибольший интерес для русскоязычного читателя.

Мы искренне благодарны Александру Калинин, прекрасный перевод которого не только упростил нашу работу, но позволил лишний раз почувствовать выразительность и словарное богатство русского языка.

Жанна Зайончковская,
зав. лабораторией миграции Института
народнохозяйственного прогнозирования РАН, канд. геогр. наук,

Елена Тюрюканова,
директор Центра миграционных исследований, канд. эконом. наук

Содержание

	<i>Список таблиц</i>	6
	Предисловие <i>Пьер Сане, заместитель Генерального директора ЮНЕСКО по социальным и гуманитарным наукам</i>	7
Часть I. Вопросы теории		
1	Введение: миграции без границ — сценарий <i>Антуан Пеку и Поль де Гюштенер</i>	13
2	Экономические и политические аспекты свободного передвижения людей <i>Найджел Харрис</i>	57
3	Границы мобильности <i>Кэтрин Вихтол де Венден</i>	85
4	Этика, экономика и управление свободным передвижением людей <i>Мехмет Угур</i>	105
5	Управление миграциями: поиски отсутствующего режима? <i>Бимал Гош</i>	149
6	Открытые границы и государство благосостояния <i>Хан Энтцингер</i>	183
Часть II. Региональные перспективы		
7	Европа без границ: риторика, реальность или Утопия? <i>Ян Кунц и Мари Лейнонен</i>	209
8	Миграции без границ в Азиатском регионе: долгий путь, который еще предстоит пройти <i>Грациано Баттистелла</i>	241
9	Свободное движение квалифицированных мигрантов в Северной Америке <i>Рафаэль Аларкон</i>	271

Список таблиц

6.1	Формы солидарности: взаимная и односторонняя, формальная и неформальная	188
7.1	Иностранцы в Евросоюзе	211
7.2	Три сценария будущего: границы и миграции в Европе	226
9.1	Мексиканцы в возрасте от 25 лет и старше, имеющие профессиональное образование или ученую степень, распределение по полу, 2000 год	276
9.2	Структура иммиграции в США по типам и категориям допуска, 2003 год	278
9.3	Иммигранты, принятые в США по обусловленным квалификацией преференциям, 2003 год	280
9.4	Распределение квалифицированных рабочих-иммигрантов, допущенных в Канаду: 10 основных стран прежнего постоянного проживания, 1996-2000 годы	282
9.5	Распределение иммигрантов, прибывших в Канаду, по странам происхождения, 1961-2000 годы (избранные страны)	283
9.6	Количество допущенных в Канаду, Мексику и США лиц, имеющих временные визы, которые выданы специалистам в рамках Североамериканского договора о свободной торговле, 2003 год	285

Предисловие

Пьер Сане, заместитель Генерального директора ЮНЕСКО по социальным и гуманитарным наукам

Представьте мир без границ, мир, в котором люди имели бы право свободно переезжать из одной страны в другую, оставаться на какое-то время или постоянно жить и работать там, где пожелают. Сегодня, когда государства строго контролируют свои границы, это звучит утопично. Но что, если идея миграций без границ заслуживает внимания? Разве есть что-то неестественное в том, чтобы разрешить людям самим решать, где им жить? Разве есть что-то неестественное в предоставлении людям права на свободное передвижение по всему переживающему глобализацию миру?

Согласно статье 13-2 Всеобщей Декларации прав человека, «каждый человек имеет право покидать любую страну, в том числе свою собственную, и возвращаться в свою страну». Однако в этой статье право на выезд не подкреплено правом на въезд. Человек, таким образом, может эмигрировать, но не иммигрировать. Налицо противоречивая ситуация, когда многие люди не могут воспользоваться правом на эмиграцию вследствие отсутствия возможностей для иммиграции. Следовательно, необходимо обеспечить право на свободу передвижения вообще, так как в мире, которому свойственно широкое развитие миграций, мобильность является ресурсом, доступ к которому должен иметь каждый.

Очевидно, что миграции — исключительно важный фактор мировой экономики. Посылающие страны получают все большие выгоды от денежных переводов и от возвращения квалифицированных работников-мигрантов, принимающие страны извлекают выгоды за счет омоложения рабочей силы, а сами мигранты, благодаря движению в другие страны, находят новые возможности. Миграции способствуют перераспределению богатства на мировом уровне и играют главную роль в экономическом развитии и в сокращении бедности. Более того, в рамках происходящего процесса глобализации, который благоприятствует свободному

движению товаров, информации и капиталов, стоит подумать и о свободном движении людей.

Международные миграции — одна из главных моральных и политических проблем нашего времени. Люди во всем мире требуют права на миграцию, пытаясь пересекать границы тайно. Такие попытки приводят к человеческим жертвам, которые нельзя игнорировать, — начиная с гибели не имеющих документов мигрантов, до расцвета торговли людьми и социальной уязвимости людей, временно проживающих в принимающих странах. Кроме того, такие попытки приводят к усилению охраны границ, вдоль которых воздвигают все более высокие стены и заборы, и к введению жестких ограничений, оказывающих соответствующее влияние на путешествия, научные исследования за рубежом и даже на туризм.

Давайте вспомним и о том, что в мировой истории бывали длительные периоды, в течение которых люди, желавшие переселиться, могли сделать это, и это не приводило к хаосу. Людей нередко поощряли к миграциям, которые были решающим фактором в развитии многих стран. На что походил бы современный мир, если бы в прошлом передвижения людей были ограничены, если бы в прошлом не было миграций? Давайте также вспомним о том, что идея устранения всех ограничений на передвижение собственных граждан стала одной из главных политических мер, лежащих в основе создания одной из крупнейших в мире структур регионального сотрудничества — Европейского Союза. Другие наднациональные организации в настоящее время тоже рассматривают свободное передвижение как часть своего будущего сотрудничества.

Разумеется, миграции имеют глубокие последствия как для посылающих, так и для принимающих обществ, и к этим последствиям необходимо относиться крайне внимательно. Необходимы творческие инициативы в отношении социальных трансформаций, которые позволили бы добиться совместимости права на свободу передвижений людей с существованием государства благоденствия, гражданскими правами и демократическими институтами. Слишком часто мигрантов обвиняют в том, что они угрожают стабильности общества. Иными словами, вместо того, чтобы тщетно пытаться остановить миграции, следует принять меры к тому, чтобы обеспечить совместимость права людей на передвижение с потребностью общества в стабильности. Тогда свободная миграция будет представлять не угрозу принимающим обществам, а будет укреплять межкультурные контакты, которые приведут к становлению обществ, основанных на открытости и толерантности.

Эта книга вносит глоток свежего воздуха в идущие ныне дебаты. Не настало ли время прислушаться к привлеченным ЮНЕСКО экспертам и переосмыслить наш подход к миграциям? Воображение, дополненное разумом, может превратить то, что сегодня кажется утопией, в возможности развития завтрашнего дня.

Часть I

Вопросы теории

Глава 1

Антуан Пеку и Поль де Гюштенер

Введение: миграции без границ — сценарий

Что бы случилось, если бы пограничный контроль был упразднен, а людям предоставили право беспрепятственно передвигаться по всему миру? В этой книге рассматривается сценарий «миграции без границ» и исследованы этические, экономические, социальные последствия свободного передвижения людей, а также правозащитные аспекты этого процесса. В переживающем глобализацию мире, где миграционные потоки часто идут вразрез с попытками государств регулировать передвижения, сценарий «миграций без границ» бросает вызов традиционным взглядам на миграции и способствует критическому переосмыслению современных концепций и правоприменительных практик. Книга является результатом исследовательского проекта, предпринятого ЮНЕСКО в целях лучшего понимания теоретических вопросов, касающихся «открытых границ» и региональной динамики, определяющей передвижения людей во всех регионах мира. В этой вводной главе дан обзор основных идей, высказанных в дебатах о свободном передвижении, и обобщены главные выводы указанного проекта.

Сценарий «миграции без границ» (сценарий МБГ) часто отвергается как нереалистичный. Если говорить о ближайшем будущем, осуществление этого сценария действительно может показаться невероятным, однако есть несколько резонансов, чтобы хотя бы перестать отмахиваться от идеи свободного передвижения. Всеобщая Декларация прав человека провозглашает, что «каждый имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну» (статья 13-2). В этом постулате фундаментальным правом признана только *эмиграция*, тогда как право на *иммиграцию* не предусматривается. В связи с этим возникает вопрос о подлинном значении данного постулата, а также необходимость постановки вопроса о всеобъемлющем праве на мобильность. В современном мире большинство людей может беспрепятственно покинуть страны своего проживания. Но правом

въезда в другую, выбранную ими страну обладают лишь немногие. Право на *эмиграцию* останется проблематичным до тех пор, пока ограничения на *иммиграцию* удерживают людей от миграций и даже от путешествий в другие страны. Сценарий МБГ, таким образом, морально оправдан с точки зрения прав человека. В таком случае данный сценарий следовало бы продвигать, невзирая на его кажущуюся неосуществимость. Более того, эта неосуществимость зачастую считается само собой разумеющейся, хотя и на основе весьма хрупкой, уязвимой логики. Например, часто приходится слышать, что реализация сценария МБГ вызовет огромные миграционные потоки, вопреки тому, что эмпирически это утверждение подтверждено очень немногими исследованиями.

Конечно, предсказывать будущее трудно. Если бы кто-то, допустим, в 1950 году сказал гражданину (гражданке) Франции или Германии, что пройдет несколько десятилетий и свободное передвижение в Европейском Союзе станет реальностью, такого гражданина или такую гражданку, пожалуй, было бы трудно убедить в этом. Даже в 80-х годах XX века было трудно предвидеть, что через каких-то 30 лет свободное перемещение людей станет нормальным, обычным явлением между Восточной и Западной Европой. Сходным образом, «открытые границы» до 1962 года были реальностью в Британском Содружестве наций, в рамках которого граждане стран бывшей Британской империи имели право свободного передвижения. Например, люди из Южной Азии или с островов Карибского моря могли без ограничений приезжать в Великобританию. Часто забывают, что до недавнего времени эмиграция могла быть делом более сложным, чем иммиграция, так как многие государства прежде препятствовали выезду своих граждан (Dowty, 1987). В последние десятилетия таких препятствий стало меньше. В этом отношении мир в действительности движется не к меньшей, а к большей свободе передвижений.

На основе обзора литературы и статей, опубликованных в этой книге, в первой части вводной главы описывается контекст, в котором происходят дебаты о МБГ, а также рассматриваются изменения, происходящие в миграционных тенденциях и в пограничном контроле. В последующих разделах сценарий МБГ исследуется с четырех разных точек зрения: с точки зрения этики и прав человека, экономики, в социальном и практическом аспектах.

Миграции и пограничный контроль сегодня

Контроль над иммиграцией стал важным политическим вопросом. Большинство принимающих стран серьезно озабочены проницаемостью своих границ, их преодолимостью потоками нелегальных мигрантов. Соответственно, эти государства разрабатывают новые меры охраны границ. Сценарий МБГ, предусматривающий большую степень свободы трансграничного передвижения людей, бросает прямой вызов этой тенденции и предлагает новое видение проблемы, в соответствии с которым государствам не следует безо всякой пользы — и зачастую неэффективно — пытаться обузывать миграционные потоки, но, скорее, следует оказывать им поддержку и использовать возможности, которые они создают. В этом разделе рассмотрены последние изменения в пограничном контроле, дана оценка эффективности таких изменений и сопряженных с ними затрат и преимуществ.

Современные тенденции в развитии миграционного контроля

Развитие современного миграционного контроля характеризуется несколькими тенденциями. Правительства все более полагаются в деле пограничного контроля на новые технологии и разрабатывают инновационные меры, позволяющие идентифицировать мигрантов, не имеющих документов, в момент их появления на территории государств, чьими гражданами они не являются. Одновременно принимающие государства пытаются поощрять посылающие страны и страны транзита к сотрудничеству в борьбе с незаконной миграцией. В этих процессах важную роль играют соображения безопасности. Гуманитарные и финансовые издержки, связанные с обеспечением безопасности, вызывают вопрос о том, можно ли вообще по-настоящему установить контроль над людскими потоками и можно ли ими действительно управлять.

Границы между странами Запада и менее богатыми странами постоянно укрепляются. В пограничном контроле используют изощренные технические средства. Наиболее очевидный пример ужесточения пограничного контроля дает граница между США и Мексикой, вдоль которой возведены стены и высокая стальная ограда. Все большее число пограничников, патрулирующих границы, оснащены новейшим технологическим оборудованием, в том числе

приборами высокоинтенсивного освещения, инфракрасного видения и обнаружения движения, а также системами видеонаблюдения (Nevins, 2002). Аналогичную тенденцию можно наблюдать и в Европе. Наиболее ярко ужесточение пограничного контроля за счет технических средств проявляется вокруг Гибралтара и на границе между Испанией и Марокко. В контроль над миграциями вовлечены новые участники, в частности, авиаперевозчики, которые теперь обязаны проверять право пассажиров отправляться в страну назначения (Guiraudon and Joppke, 2001).

Поскольку меры внешнего контроля дают сбой, правительства создают меры внутреннего контроля, позволяющие отслеживать незаконных мигрантов после их въезда в страну. Часто предусматривается (и иногда осуществляется) контроль по месту работы, который, впрочем, не дает особых результатов. Это раздражает работодателей, сопряжено с высокими экономическими и политическими издержками, а для того, чтобы осуществить такой контроль в сколько-нибудь широком масштабе, необходимо прилагать огромные усилия. Есть и другой вариант — установление контроля над доступом нелегальных мигрантов к социальному обеспечению. Статус иммигранта все чаще используется для ограничения доступа к обеспечению материальной помощью, но эта политика встречает сопротивление, поскольку она сомнительна с точки зрения защиты прав человека, порождает еще большую изоляцию мигрантов и противоречит инклюзивной природе системы социального обеспечения (Cohen et al., 2002). Будучи обнаруженными, нелегальные мигранты иногда подвергаются заключению и высылке. Хотя корни подобных мер лежат в праве государств контролировать въезд и проживание людей, не являющихся их гражданами или уроженцами, стоит помнить, что исторически такие меры вводились в ответ на специфические обстоятельства исключительного характера, такие, как вооруженные конфликты и войны. Сегодня же такие меры превратились в распространенную практику (Schuster, 2004).

Другая стратегия контроля над миграциями базируется на международном сотрудничестве. На посылающие страны оказывают давление, от них требуют пресечь выезд нелегальных мигрантов. В то же время страны транзита побуждают к ужесточению контроля на границах. Такие страны, как Мексика или Марокко, стали буферными зонами, сдерживающими миграцию из стран Латинской Америки или Африки южнее Сахары (Andreas and Biersteker, 2003). Иногда посылающим странам предоставляют помощь в развитии на условии,

что они будут сотрудничать в контроле над миграциями или станут принимать высланных обратно мигрантов. Таким образом, миграции становятся вопросом двусторонних отношений между принимающими и посылающими странами.

В последние годы проблемы безопасности сделали еще более очевидной необходимость пограничного контроля, поскольку считается, что проницаемость границ способствует террористической деятельности. В Северной Америке источником озабоченности стала даже граница между США и Канадой, которой долгое время пренебрегали (Andreas and Biersteker, 2003). По обе стороны Атлантики эти тревоги послужили стимулом к введению биометрических технологий (Thomas, 2005). Хотя озабоченность проблемами безопасности усилила стремление к ужесточению пограничного контроля, следует помнить о том, что эта проблема стояла остро и раньше. Поэтому сам по себе миграционный контроль не может объяснить последние тенденции по его ужесточению.

Самым тревожным последствием изменений в контроле над миграциями является гибель людей на пути в принимающие страны. Нелегальная миграция стала опасным делом: по оценкам, ежедневно на границе между Мексикой и США гибнет, по меньшей мере, один мигрант. Основными причинами смерти этих людей являются перегрев организма, обезвоживание, солнечные удары или они тонут (Cornelius, 2001; Martin, 2003). Сходные тенденции можно заметить и в Европе. По оценкам Эшбаха и его соавторов (Eschbach et al., 1999), в период с 1993 по 2003 год при попытках достичь Европы погибли, по меньшей мере, 920 мигрантов, тогда как, по оценкам неправительственных организаций, в 1992-2003 годах их погибло более 4000 (Recakewicz and Clochard, 2004). Согласно одному из заявлений, представленных Генеральному секретарю ООН в 2002 году, с 1997 по 2000 год при попытках въехать в Европу, преимущественно при пересечении Гибралтарского пролива, погибло более 3000 мигрантов (Human Rights Advocates International, 2002). Трагические последствия нелегальной миграции не ограничиваются странами Запада. В том же документе упоминаются погибшие у берегов Австралии, на границе между Мексикой и Гватемалой и в Сахаре. Кроме того, следует помнить, что эти цифры, по-видимому, занижают число жертв, поскольку никто не знает, сколько тел так и остались необнаруженными.

Издержки ужесточения пограничного контроля исчисляются не только человеческими жизнями. Есть и финансовые издержки. Согласно одному из докладов Международной организации по миграции, 25 самых богатых стран ежегодно тратят на проведение в жизнь иммиграционного законодательства 25-30 млрд. долларов. (Martin, 2003). Эти расходы связаны не только с пограничным контролем. В эти расходы входят затраты, связанные с выдачей виз и разрешений на жительство, с судебными издержками, содержанием под стражей и высылкой нелегальных мигрантов, с рабочими инспекциями и применением санкций в отношении работодателей, с обработкой просьб о предоставлении убежища и с переселением беженцев, а также с поисками нелегальных мигрантов. Чтобы лучше понять величину этих затрат, стоит сравнить их с суммами, выделяемыми на развитие. По данным, приведенным в изданном Всемирным Банком в 2004 году отчете «Индикаторы мирового развития» (World Bank, 2004), государства тратят примерно 60 млрд. долларов на оказание помощи в развитии. Согласно оценкам, для того, чтобы вывести бедные страны на путь, который позволит им достичь целей, предусмотренных Планом развития в третьем тысячелетии, требуется еще примерно 30-50 млрд. дол. США.

Можно ли контролировать миграции?

В последние годы вопрос о миграционном контроле вызвал большие дебаты, поскольку государства зачастую, по-видимому, не способны контролировать границы и вообще не способны успешно управлять миграционными потоками. Живучесть незаконной миграции служит наглядным примером того, что даже самые изощренные формы пограничного контроля не позволяют пресечь въезд людей в страну. Конечно, при пересечении границ некоторых мигрантов задерживают, а некоторых выдворяют из страны уже после того, как они проникли в нее. Однако мотивированным, целеустремленным мигрантам удастся обойти препятствия ценой дополнительного риска, по новым маршрутам пересечения границ или прибегая к широко распространенным услугам профессиональных переправщиков людей (people-smugglers). Среди экспертов, по-видимому, сложился консенсус относительно того, что ужесточение контроля над миграциями не приводит к достижению заявленных целей (Cornelius et al., 2004).

Выдвинуто несколько объяснений, почему государства не способны контролировать миграции. В настоящее время миграции структурно встроены в экономику и общественную жизнь большинства стран. Поскольку и посылающие, и принимающие страны стали зависеть от миграций, остановить их почти невозможно. В эру глобализации границы государств должны оставаться открытыми для бизнеса и для международного туризма, превратившегося в вид бизнеса (Andreas and Snyder, 2004). Более того, миграционные передвижения являются самовоспроизводящимися процессами (Castles, 2004). Миграционные сети, охватывающие весь мир и стимулирующие новые миграции, соединили страны. Это показывает, что миграции легко начинаются, но их трудно остановить. Наконец, на правительства могут оказывать давление лоббистские группы, требующие разрешить миграции из-за неблагоприятной ситуации на рынке рабочей силы.

Как показывает сравнение стран Запада с ближневосточными странами-экспортерами нефти, контроль над иммиграцией особенно сложен в либеральных демократиях, характерными чертами которых являются доминирование рыночных отношений и уважение основных прав человека (Hollifield, 1992). Рынок постоянно стремится к экспансии, постоянно ищет новых людей для производства товаров и услуг, а также новых потребителей, что быстро превращает иммиграцию в удобный способ удовлетворения этих рыночных импульсов. Поскольку рыночные отношения бросают вызов логике государственного контроля и управления, этот вызов создает напряжение в отношениях «между государствами и рынками» (Entzinger et al., 2004; Harris, 2002). Уважение прав человека означает, что даже нелегальные мигранты должны пользоваться минимальной правовой защитой. Согласно философии прав человека, люди пользуются защитой на основании того, что являются личностями, а не на основании их национальной принадлежности или гражданства, а имплементация этих прав иногда происходит на наднациональном уровне, что ограничивает свободу действий правительств (Jacobson, 1996; Sassen, 1996; Soysal, 1994). Это означает, что гражданское общество, правозащитные группы и неправительственные организации могут оспаривать действия правительств, иногда выступая против правительства в судах. Другими словами, контроль находится под контролем, а государства ограничены в своих действиях.

Хотя прерогатива государств устанавливать контроль над своими границами не вызывает сомнений, контроль, тем не менее, должен иметь ограниченный характер. Исторически, полный контроль никогда не был нормой. Иногда встречаются утверждения, что в XIX веке открытые границы были реальностью. Вероятно, представление об эпохе, когда существовала политика свободной, неограниченной государственным вмешательством миграции, — преувеличение. Вместе с тем, очевидно, что государства лишь постепенно обретали способность и власть контролировать передвижения людей, — исключительное право, которое прежде приходилось делить с другими общественными акторами, такими, как церкви или частные предприятия (Торпеу, 2000). С этой точки зрения, современные государства способны контролировать миграции лучше, чем когда-либо в прошлом, и их кажущаяся потеря контроля зиждется на мифе о некогда существовавшем совершенном суверенитете, которого никогда не было (Йоррке, 1998). Более того, официально провозглашенная политика может отличаться от истинных намерений. Например, великодушное равнодушие к нелегальной миграции может соответствовать интересам государств или работодателей, которые стремятся получить доступ к нелегальной рабочей силе (Freeman, 1994). Стратегии, используемые государствами, могут также не всегда отличаться последовательностью, цельностью, поскольку экономические соображения могут вступать в конфликт с соображениями обеспечения безопасности.

Рассуждая в том же направлении, следует отметить, что пограничный контроль может носить скорее символический характер, нежели давать реальные результаты. Границы всегда играли психологическую роль в формировании национальной идентичности и национальной власти (Anderson, 1996), так что правительствам необходимо показывать своим гражданам, что власти контролируют «ворота». Это может привести к бесконечно повторяющемуся процессу: пограничный контроль создает проблемы (такие, как контрабанда и незаконное пересечение границ), для решения которых требуется ужесточение все того же пограничного контроля (Andreas, 2000). В этом отношении пограничный контроль является политикой, которая создает впечатление, но приносит очень скромные результаты, и дает правительствам возможность использовать риторические аргументы в пользу ужесточения контроля (и даже против иммигрантов), сохраняя при этом доступ к иностранной рабочей силе. Например, в Европе, страны, наиболее подверженные

нелегальным миграциям (такие, как Италия и Испания), считают необходимым демонстрировать как своим собственным гражданам, так и другим членам Европейского Союза, что занимаются решением проблемы.

Хотя социально-политический контекст обостряет вопрос пограничного контроля в развитых странах, трудности управления иммиграцией — проблема, с которой сталкиваются не только страны Запада. Согласно одному из обследований, проведенных ООН в 2001 году, правительства 44 стран, из которых 30 относились к менее развитым странам, указали, что уровни иммиграции в их страны слишком высоки. Правительства 78 стран, из которых 57 стран относились к числу менее развитых, проводили меры, направленные на снижение уровней иммиграции (United Nations, 2002, pp.17-18). Это составляет яркий контраст с ситуацией, существовавшей в 70-х годах XX века, когда миграции едва ли вызывали озабоченность, и иллюстрирует глобализацию проблемы, когда озабоченность миграциями проявляется не только в Европе и Северной Америке, но и в Африке, в Азиатско-Тихоокеанском регионе и в Латинской Америке.

Три вопроса о контроле над миграциями в будущем

Независимо от того, возможно ли успешно контролировать миграции или нет, очевидно, что современные практики вызывают ряд серьезных вопросов. Первый из них касается целостности, непротиворечивости миграционной политики. Следует ли государствам цепляться за честолюбивую задачу абсолютного контроля над миграциями, и делать это, несмотря на факты, доказывающие недостижимость этой цели? Риск заключается в том, что разрыв между притязаниями и реальностью может сделать политику внутренне противоречивой, особенно в восприятии общественности, а также утвердить мнение о неспособности или нежелании правительства контролировать людские потоки, а это создает анти-иммигрантские настроения. Для того чтобы действовать в соответствии с озабоченностью общественности вопросами миграций, необходима целостная, внутренне непротиворечивая и успешная политика.

Второй вопрос касается жизнеспособности миграционной политики. Поскольку уменьшение числа мигрантов маловероятно, надо предусматривать долгосрочные ответы на миграционные

вызовы. Современная политика, не основанная на ясном представлении об управлении миграциями, по-видимому, отстает от требований времени и реагирует на изменения в миграциях, прибегая, в основном, к ограничительным мерам. Но «возведение стен — совершенно напрасная работа, означающая к тому же признание неадекватности системы» (Nett, 1971, p. 224). Необходимо предусматривать жизнеспособные альтернативы будущим вызовам.

Наконец, как утверждает Кэтрин Вихтол де Венден в главе 3 этой книги, гуманитарные издержки пограничного контроля ставят вопрос: а совместимы ли меры такого контроля с основными ценностями международного сообщества? В какой степени жесткий пограничный контроль может сосуществовать с гармонично функционирующей демократией? Либеральные ценности и принципы прав человека, которыми руководствуются наши общества, не могут прекращать свое действие на границах. Они должны побуждать страны к соответствующему поведению по отношению к стоящим у их границ пришельцам (Cole, 2000). То, как общество решает судьбу иностранцев, отражает, в конце концов, ценности, на которых основано это общество, и измеренную в категориях достоинства и прав человека цену, которую развитые страны готовы платить за контроль над своими границами (Brochmann and Hammer, 1999; Schuster, 2004). Говоря другими словами, развитие миграционного контроля в сторону большего ужесточения может, в конечном счете, вызвать реакцию и создать угрозу либеральным принципам и свободам, которые лежат в основе демократических обществ.

В этом контексте сценарий МБГ предлагает целостный и морально оправданный способ долгосрочного планирования миграционной политики. Это сложная идея, реализовать которую можно будет только в отдаленном будущем. Но, принимая во внимание трудности, с которыми сопряжено управление миграциями в настоящее время, концепция свободного передвижения может послужить источником, стимулирующим разработку новых решений существующих проблем.

Права человека и этический аспект сценария МБГ

Этический ракурс — самый фундаментальный подход к сценарию МБГ (Barry and Goodin, 1992; Carens, 1987; Gibney, 1988). В последние годы обозначилась все большая озабоченность моральными и этическими вопросами, с которыми сопряжены миграции в целом.

Хотя в своих рассуждениях о свободе, равенстве или справедливости политические мыслители издавна пренебрегали проблемой миграций, существует необходимость переосмыслить миграции с критической и этической точек зрения, ввести в рассмотрение этой проблемы ценности, интересы и политику, взятые в совокупности. Эта необходимость вдохновила исследователей на разработку нескольких этических подходов к проблемам границ, миграций и предоставления убежища (Cole, 2000; Dummert, 2001; Gibney, 2004; Isbister, 1996; Jordan and Dubell 2002, 2003; Miller and Hashmi, 2001; Schwartz, 1995). Подробно проблема проанализирована Мехметом Угуром в главе 4. В данном разделе представлен обзор основных проблем, касающихся прав человека и этического аспекта сценария МБГ.

Права человека, эмиграция и иммиграция

Как уже было сказано, эмиграция признана правом человека, тогда как иммиграция - нет. Итак, существует «фундаментальное противоречие между тем, что эмиграцию широко признают правом человека, в то время как иммиграцию считают делом национального суверенитета» (Weiner, 1996, p.171). Это отсутствие равновесия в правах можно интерпретировать двояко, причем одна интерпретация будет противоположна другой. Можно утверждать, что «между иммиграцией и эмиграцией в моральном отношении нет симметрии» (Walzer, 1983, p.40). Право на эмиграцию является фундаментальным, основополагающим потому, что дает людям возможность разорвать отношения с государствами и правительствами, и тем самым защищает людей от авторитарных режимов. «Ограничение въезда служит защите свободы и благосостояния, политики и культуры сообщества людей, преданных друг другу и имеющих общий образ жизни. Но ограничение выезда заменяет терпимость принуждением» (ibid., p.39). Такая логика не предполагает того, что другие государства обязаны без ограничений принимать иностранцев: государства должны разрешать своим резидентам уезжать, но не обязаны принимать других. Как говорит Даути,

«Право на выезд не предполагает соответствующего права на въезд в какую-то конкретную страну. Какие бы споры ни велись по вопросу о праве государства препятствовать эмиграции, вопрос о правах государства ограничивать *иммиграцию* особых споров не вызывает. Эти два вопроса не симметричны. Выезд пресекает претензии индивида к обществу, тогда как въезд активизирует такие претензии. Контроль над

въездом исключительно важен для концепции суверенитета, без которой общество утрачивает всякий контроль над основами своего существования». (Dowty, 1987, p.14)

В противовес этому мнению, можно утверждать, что обладание правом покинуть страну бессмысленно, если человек, обладающий правом на выезд, не может въехать в другую страну. С практической точки зрения, человек, который желает покинуть свою страну и имеет право выехать, но которого не принимает ни одна другая страна, сочтет свое право на эмиграцию нарушенным.

«С точки зрения логики, абсурдно утверждать право на эмиграцию, которое не дополнено соответствующим правом на иммиграцию, если только фактически не существует... нескольких государств, которые разрешают свободный въезд на свою территорию. В настоящее время таких государств нет. В этих условиях право на эмиграцию не является универсальным, всеобщим, реализуемым на практике правом человека и не может быть таковым» (Dummett, 1992, p.173).

Таким образом, эмиграция и иммиграция неразрывно дополняют друг друга. Всеобщая Декларация прав человека в своем признании права на свободу передвижения почему-то остановилась на полпути. Маловероятно, что эти сложные дебаты закончатся каким-то решением в ближайшем будущем, но они показывают, что права человека отнюдь не являются чем-то однажды и навсегда определенным. Их необходимо переосмысливать и, если необходимо, дополнять.

Миграции и неравенство между людьми и государствами

Другой способ изучения взаимосвязей между миграциями и правами человека заключается в рассмотрении неравенства, которое существует между отдельными людьми и странами в процессе миграции. Подвижность — привилегия, которая распределена между людьми неравномерно: граждане развитых стран могут путешествовать и селиться почти по всему миру, тогда как граждане менее развитых стран сталкиваются с неопределенностью с выдачей виз и видов на жительство. В этом отношении гражданство является данной от рождения привилегией, которую трудно оправдать (Carens, 1987).

Различия иного рода обусловлены квалификацией. В настоящее время государства ищут квалифицированных работников, которые пользуются правом гораздо более высокого уровня мобильности, чем их неквалифицированные соотечественники. Но бывают периоды, когда привилегией мобильности пользуются неквалифицированные работники. Такие перекосы показывают, что в отношении к мигрантам существуют различия, обусловленные квалификацией. Рафаэль Аларкон в главе 9 отмечает, что в рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле (NAFTA) квалифицированным работникам предоставлено право свободного передвижения, соответствующее свободному перемещению товаров, услуг и информации, тогда как многочисленные неквалифицированные мексиканские рабочие, которые остро требуются в США, оставлены за рамками этого соглашения. Австралия (а австралийское общество основано на открытости для мигрантов, и этот принцип сохраняет силу и поныне) поощряет переселения в страну на постоянное жительство, а также прием студентов, но одновременно занимает все более жесткую позицию по отношению к людям, ищущим политического убежища. Австралия требует визу практически у всех, кто не имеет австралийского гражданства. Эти примеры показывают, как государства отбирают желательных мигрантов в ущерб «нежелательным». Право государств на проведение такой политики практически никто не оспаривает, даже если «линия, разделяющая преференции и дискриминацию..., очень расплывчата в моральном отношении, и ее легко преступить» (Weiner, 1996, p.178). Другими словами, ограничения мобильности нарушают либерально-эгалитарный принцип, в соответствии с которым люди должны иметь равные возможности.

Пограничный контроль также вносит свой вклад в неравенство между странами. Миграции базируются на неравенстве стран, и отчасти функционируют как механизм перераспределения: люди из бедных регионов едут туда, где есть деньги, и, как правило, посредством переводов, направляют деньги туда, где остро в них нуждаются. С моральной точки зрения, трудно препятствовать мигрантам из бедных стран в получении доступа к богатствам более преуспевающих стран. Если принимающие страны закроют границы, придется искать иные способы для преодоления неравенства между странами (Barry and Goodin, 1992). Как вполне определенно указывает Лукас (Lucas, 1999), в число таких способов входят торговля, зарубежные инвестиции и помощь развитию. Проблема состоит в том,

что эти альтернативы миграции нельзя назвать успешными. Государства обладают ограниченным влиянием на инвестиции за рубежом, а помощь развитию пока не доказала свою эффективность в борьбе с нищетой. Развитие не подменяет собой миграции, но имеет свойство стимулировать их. Развитие приводит к реструктурированию экономики стран-доноров и к миграции из сельской местности в города, что порождает дух миграции (Massey et al., 1998). В политическом отношении развитые страны могут стремиться к ограничению свободы торговли в некоторых секторах (прежде всего, в сельском хозяйстве) или расходов на развитие даже более сильно, чем к ограничению приема мигрантов. Таким образом, миграции могут быть не только единственным и самым эффективным способом уменьшения неравенства между странами, но, вопреки широко распространенному мнению, и самым приемлемым решением этой проблемы.

Как подчеркивает в главе 4 Мехмет Угур, ключевой вопрос — вопрос уровня, на котором выполняется анализ: закрытые границы могут обеспечить благосостояние нации, но как скажется закрытие границ на благосостоянии мира? Как можно оправдать предпочтение, которое оказывается одной группе за счет целого и в ущерб целому? Такой подход можно истолковать как проявление эгоизма, а можно также, в духе коллективизма, интерпретировать как моральный императив. С этой точки зрения, лучше всего изложенной Вальцером (Walzer, 1983), общество имеет право решать, кто может быть его членами, и контролировать их происхождение и состав. Такие меры необходимы для достижения желательных целей (таких, как построение щедрой системы социального обеспечения и для утверждения моральных ценностей конкретного сообщества). Государства несут по закону ответственность за благосостояние только своих граждан. При этом предполагается, что благосостояние населения всего мира достигается именно посредством того, что каждое государство заботится о своих гражданах, а не пытается решить эту проблему за счет свободы передвижения, которая, в конце концов, может разрушить ценности, лежащие в основе сообществ. Подобный сценарий предполагает необходимость включения в сообщество всех резидентов (а, как мы увидим, это не достигнуто во многих государствах иммиграции). В этой связи можно заметить, что «угрозу», которую создают ценностям сообщества вновь прибывшие, трудно определить количественно. Кроме того, она зависит от идеологических и политических факторов. Более того, хотя вновь

прибывшие поначалу могут создавать угрозу ценностям сообщества, включение их в сообщество со временем становится полезным для самого сообщества и для эволюции его ценностей. Передвижение людей не столько уничтожает основы сообщества, сколько порождает новую его форму, которая базируется на идеалах открытости и справедливости (Carens,1987).

Вперед к праву на передвижение?

Как справедливо утверждает Невинс (Nevins, 2003), хотя нарушения прав человека, вызванные пограничным контролем, обычно осуждаются (особенно правительствами или НПО), законность контроля никогда не ставится под сомнение. Ответственность за гибель и жалкие условия проживания нелегальных мигрантов возлагают на тех, кто промышляет незаконной переправкой людей через границы. Призывают всего лишь к более «гуманной» пограничной политике, но суть этих призывов остается крайне невятной. Такому подходу, акцентирующему внимание на симптомах, вторичных явлениях, с которыми сопряжена незаконная миграция, присуще пренебрежительное отношение к корням проблемы. Маловероятно, что такой подход даст успешные результаты. Поэтому настало время для того, чтобы продвинуть логику прав человека на шаг дальше и поставить вопрос о моральной основе ограничений, налагаемых на право людей свободно передвигаться. В главе 3 Кэтрин Вихтол де Венден доказывает, что, так как контроль над миграциями имеет тяжелые последствия с позиций прав человека, возникает настоятельная необходимость развернуть дебаты о всеобъемлющем праве на передвижение. Это право должно охватывать и эмиграцию, и иммиграцию, и войти как дополнение в существующую Декларацию прав человека (см. также Pecoud and de Guchteneire, 2006a).

Право на передвижение проистекает из становящейся все более глобальной и мультикультурной природы современного мира. В мире, характеризующемся трансконтинентальными потоками, мобильность становится одним из главных ресурсов, к которому должны иметь доступ все люди. Грациано Баттистелла в главе 8 добавляет, что нелегальные миграции можно представлять не только как следствие неадекватной миграционной политики, но и как выражение притязания людей на право передвигаться по свету. Итак, к

мобильности нужно относиться так же, как к другим фундаментальным и неотъемлемым правам человека.

«Когда-нибудь в будущем вполне может оказаться, что право на свободное и неограниченное передвижение людей по земному шару является основополагающим в структуре человеческих возможностей и потому основным в таком же смысле, в каком основными правами являются право на свободное вероисповедание и право на свободу речи» (Nett, 1971, p.218).

Право на свободное передвижение гармонирует с другими принципами философии прав человека. В мире экономической глобализации и огромных социально-экономических неравенств без возможностей передвижения реализация права человека на свободный выбор работы (статья 23 Всеобщей Декларации прав человека) и права на достойные условия существования (предусмотренного статей 25 Всеобщей Декларации), по-видимому, тоже труднодостижима. Право на свободное передвижение — вопрос не простого добавления еще одного права к существующему перечню прав. Это вопрос укрепления уважения к правам человека, которые уже признаны основополагающими.

Экономический аспект

Наряду с этическим, часто проявляется другой подход к сценарию МБГ, подход, который акцентирует особое внимание на экономической природе миграций, в чем особенно заинтересованы экономисты. Каким может быть воздействие свободного передвижения людей на мировую экономику? Сознвая далеко идущие последствия экономики миграций, авторы данного раздела останавливаются на нескольких важных моментах.

Воздействие миграций на национальную и международную экономику

Оценку экономического влияния сценария МБГ стоит начать с размышлений над современной ситуацией. Несмотря на множество исследований, посвященных этой тематике, картина остается не вполне ясной. Что касается посылающих стран, считается общепризнанным, что эмиграция генерирует денежные переводы в эти страны (которые, несомненно, оказывают положительное влияние,

но которые могут быть бесполезно растрчены), сокращает налоговые поступления и приводит к потере квалифицированных работников. Впрочем, иногда отмечается, что утечка мозгов может смениться их притоком, так что страны-доноры при условии их развития могут рассчитывать на потенциал своих эмигрантов. Что касается принимающих обществ, то некоторые исследователи делают акцент на издержках иммиграции и на том, что мигранты потребляют значительную долю благ, предоставляемых государством (Borjas, 1999). В то же время другие исследователи (обзор их работ сделан Мехметом Угуром в главе 4) показывают, что вклад мигрантов в экономику принимающих стран превышает расходы государства на них. Таким образом, присутствие мигрантов выгодно государствам-реципиентам. Как показывает и Угур, в любом случае воздействие миграции на благосостояние граждан стран-реципиентов ограничено. Файни с соавторами (Faini et al., 1999, p.6) подтверждают, что «иммиграция не оказывает практически никакого влияния на положение на рынке труда неквалифицированных рабочих» в Европе и США. Как видим, предвидеть возможные экономические последствия свободного передвижения людей явно непросто.

Теперь переключим анализ с национального на международный уровень и оценим экономическое воздействие сценария МБГ на благосостояние мира в целом. Согласно классической статье Гамильтона и Волли (Hamilton and Whalley, 1984), либерализация мирового рынка рабочей силы удвоит ВВП мира. Сравнительно недавно Родрик (Rodrik, 2005) выдвинул тезис о том, что в плане развития и сокращения бедности максимальный выигрыш будет связан не с постоянно обсуждаемыми вопросами о свободе торговли, а с международным перемещением работников. По его мнению, даже небольшая либерализация в данной сфере существенно ускорит развитие бедных стран (см. также Iregui, 2005). По этой причине экономисты-представители неоклассической школы иногда выступают в защиту свободного передвижения работников. Одной из немногих ведущих газет, выступающих в защиту такого передвижения, является *Financial Times*, журналист которой, Мартин Вулф, недавно заявил, что «препятствия для миграций создают величайшую дисгармонию в мировой экономике, связанную с разрывом в вознаграждениях за труд». Но, как замечает Вулф, «никто, кажется, не предлагает очевидного решения — свободного передвижения работников» (Wolf, 2004, p.117). С этой точки зрения, ограничения, налагаемые на свободу передвижения людей,

совершенно аналогичны ограничениям на движения товаров и капитала. Они вредны экономически и в глобально интегрированной экономике должны быть запрещены. Свобода миграций станет наилучшим способом достижения равенства на мировом уровне, а такое равенство уменьшит необходимость миграций.

«Если рассматривать рабочую силу как экспортный товар, а денежные переводы мигрантов — как иностранную валюту, полученную за экспорт рабочей силы, тогда открытие границ позволит странам, испытывающим избыток рабочей силы, экспортировать ее и получать взамен денежные переводы. При этом перемещение рабочих из бедных стран в богатые увеличит мировой ВВП (поскольку работники станут больше зарабатывать) и, в конечном счете, сократит влияние факторов, побуждающих людей к миграциям, благодаря сближению заработной платы. В районах эмиграции заработки растут, а в районах иммиграции они снижаются или растут более медленными темпами» (Martin, 2003, p.88).

Как напоминает Бимал Гош в главе 5, в основе экономической теории лежат послышки, которые редко соответствуют реальности. Поэтому при интерпретации экономических результатов следует проявлять благоразумие. С экономической точки зрения, сценарий МБГ предполагает высвобождение рыночных стимулов, которое позволит разрешить проблему неравенства между странами. Это предположение основывается на убеждении, что невмешательство государств в передвижения людей позволит достичь лучших результатов, чем те, которые могут быть получены при государственном вмешательстве. Контраргумент таков: свобода миграций создаст дополнительные возможности для квалифицированных работников из бедных стран, но не для их малоквалифицированных соотечественников, которые не соответствуют минимальным квалификационным требованиям (например, эти люди неграмотны). Только соответствие таким требованиям позволило бы этим людям найти работу в развитых странах. Итак, реализация сценария МБГ приведет к ущемлению самых бедных, что несправедливо с точки зрения перспектив развития и даст результаты, противоположные желаемым. Хотя возможен и такой вывод: поскольку масштаб экономического воздействия миграции остается неопределенным, этим нельзя оправдать закрытие

границ (Piketty, 1997). Возможно и более убедительное возражение. Свобода передвижения может оказать выравнивающее воздействие на заработки и уровни жизни, но не может опустить их до столь низкого уровня, который нежелателен. Кроме того, это в любом случае едва ли может произойти, поскольку «социальные и политические протесты против иммиграции, вероятно, появятся задолго до того, как она достигнет таких масштабов, которые окажут сколько-нибудь заметное отрицательное воздействие на рынок рабочей силы» (Stalker, 200, p.91). Углубление неравенства между странами в прошлом шло рука об руку с сокращением неравенства внутри стран (Giraud, 1996), а одерживать победы на обоих фронтах может оказаться трудным делом.

Глобализация и отказ от либерализации миграций

Какое бы воздействие ни оказывало свободное передвижение людей на существующее в мире неравенство, очевидно, что ограничения миграций противоречат духу глобализации и либерализации. Действительно, «в то время как на рубеже веков и в 60-х годах возросшая интеграция торговли сопровождалась усилением миграций, в 80-х годах XX века, когда контроль над миграциями усилился, этого уже не происходило» (Faini et al., 1999). В процессе глобализации международные миграции представляют собой исключение. Когда-то границы препятствовали передвижению всего — денег, товаров и людей, но сегодня они задерживают преимущественно людей. «В содружестве государств крепнет консенсус в пользу упразднения пограничных барьеров на пути потоков капитала, информации и услуг — говоря шире, препятствий на пути к дальнейшей глобализации. Но когда речь заходит об иммигрантах и беженцах, национальные государства во всем их былом величии утверждают свои суверенные права на пограничный контроль» (Sassen, 1996, p.59). Как показывает в главе 2 Найджел Харрис, эту ситуацию можно считать парадоксальной, если принять во внимание то, что интернационализация экономики создает мировой рынок рабочей силы, в рамках которого некоторые страны склонны специализироваться на обеспечении остального мира работниками определенных типов.

Наилучший пример этого парадокса — ситуация Мексики и США: две страны, объединенные соглашением о свободной торговле, разделены границей, охраняемой с помощью передовой военной

техники и оборудования. Это — не единичный пример. Европейский Союз — единственный регион мира, в котором соглашения о свободе торговли дополнены соответствующим правом свободного передвижения людей в широких пределах, что и показывают Ян Кунц и Мари Лейнонен в главе 7.

Впрочем, сравнение людских потоков с потоками капитала, информации или товаров носит упрощенный характер, так как передвижения людей порождают весьма сложные социальные проблемы и создают политические вызовы, которыми нельзя пренебрегать. Более того, протекционизм и государственное вмешательство по-прежнему существуют. Даже свобода торговли сталкивается с сильным противодействием, особенно в таких важных секторах экономики, как сельское хозяйство. Единая аграрная политика, которую проводит Европа, налагает ограничения на передвижение сельскохозяйственных продуктов по тем же самым причинам, которые иногда используют для оправдания закрытых границ, а именно по причинам обеспечения социальной стабильности и национальных интересов.

И все-таки нельзя игнорировать противоречие, существующее между глобализацией и отказом от либерализации миграций. Переговоры в рамках ВТО о «временном передвижении физических лиц» («Режим 4») красноречиво иллюстрируют это обстоятельство. Признавая, что торговля услугами требует непосредственного физического контакта между поставщиками и потребителями услуг, и, стремясь усилить либерализацию международной торговли услугами, члены ВТО вступили в переговоры о трансграничном передвижении работников. В принципе, эти переговоры касаются исключительно тех людей, которые оказывают услуги на временной основе. Вопросы, относящиеся к постоянной миграции, гражданству, проживанию или постоянной работе, вынесены за рамки этих переговоров. Но граница между временными и постоянными мигрантами неясна и нечетка, проблема по-прежнему остается, по большей части, неизученной и противоречивой, а дискуссии пока касаются в основном мобильности квалифицированных специалистов, перемещающихся в пределах многонациональных компаний (Bhatanagar, 2004). Это, однако, показывает, что торговля и миграции в глобализированной экономике взаимосвязаны, и что давление в пользу либерализации торговли может в какой-то момент привести к реализации сценария МБГ, узко ориентированного на торговлю.

Ограничения экономического подхода

Хотя оценка экономического воздействия сценария МБГ является очень важной задачей, следует подчеркнуть, что миграционная политика оказывает существенное влияние на этические проблемы, права человека и состояние справедливости в мире. Поэтому миграционная политика не может руководствоваться исключительно экономическими соображениями. Например, политику воссоединения семей иногда критикуют за то, что она приводит к въезду «экономически бесполезных» родственников иммигрантов. В работе, посвященной иммиграционной политике США, Саймон (Simon, 1989, p.337) утверждает, что мигрантов следует отбирать «скорее на основании их экономических характеристик, а не на основании семейных связей». Но такой подход означал бы отрицание права людей на проживание вместе с семьями, поэтому большинство государств разрешает воссоединение семей (Carens, 2003).

Более того, миграционная политика не может быть выгодной для всех. Миграция квалифицированных работников выгодна странам-реципиентам, но не слишком выгодна странам-донорам. Воссоединение семей важно для мигрантов, но не всегда идет на пользу странам-реципиентам. Личные интересы мигрантов могут привести к нежелательной утечке мозгов и т.д. Трудно одновременно удовлетворить и страны-доноры, и страны-реципиенты, и самих мигрантов. Приходится делать социальный и политический выбор.

«Экономический анализ вызывает вопросы о том, к какой цели в области благосостояния следует стремиться... Следует ли стремиться к максимизации благосостояния только граждан своей страны или же надо учитывать и благосостояние иммигрантов? Следует ли стремиться к максимизации национального экономического благосостояния или к повышению глобального экономического благополучия? Различные цели в области благосостояния означают различные оптимальные политические курсы. Хотя экономисты могут сказать нам, какие именно меры в максимальной степени способствуют достижению конкретной цели в области благосостояния, выбор такой цели остается, в конечном счете, моральным решением» (Chang, 2000, pp.225-226).

Мы снова сталкиваемся с проблемой уровня, на котором выполняется анализ. Обычно политика той или иной страны

сосредоточена на ее национальных интересах, что, как уже сказано, создает моральные проблемы. С другой стороны, правительства несут ответственность за обеспечение национальных интересов. От правительств ожидают уважения к материальному благополучию граждан. Но даже с учетом всего этого картина остается осложненной, поскольку определение национальных интересов может оказаться трудным делом. Различные социальные акторы — работодатели, профсоюзы, политики, — имеют, обычно, разные взгляды и пытаются оказать влияние на выбор политических решений (Humphries, 2002). Возникающая в результате этого взаимодействия миграционная политика может быть выгодна только наиболее влиятельному сегменту населения. Тем самым миграционная политика может усиливать внутреннее неравенство. Более того, сосредоточение внимания на материальном благополучии национальных государств может привести к нежелательным результатам, если такой акцент создает напряженность и социальное недовольство в соседних странах. Так, в интересах Европы и США иметь добрососедские отношения с Северной Африкой и Мексикой, соответственно, а потому Европе и США следует принимать, по крайней мере, некоторых мигрантов из Северной Африки и Мексики.

Социальный аспект

Если этические и экономические аспекты сценария МБГ хорошо изучены, то социальному аспекту этого сценария уделяется мало внимания. Вероятно, такое невнимание обусловлено тем, что оценить многочисленные последствия, которые может оказать свободное передвижение людей на все стороны общественной жизни, почти невозможно. Как увидим, утверждения, будто нам известно, что произойдет, если границы будут открыты, — иллюзия. Здесь играют роль слишком многие факторы, а недавняя история напоминает, что иммиграционная политика зачастую дает непредсказуемые результаты (Castles, 2004). Впрочем, это не должно удерживать нас от попыток пролить свет на социальный эффект сценария МБГ, поскольку, какой бы сильной ни была моральная или экономическая мотивация его осуществления, продвижение свободы перемещения будет неполным и безуспешным, если во внимание не будут приняты все последствия такой либерализации.

Сколько людей будет вовлечено в миграции?

Против сценария МБГ часто выдвигают следующий довод: реализация этого сценария приведет к огромным и неуправляемым миграционным потокам, направленным в развитые страны. Поэтому возникает первый, очевидный, вопрос: сколько людей будет вовлечено в миграции в условиях свободы передвижений? Политика, проводимая в настоящее время, сосредоточена на ограничении мобильности, поэтому предположение, что отказ от этой политики позволит мигрировать большему числу людей, представляется справедливым. Однако вопрос «Сколько?» остается. Увеличение числа мигрантов в разумных пределах поддается управлению, но что произойдет в случае массового роста? Прежде всего, следует отбросить мысль, что все жители стран-доноров только о том и думают, как бы мигрировать. Как указано в изданном Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев справочнике, «можно полагать, что если человек не ищет приключений или не хочет просто посмотреть мир, этот человек, как правило, не покинет дом и родную страну без какой-то очень сильной причины для такого поступка» (UNHCR, 1979, Chapter 1, Article 39).

История Европейского Союза (краткий обзор которой выполнен Яном Кунцем и Мари Лейнонен в главе 7) позволяет извлечь полезные уроки. Каждый шаг по расширению ЕС сопровождается необоснованными страхами перед массовым наплывом мигрантов. Сегодня многие страны-члены ЕС устанавливают временные ограничения на передвижение людей из большинства 10 новых членов ЕС. Но исследователи сходятся во мнении, что очень крупные миграционные потоки с востока на запад маловероятны. В будущем те же вопросы могут возникнуть при приеме Турции. Но, как утверждают Тейтельбаум и Мартин (Teitelbaum and Martin, 2003), сделать заслуживающие доверия прогнозы, сколько турецких рабочих покинет страну, невозможно, поскольку такие прогнозы зависят от развития как собственно турецкой, так и европейской экономики.

Далее, следует вспомнить, что миграционные потоки и правовые условия миграций не всегда связаны друг с другом. Люди, не желающие идти на риск нелегальных миграций, могут решиться на предусматриваемые сценарием МБГ законные миграции. Но, как уже говорилось, ограничительные меры не удерживают людей от попыток мигрировать тайно, поэтому сценарий МБГ не окажет особого воздействия на численность людей, которые покинут родину

независимо от того, разрешены свободные миграции или нет. Реализация сценария МБГ всего лишь уменьшит опасности, которым подвергаются мигранты. Более того, препятствия передвижению ограничивают свободу мигрантов, что приводит к повышению числа мигрантов, оседающих в новых странах на постоянной основе. В таком случае сценарий МБГ позволит большему числу мигрантов возвращаться на родину, временно или постоянно, что в какой-то степени сможет уравновесить рост численности людей, желающих покинуть родину. Мексиканская миграция в США иллюстрирует эти предположения: мигранты продолжают попытки пересечь границу до тех пор, пока не добьются успеха, а, учитывая современные трудности перехода границы, склонны оставаться в США на более длительный срок, чем раньше. (Cornelius, 2001).

Сценарий МБГ: благосостояние и социальная устойчивость

Миграции часто воспринимают как угрозу социальной устойчивости, поэтому важно рассмотреть возможное воздействие сценария МБГ на функционирование принимающих обществ. Этот вопрос касается, главным образом, государств благосостояния: как заметил однажды Милтон Фридман, «просто очевидно, что невозможно иметь и свободную миграцию, и государство благосостояния» (цит. по Raico, 1998, p. 135). Как говорит Хан Энтцингер (см. главу 6), главная проблема заключается в противоречии логики, заложенной в концепциях государства благосостояния, и логики свободных миграций. Сценарий МБГ предполагает открытость в передвижении, тогда как системы государственного материального обеспечения основаны на закрытости: люди связывают себя обязательствами долговременной приверженности сообществу, получая взамен от сообщества защиту. Вынося за скобки финансовое воздействие, которое оказывает на системы материального обеспечения стран Запада увеличение миграции, риск заключается в том, что свободное передвижение создает угрозу для чувства общей национальной идентичности и солидарности, побуждающего людей участвовать в системах материального обеспечения в качестве налогоплательщиков. Ян Кунц и Мари Лейнонен (глава 7) делают вывод, что, таким образом, сценарий МБГ несовместим с системами коллективного благосостояния и предполагает приватизацию таких систем.

Это — реальная проблема, не только потому, что государства благосостояния, завоеванного немалой ценой, социально уязвимы, но и потому, что прием мигрантов требует именно развитых систем материального обеспечения. Сценарий МБГ бросает вызов жизнеспособности государств благосостояния, одновременно требуя эффективных механизмов материального обеспечения, которые должны гарантировать, что приток вновь прибывших не создаст угрозу социальному благополучию. Как уже говорилось, это также является одним из аргументов, с помощью которых отстаивают ограничения на миграции (особенно часто такие аргументы выдвигают сторонники коммунитаризма^{*}). Другую позицию представляет Кэйрнс (Carens, 1988), который с сожалением признает факт отрицательного воздействия свободы передвижений на государство благосостояния, но, невзирая на это, считает, что неравенство между странами в моральном отношении еще менее желательно, и что материальным обеспечением необходимо пожертвовать ради свободы людей и мировой справедливости.

Этот пессимизм требует оговорок. Например, часто утверждается, что миграции послужат противовесом старению населения стран Запада (United Nations, 2000). Следовательно, аргументы, основанные на соображениях благосостояния, могут, таким образом, быть использованы для доказательства необходимости увеличения миграции. Далее, как показывает Ирегуи (Iregui, 2005), издержки миграции квалифицированных работников, выраженные в категориях утечки умов, могут превосходить выгоды, выраженные в категориях материального благополучия, но если предположить, что мигрируют и квалифицированные, и неквалифицированные работники, то потерь можно избежать. Как замечает в главе 6 Хан Энтцингер, государствам следует инвестировать в лингвистическую и профессиональную подготовку мигрантов, тем самым способствуя их интеграции и повышению их доли в рабочей силе. Более того, по мнению Геддеса (Geddes, 2003), миграция является далеко не главной угрозой для государств благосостояния: гораздо большую роль в создании такой угрозы играют другие факторы — ситуация на рынке рабочей силы, демографические тенденции или политические решения. К тому же, свободное передвижение приведет к улучшению благосостояния нелегальных мигрантов, статус которых является

^{*} Коммунитаризм — сформировавшееся в конце XX в. направление общественной мысли, выступающее против крайностей индивидуализма и акцентирующее интересы обществ и общественное благо — *прим. пер.*

источником уязвимости, а также к сокращению масштабов теневой экономики и, благодаря этому, увеличению вклада работодателей и работников в системы материального обеспечения.

Важен вопрос о включении, инкорпорировании мигрантов в принимающие сообщества в условиях свободного передвижения. И снова мигрантов часто обвиняют в нежелании «интегрироваться», и в том, что они угрожают социально-культурным основам стран, в которые они приехали. В частности, сценарий МБГ иногда отвергают по той причине, что последствиями его реализации станут расизм и ксенофобия. Утверждают, что свобода миграций увеличит численность мигрантов и из-за этого усилится напряженность между мигрантами и коренным населением стран-реципиентов, особенно на рынке рабочей силы. Это вызовет направленную против иммигрантов мобилизацию общества и усилит влияние популистских и правоэкстремистских групп (Castles, 2004, p. 873). Вальцер (Walzer, 1983) сходным образом утверждает, что если государства не будут контролировать миграции, народ сам отвергнет иностранцев, прибегая, возможно, к насильственным мерам.

Но между ксенофобией и численностью иммигрантов нет прямой зависимости. Так, в регионах, где прежде не сталкивались с мигрантами, даже небольшое их число порой может вызвать непропорционально враждебную реакцию. Если быть принципиальным, следует заметить, что пограничный контроль тоже косвенным образом питает расизм. Пограничный контроль провоцирует мысль о том, что иностранцы и люди, похожие на иностранцев, нежелательны. Это, в свою очередь, вызывает сомнения, нужно ли легальным мигрантам предоставлять право проживания в обществах-реципиентах (Hauser, 2000). В конечном счете, эта мысль приводит к усилению внутренних размежеваний между различными этническими группами. Она угрожает доступу мигрантов к достойным условиям жизни, а равно и самой устойчивости общества (Fassin et al, 1997); Whitol de Wenden, 1999). Как замечает Дюметт (Dummett, 2001), общественное мнение в странах Запада подвержено влиянию дискурса, выдвинутого сторонниками ограничительных мер, которые выступают за закрытие границ на десятилетия, что может лишь усилить анти-иммигрантские настроения. Любые изменения в миграционной политике предполагают прекращение лживой пропаганды, направленной против иммигрантов, и просвещение электората. Таким образом, связь между сценарием МБГ и расизмом неоднозначна.

Сценарий МБГ: демократия и гражданство

Вопросы прав, гражданства и участия в общественной жизни тесно связаны с вопросами благосостояния и интеграции. В принципе, доступ к гражданским правам зависит от наличия гражданства. Таким образом, мигранты исключаются из этих прав. Однако на практике неграждане тоже обладают определенными правами. Так, права человека основаны на принципе персоналитета, а не гражданства, и защищают как уроженцев стран проживания, так и мигрантов. Мигранты участвуют в профсоюзах, в образовательной системе, в системе материального обеспечения, пользуются правами, защищающими их на рынке труда. Иногда мигранты даже пользуются правом голоса и могут участвовать в местных выборах. Это служит иллюстрацией того, что доступ к правам определяется также фактом проживания на территории, а не только гражданством (Jacobson, 1996; Soysal, 1994). Хаммар (Hammar, 1990) сформулировал и ввел в оборот термин «натурализовавшийся иностранец» («denizen»), обозначающий тот промежуточный статус, когда мигранты уже не являются абсолютными иностранцами, но еще не являются и полноправными гражданами. Сценарий МБГ обострит вопрос о статусе. Если и будут люди свободно передвигаться из одной страны в другую, будет возникать вопрос о статусе этих людей на разных этапах их странствований. Даже в условиях неограниченной свободы передвижения люди, вероятно, будут стремиться осесть в той или иной стране. Они будут становиться гражданами такой страны. Тем не менее, необходимо предусмотреть ситуации, когда отдельные страны будут становиться пристанищем для очень большого числа мигрантов, не являющихся их уроженцами.

Естественно, все проживающие в той или иной стране люди должны иметь одинаковый доступ к некоему минимальному комплексу прав, в том числе, к гражданским правам и социальным правам на образование, здравоохранение и жилье. Это соответствует основному этическому принципу, согласно которому все люди должны иметь доступ к базовым правам. Именно эта концепция лежит в основе Международной конвенции ООН о правах мигрантов (Pécoud and de Guchteneire, 2006b). Кроме того, необходимо предотвратить возникновение сегмента населения, не пользующегося предоставляемыми правами, подвергающегося эксплуатации и испытывающего нужду. Существование такого сегмента

противоречит национальным интересам государств, потому что наличие бесправных рабочих-мигрантов будет оказывать понижающее влияние на благосостояние всего населения. Но что следует сказать о доступе к пособиям по безработице, к политическим правам или о культурном признании? Неограниченная свобода передвижений бросит вызов традиционному распределению этих прав.

То же самое относится к участию мигрантов в общественно-политической жизни. Понять две крайние ситуации, которых следует избегать, несложно. Первая из этих ситуаций предусматривает отказ мигрантам в доступе к политическим правам. Мигрантам разрешается жить в стране, не оказывая ни малейшего влияния на функционирование ее институтов. Мигранты должны соблюдать законы и повиноваться правительствам, над которыми у них нет никакого контроля. В странах иммиграции, имеющих жесткие процедуры натурализации, такая ситуация встречается часто. По словам Майкла Вальцера, такие государства «подобны семьям, в которых живет и прислуга» (Walzer, 1983, p.52). Это несправедливая ситуация, изолирующая мигрантов и низводящая их до положения людей второго сорта. Другую крайность представляет ситуация, при которой все мигранты могут обладать полными гражданскими правами. В этом случае даже недавно приехавшие мигранты будут пользоваться таким же влиянием на общественно-политическую жизнь, каким пользуются уроженцы страны-реципиента. Такая ситуация может, в конечном счете, угрожать принципам демократических институтов. Предоставление людям, только что приехавшим в страну, тех же самых прав, которыми пользуются уроженцы этой страны и люди, долгое время проживающие в ней, люди, разделяющие чувство сильной преданности стране, кажется нелогичным и несправедливым. Иначе говоря, свобода передвижения является вызовом демократии, и необходимо найти способы ее примирения с функционированием демократических институтов.

Первым ответом на эти проблемы является разъединение гражданства и национальной принадлежности. Как совершенно ясно говорят Кастлс и Дэвидсон (Castles and Davidson, 2000), классическая форма гражданства, в соответствии с которой членство в обществе и права основываются на национальной принадлежности, неадекватна в мире, характеризующемся глобализацией и подвижностью населения. Эта форма создает ситуации, при которых люди лишены вообще всякой принадлежности: они живут в странах, в которых пользуются

очень небольшими правами. И при этом такие люди отстранены от участия в жизни обществ, из которых они вышли. Следовательно, гражданство должно быть основано на принципе проживания на территории определенного государства. Следуя этой логике, Шемийе-Жандру (Chemillier-Gendreau, 2002) утверждает, что до тех пор, пока государства предоставляют права на основе национальной принадлежности, будут возникать несправедливые ситуации, потому что государства могут постоянно испытывать соблазн отказать в предоставлении этих прав людям, находящимся в их власти, — или отказывая им в натурализации, или (что происходит реже) лишая гражданства. Поэтому Шемийе-Жандру призывает к глобальному гражданству, в соответствии с которым люди будут пользоваться правами независимо от национальной принадлежности, исключительно на основании того, что они — люди.

Остается проблема: когда и кому предоставлять права? Было бы абсурдно ожидать, что государства станут предоставлять гражданство всем въехавшим на их территорию иностранцам, например, таким, как туристы, студенты или люди, прибывающие по делам бизнеса. Творческий подход к этим вопросам состоит в том, чтобы «распаковать» гражданство и подумать над тем, как дифференцированно распределять различные его составляющие, особенно политические, гражданские, социальные, семейные и культурные права. При таком подходе удастся избежать черно-белой, бинарной логики, при которой люди либо имеют все возможные права, либо вообще лишены прав. Мигранты в этом случае смогут сначала получить первый комплекс прав — гражданские права и фундаментальные социальные права. Все права на социальную защиту и политические права они обретут лишь впоследствии и постепенно. Подобная система гарантирует мигрантов от «бесправия» (что обычно характерно для нелегальных мигрантов). В то же время эта система допускает высокую мобильность людей и устраняет страхи уроженцев стран-реципиентов и людей, долгое время проживающих в них, которые не без колебаний делятся своими привилегиями с вновь прибывшими. По мнению Хана Энтцингера (см. главу 6), вновь прибывшим не надо будет оплачивать блага, к которым они поначалу не имеют доступа. Это снизит затраты на их труд и усилит их интеграцию в рынок рабочей силы. Риск заключается в том, что система «дифференцированного включения» может трансформироваться в систему «дифференцированного исключения». Но «слишком высокая мобильность попросту несовместима с

устойчивой структурой прав... В процессе обеспечения полных прав необходимы определенные пороги» (Engelen, 2003, p. 510).

Границы внешние и внутренние

Внешние границы — всего-навсего один из видов границ. Как сказано в этом разделе, мигрантам запрещают не только въезжать в страны. После того, как они все-таки попали на территорию страны, куда хотели въехать, им часто запрещают участвовать в жизни принимающего общества и инкорпорироваться в это общество, особенно в плане доступа к системам материального обеспечения, правам и гражданству. Поэтому можно вообразить мир «открытых» границ, в котором мигранты смогут беспрепятственно пересекать межгосударственные границы, но будут отлучены от институтов принимающих обществ. Таким образом, сценарий МБГ предусматривает скорее вытеснение, изживание границ, нежели их упразднение. Это в особенности относится к случаям, когда под влиянием международных миграций возникают социальные, этнические или религиозные сообщества (Heisler, 2001), причем одновременно предпринимаются меры по ограничению миграций, направленные на сокращение доступа мигрантов к государственным или общественным ресурсам (Cohen et al., 2002). В результате «границы становятся более многообразными, принимая и географические и негеографические формы, приобретая социальный, политический и экономический характер» (Jacobson, 2001, p.161).

Следовательно, недостаточно обеспечить людям право на пересечение границ и на поселение там, где они хотят. Необходимо также обеспечить положение, при котором людей, прибывших в другую страну, не останавливают на внутренних границах, а предоставляют им возможность полноправно участвовать в жизни принимающего общества. Это условие обеспечения социальной устойчивости общества, поскольку вероятность появления социальной фрустрации выше у людей, исключенных из общества.

Рынки рабочей силы часто сегментированы, что ограничивает социальную мобильность и порождает границы внутри армии работников, которые часто пролегают по этническим линиям. На долю мигрантов остается грязная работа, для которой характерны риски, низкие заработки и отсутствие перспектив. Это усиливает изоляцию мигрантов и приводит к появлению в обществе «гетто», что

угрожает принципу справедливого распределения ресурсов и возможностей среди всех членов общества.

Практический аспект

При обсуждении различных аспектов сценария МБГ подчеркивается неясность практических последствий такого миграционного режима. «Никто не может утверждать, что сколько-нибудь подробно представляет, каковы могут быть последствия открытия границ через несколько десятилетий» (Barry, 1992, p.280). Хотя в пользу сценария МБГ можно привести веские моральные аргументы, воздействие, которое окажет реализация этого сценария на заработные платы, системы социального обеспечения, расизм и гражданство, неопределенно. Вероятно, было бы преувеличением утверждать, что свобода передвижения приведет к хаосу, но недооценивать проблему также было бы ошибкой: как говорит Кастлс (Castles, 2004, p.873), «элегантная простота лозунга «открытые границы» обманчива, ибо это породит множество новых проблем». Поэтому необходимо предвидеть практические последствия реализации сценария МБГ и разрабатывать способы управления реализацией этого сценария.

Необходимость многостороннего подхода

Первый принцип управления свободными передвижениями заключается в межгосударственном сотрудничестве, которого требует такое управление. Если не все государства следуют путем свободы передвижений, ни от одного государства нельзя ожидать успехов в продвижении. Односторонняя открытость не только невероятна, но и потенциально вредна.

«Любая страна, богатая или бедная, открывшая свои границы, вскоре обнаружит, что другие государства извлекают выгоду из этой полезной политики. Соседняя страна, если ее элита стремится к большей однородности общества, может запросто изгнать свои меньшинства в страну, открывшую свои границы. Правительство, стремящееся к более эгалитарному обществу, может сбросить в страну, открывшую границы, своих безработных и бедняков. Авторитарные режимы могут избавиться от своих противников: любая страна может очистить свои тюрьмы от заключенных,

сумасшедшие дома от психически больных, а дома престарелых — от престарелых» (Weiner, 1996, p.173).

К этому следует добавить проблемы безопасности. В главе 5 Бимал Гош отмечает, что сценарий МБГ позволит не только террористам, но и преступникам любого рода легче избегать слежки. Эти опасения указывают на важность международного сотрудничества. Однако эти риски свободы передвижения могут иметь место в федеративных государствах, в которых регионы отчасти несут ответственность за материальное обеспечение и безопасность общества. В федеративных государствах эти последствия могут быть предотвращены путем межрегионального сотрудничества. Разумеется, достичь таких соглашений на мировом уровне сложнее, но эти препятствия по своей природе не являются непреодолимыми.

Вторым принципом управления в условиях МБГ должно стать создание механизмов мониторинга. Такие механизмы нужны для изучения и отслеживания социальных трансформаций, вызванных повышенной свободой передвижений, они также позволят открывать границы менее хаотичным образом. Оба принципа — сотрудничество и мониторинг — подчеркивают необходимость многосторонних соглашений (или организаций), которые обеспечат более всестороннее управление свободными передвижениями, чем это можно сделать путем переговоров, проводимых в рамках ВТО и ориентированных на торговлю, о чем упоминалось выше. В последние годы многие призывали к многостороннему подходу к управлению миграциями. Было выдвинуто несколько предложений, носивших похожие названия: «Новый международный режим управления передвижением людей» (Ghosh, 2000), «Генеральное соглашение о передвижении людей» (Straubhaar, 2000), «Генеральное соглашение о политике в области миграций и беженцев» (Harris, 1995, p.224), «Глобальное соглашение о передвижении людей» (Veenkamp et.al., 2003, p.98) или название, построенное по образцу ВТО, — «Всемирная миграционная организация» (Bhagwati, 1998, pp. 316-317, 2003). К поиску подобных соглашений побуждают и вопросы обеспечения безопасности. Так, Козловски говорит о «Всеобщем соглашении по проблемам миграций, передвижений и безопасности» (Kosklowski, 2004).

Не описывая природу, функционирование и цели упомянутых инициатив в деталях (они рассмотрены Бималом Гошем в главе 5 и Мехметом Угуром в главе 4), подчеркнем их общую черту: все они

предусматривают такое управление миграционными потоками, в котором совместно участвуют государства-доноры и государства-реципиенты. Такое сотрудничество позволит избежать ошибок, присущих односторонней политике, и служит гарантией того, что миграции не нанесут вреда интересам ни государств-доноров, ни государств-реципиентов, ни самих мигрантов. Что касается сценария МБГ, то есть два подхода к многостороннему сотрудничеству. С одной стороны, есть авторы, утверждающие, как это делает в главе 5 Бимал Гош, что упорядоченная система управления миграциями в принципе лучше, чем свободное передвижение, поскольку позволяет избежать напряжения и неравенства в распределении благ, характерных для сценария МБГ, к тому же для государств упорядоченная система значительно более приемлема. С другой стороны, есть специалисты, которые рассматривают многостороннее сотрудничество как временную меру, сглаживающую переход к свободе передвижений.

«С точки зрения практики, даже если государства согласятся в принципе признать всеобщее право на передвижение, реализация этого права, вероятно, вызовет хаос в случае мгновенного открытия всех границ. Но есть много случаев, когда государства в принципе приходят к согласию относительно некоторых прав и приступают к их имплементации в ограниченном масштабе, в соответствии с достигнутыми соглашениями... Нельзя ли сходным образом продвигаться к признанию права людей на свободу трансграничных передвижений? Даже если цель невозможно достичь сразу, не стоит ли начать процесс с международного соглашения, в соответствии с которым каждое государство-участник, наряду с признанием обязательств, предусмотренных национальными законами о беженцах и других мигрантах, согласится с необходимостью установления квоты для людей, просто обращающихся за разрешением на въезд?» (Dummett, 1992, p.179).

Наконец, сценарий МБГ и интернационализация и/или либерализация миграционной политики вызывают вопрос о системе предоставления убежища. Сегодня люди, ищущие убежище, — единственные мигранты, о положении которых заботу проявляют на отчасти многосторонней основе. Многосторонний характер носит деятельность Верховного комиссара ООН по делам беженцев и

ратифицированная многими государствами Женевская конвенция 1951 года. В принципе, отличие лиц, ищущих убежища (беженцев), от других мигрантов ясно. В большинстве государств имеются четко определенные процедуры принятия решения о предоставлении убежища, хотя эмпирические исследования показывают, что грань, отделяющая беженцев от прочих мигрантов, часто бывает зыбкой. При осуществлении сценария МБГ данное различие теряет смысл. Как утверждает Кастлс (Castles, 2004), это достойно сожаления потому, что даже существующая несовершенная система предоставления убежища защищает множество людей, находящихся в уязвимом положении. Можно выдвинуть и противоположный тезис. Можно утверждать, что борьба с нелегальной миграцией побуждает многие принимающие государства относиться к людям, желающим получить убежище, как к скрывающим свои намерения экономическим мигрантам. Это приводит не только к нескончаемым и неуправляемым процедурам «доказательства» гонений, которым эти люди подвергались на родине, но и к нарушениям прав человека и к страданиям как «подлинных», так и «ложных» беженцев (Barsky, 2001; Hayter, 2000). Другими словами, проведение различий между беженцами и мигрантами не только не реально, но и контрпродуктивно с позиций права на убежище.

Региональные подходы к свободе передвижения

Очевидно, что формирование многостороннего сотрудничества на мировом уровне, — трудная задача. Поэтому представляется разумным предусмотреть в качестве предварительного шага реализацию регионального сотрудничества. На региональном уровне происходят крупные трансграничные передвижения людей, а в странах, вовлеченных в эти процессы, наблюдается тенденция к социально-экономической конвергенции. С экономической точки зрения, сначала должны открыться границы, а после этого начнется процесс выравнивания развития, но на практике существующее между государствами неравенство может помешать всяким обсуждениям проблемы открытых границ. По сути дела, некоторые регионы мира обсудили проблему регионального управления миграциями в деталях, что косвенно свидетельствует о том, что в этих регионах осознали недостатки сугубо односторонних, национальных подходов к миграции. Некоторые страны даже рассматривают свободу передвижения как способ обеспечения регионального сотрудничества.

Опыт таких стран полезен для понимания трудностей имплементации сценария МБГ.

Несомненно, самым ярким примером является Европейский Союз, в котором обеспечена беспрецедентная свобода передвижений для граждан стран ЕС. Как указывают в главе 7 Ян Кунц и Мари Лейнонен, создание для граждан возможностей свободного передвижения из одного государства-члена Союза в другое было одной из главных целей ЕС. Появление таких возможностей не привело, однако, к существенному увеличению миграций, что указывает на важность внутренних границ (в том числе административных, финансовых, культурных, языковых и психологических барьеров). Мобильность характерна, по большей части, для элит европейских стран, тогда как люди, работающие по найму, склонны оставаться на родине. В то же время европейские лидеры занялись ужесточением контроля над внешними границами ЕС и наблюдением за этими границами. Это ведет к возникновению того, что называют «Крепостью-Европой». В принципе, эти две тенденции (исчезновение внутренних и упрочение внешних границ) требуют общего подхода к миграциям, но европейские лидеры считают продвижение в этом направлении делом чрезвычайно трудным. Независимо от этого, очевидно, что опыт европейских стран представляет самую всеобъемлющую попытку реализовать свободу передвижений в обширном наднациональном пространстве.

Но есть и другие, менее известные примеры свободных трансграничных передвижений, прежде всего, в Африке. На этом континенте, где истари население было мобильным, а свобода передвижений часто была и остается нормой, границы возникли недавно и отличаются проницаемостью. Хотя эти особенности должны, в принципе, создавать благоприятные условия для сценария МБГ, этому препятствует национальное строительство после обретения независимости — мощный процесс, порой вызывающий обостренный национализм или ксенофобию. И все-таки с начала 90-х годов XX века, Африка, по-видимому, включилась в усилия, направленные на обеспечение большей свободы передвижений, которую обычно обосновывали панафриканской идеологией, но которую все более оценивают в категориях экономических выгод. Панафриканские организации, такие, как Новое партнерство для развития Африки и Африканский Союз, выражают приверженность свободе передвижений, причем Африканский Союз недавно выдвинул предложение о введении «африканского паспорта», облегчающего

передвижение людей по континенту. Впрочем, как показывает пример западной и южной Африки, возможность преодоления сугубо односторонней национальной политики остается неопределенной.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе, в соответствии с увеличением свободы торговли, региональные организации сосредоточены на вопросах миграций, касающихся бизнеса и квалифицированных работников. Другие региональные инициативы направлены на борьбу с незаконными миграциями, торговлей людьми и решение проблемы беженцев. Как пишет в главе 8 Грациано Баттистелла, перспективы продвижения к реализации сценария МБГ в Азии, по-видимому, более ограничены, чем в других частях мира. В Латинской Америке, как и в Европе, осознание необходимости борьбы с нелегальной миграцией (в особенности из андского региона) привело к укреплению пограничного контроля, тогда как экономические проблемы привели к обострению проблем расизма и ксенофобии. Наиболее известный пример разрыва между перемещением товаров и передвижением людей — Североамериканское соглашение о свободной торговле (NAFTA). В главе 9 Рафаэль Аларкон на основе документов показывает: с самого начала было ясно, что соглашение не охватывает миграции.

Эти разнообразные примеры демонстрируют крайнюю сложность введения свободы передвижений и обращают внимание на препятствия, неизбежно возникающие на пути к введению такого режима. Впрочем, эти же примеры показывают, что свободные передвижения — не абсурд, которым тешатся европейцы. Эту концепцию обсуждают и даже иногда частично реализуют во многих регионах мира. Однако региональные инициативы вызывают критику. Мехмет Угур (глава 4) утверждает, что региональные соглашения способствуют всего лишь воспроизводству существующих в мире неравенств на другом уровне. Бимал Гош (глава 5) подчеркивает, что миграции всегда обходят соглашения, имеющие географические рамки, и что некоторые региональные подходы могут вызывать напряженность: закрытие границ в одном регионе может, например, переориентировать потоки на другие регионы. Это указывает на необходимость разработки глобального подхода к миграциям, подхода, который устранил противоречия между региональными соглашениями.

Заключение

Государства во всем мире прибегают к управлению миграциями, но сталкиваются с огромными трудностями в разработке политики, которая соответствовала бы их притязаниям. Численность мигрантов вряд ли сократится в ближайшем будущем, когда станет еще яснее, что даже самые изощренные и дорогостоящие меры контроля не смогут по-настоящему остановить мигрантов. Вероятно, главными жертвами неадекватного подхода к миграциям станут мигранты, которые будут (могут?) подвергнуться еще более высокому риску при пересечении границ. Возникла настоятельная необходимость подумать о непротиворечивой миграционной политике.

Предположение о том, что сценарий МБГ может дать ответы на проблемы современности, может показаться наивным. Но столь же наивно полагать, что сравнительно ограниченные схемы, практикуемые в современной системе управления миграциями, дадут долгосрочные ответы на существующие проблемы. У сценария МБГ есть преимущества: он этически оправдан, являясь полезным дополнением к праву человека на эмиграцию, к которому добавляется симметричное право на свободу передвижения. В глобализованном мире передвижение людей — не аномалия, к которой надо относиться как к исключению. Миграции — нормальный процесс, коренящийся в социально-экономических структурах, встроенный в кочевую жизнь мигрантов и в их транснациональные идентичности. Существует достаточное количество примеров, свидетельствующих о том, что классическая модель миграций, заканчивающихся поселением на постоянное жительство, не охватывает все современные случаи передвижения людей. Политика должна, таким образом, принимать во внимание новые особенности миграций.

Вместе с тем, социальные и экономические последствия реализации сценария МБГ крайне сложны. В этом обзоре подчеркнуты многочисленные неопределенности, окружающие этот сценарий. Поэтому необходимо проанализировать как сильные, так и слабые стороны сценария МБГ и помнить о том, что хотя свобода передвижений, возможно, и желательный сценарий, но его осуществление — сложная задача, требующая тщательного, осторожного осмысления. Сценарий МБГ — не простая, лишенная опасностей и рисков мера, которая сразу же положит конец всем несправедливостям. Но этот сценарий и не утопия, совершенно оторванная от реальности. Сценарий МБГ — вдохновляющее видение

будущего миграций и драгоценный источник идей, позволяющий разрабатывать более справедливую миграционную политику.

Библиография

Anderson, M. 1996. *Frontiers : Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge, U.K., Polity Press.

Andreas, P. 2000. *Border Games^ Policing the U.S. – Mexico Divide*. Ithaca, NY, Cornell University Press.

Andreas, P. and Biersteker, T. J. (eds). 2003. *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*. New York, Routledge.

Andreas, P. and Snyder, T. (eds). 2000. *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, Md., Rowman & Littlefield.

Barry, B. 1992. The quest for consistency: a sceptical view. B. Barry and R. E. Goodin (eds), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*. New York and London, Harvester Wheatsheaf, pp. 279–87.

Barry, B. and Goodin, R. E. (eds). 1992. *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*. New York and London, Harvester Wheatsheaf.

Barsky, R. F. 2001. An essay on the free movement of people. *Refuge*, Vol. 19, No. 4, pp. 84–93.

Bhagwati, J. 1998. *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration and Democracy*, Cambridge, Mass., MIT Press.

_____. 2003. Borders beyond control. *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1, pp. 98–104.

Bhatnagar, P. 2004. Liberalising the movement of natural persons: a lost decade? *The World Economy*, Vol. 27, No. 3, pp. 459–72.

Borjas, G. J. 1999. *Heaven's door: immigration policy and the American economy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

Brochmann, G. and Hammar, T. (eds). 1999. *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford, U.K., Berg.

Carens, J. H. 1987. Aliens and citizens: the case for open borders. *The Review of Politics*, Vol. 49, No. 2, pp. 251–73.

_____. 1988. Immigration and the welfare state. A. Gutmann (ed.), *Democracy and the Welfare State*. Princeton, NJ, Princeton University Press, pp. 207–30.

_____. 2003. Who should get in? The ethics of immigration admissions. *Ethics & International Affairs*, Vol. 17, No. 1, pp. 95–110.

Castles S. 2004. The factors that make and unmake migration policies. *International Migration Review*, Vol. 38, No. 3, pp. 852–84.

Castles, S. and Davidson, A. 2000. *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. Basingstoke, U.K., Macmillan.

Chang, H. F. 2000. The economic analysis of immigration law. C. B. Bretell and J. F. Hollifield (eds), *Migration theory: Talking across Disciplines*. London, Routledge, pp. 205–30.

Chemillier-Gendreau, M. 2002. L'introuvable statut de réfugié, révélateur de la crise de l'Etat moderne. *Hommes & Migration*, Vol. 1240, pp. 94–106.

Cohen, S., Humphries, B. and Mynott, E. (eds). 2002. *From Immigration Controls to Welfare Controls*. London, Routledge.

Cole, P. 2000. *Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration*. Edinburgh, U.K., Edinburgh University Press.

Cornelius, W. A. 2001. Death at the border: efficacy and unintended consequences of U.S. immigration control policy. *Population and Development Review*, Vol. 27, No. 4, pp. 661–85.

Cornelius, W. A., Tsuda, T., Martin, P. L. and Hollifield, J. F. (eds). 2004. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Palo Alto, Calif., Stanford University Press, pp. 3–48. (2nd edition.)

Dowty, A. 1987. *Closed Borders: The Contemporary Assault on Freedom of Movement*. New Haven, Conn., Yale University Press.

Dummett, A. 1992. The transnational migration of people seen from within a natural law tradition. Barry and Goodin, op. cit., pp. 169–80.

Dummett, Sir M. 2001. *On Immigration and Refugees*. London, Routledge.

Engelen, E. 2003. How to combine openness and protection? Citizenship, migration, and welfare regimes. *Politics & Society*, Vol. 31, No. 4, pp. 503–36.

Entzinger, H., Martiniello, M. and Wihtol de Wenden, C. (eds). 2004. *Migration between States and Markets*. Aldershot, U.K., Ashgate.

Eschbach, K., Hagan, J., Rodriguez, N., Hernandez-Leon, R. and Bailey, S. 1999. Death at the border. *International Migration Review*, Vol. 33, No. 2, pp. 430–54.

Faini, R., De Melo, J. and Zimmermann, K. F. 1999. Trade and migration: an introduction. R. Faini, J. De Melo and K. F. Zimmermann (eds), *Migration: The Controversies and the Evidence*. Cambridge, U.K., Cambridge University Press, pp. 1–20.

Fassin, D., Morice, A. and Quiminal, C. (eds). 1997. *Les lois de l'inhospitalité: Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*. Paris, La Découverte.

Freeman, G. P. 1994. Can liberal states control unwanted migration? *Annals of the American academy of Political and Social Science*, Vol. 534, pp. 17–30.

Geddes, A. 2003. Migration and the welfare state in Europe. S. Spencer (ed.), *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*. Oxford, Blackwell/The Political Quarterly, pp. 150–62.

Ghosh, B. 2000. Towards a new international regime for orderly movements of people. B. Ghosh (ed.), *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford, Oxford University Press, pp. 6–26.

Gibney, M. (ed.). 1988. *Open Borders? Closed Societies? The Ethical and Political Issues*. Westport, Conn., Greenwood Press.

Gibney, M. J. 2004. *The Ethica and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*. Cambridge, U.K., Cambridge University Press.

Giraud, P.-N. 1996. *L'inégalité du monde: économie du monde contemporain*. Paris, Gallimard.

Guiraudon, V. and Joppke, C. (eds). 2001. *Controlling a New Migration World*. London and New York, Routledge.

Hamilton, B. and Whalley, J. 1984. Efficiency and distributional implications of global restrictions on labour mobility. *Journal of Development Economics*, Vol. 14, No. 1, pp. 61–75.

Hammar, T. 1990. *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot, U.K., Avebury.

Harris, N. 1995. *The New Untouchables: Immigration and the New World Order*. New York and London, I. B. Tauris.

_____. 2002. *Thinking the Unthinkable: The Immigration Myth Exposed*. London, I. B. Tauris.

Hayter, T. 2000. *Open Borders: The Case against Immigration Controls*. London, Pluto Press.

Heisler, M. O. 2001. Now and then, here and there: migration and the transformation of identities, borders, and orders. M. Albert, D. Jacobson and Y. Lapid (eds), *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis, Minn., University of Minnesota Press, pp. 225–47.

Hollifield, J. F. 1992. *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Post-war Europe*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Human Rights Advocates International. 2002. *Violations of migrant workers rights*. New York, United Nations Economic and Social Council (ECOSOC). (Document No. E/CN.4/2002/NGO/45.)

Humphries, B. 2002. Fair immigration controls – or none at all? S. Cohen, B. Humphries and E. Mynott (eds), *From Immigration Controls to Welfare Controls*. London, Routledge, pp. 203–19.

Iregui, A. M. 2005. Efficiency gains from the elimination of global restrictions on labour mobility: an analysis using a multiregional CGE model. G. J. Borjas and J. Crisp (eds), *Poverty, International Migration and Asylum*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 211–39.

Isbister, J. 1996. Are immigration controls ethical? *Social Justice*, Vol. 23, No. 3, pp. 54–67.

Jacobson, D. 1996. *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.

_____. 2001. The global political culture. M. Albert, D. Jacobson and Y. Lapid (eds), *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis, Minn., University of Minnesota Press, pp. 161–79.

Joppke, C. 1998. Why liberal states accept unwanted immigration. *World Politics*, Vol. 50, No. 2, pp. 266–93.

Jordan, B. and Düvell, F. 2002. *Irregular Migration: The Dilemmas of Transnational Mobility*. Cheltenham, U.K., Edward Elgar.

_____. 2003. *Migration: The Boundaries of Equality and Justice*. Cambridge, U.K., Polity Press.

Koslowski, R. 2004. Possible steps towards an international regime for mobility and security. *Global Migration Perspectives*, No. 8. Geneva, Switzerland, Global Commission on International Migration.

Lucas, R. E. 1999. International trade, capital flows and migration: economic policies towards countries of origin as a means of stemming migration. A. Bernstein and M. Weiner (eds), *Migration and Refugee Policies: An Overview*. London, Pinter, pp. 119–42.

Martin, P. 2003. *Bordering on Control: Combating Irregular Migration in North America and Europe*. Geneva, Switzerland, IOM. (Migration Research 13.)

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. and Taylor, J. E. 1998. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford, Clarendon Press.

Miller, D. and Hashmi, S. H. (eds). 2001. *Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives*. Princeton, N. J., Princeton University Press.

Nett, R. 1971. The civil right we are not ready for: the right of free movement of people on the face of the earth. *Ethics*, Vol. 81, No. 3, pp. 212–27.

Nevins, J. 2002. *Operation Gatekeeper: The Rise of the 'Illegal Alien' and the Making of the U.S. – Mexico Boundary*. New York, Routledge.

_____. 2003. Thinking out of bounds: a critical analysis of academic and human rights writings on migrant deaths in the U.S. – Mexico border region. *Migraciones Internacionales*, Vol. 2, No. 2, pp. 171–90.

Pécoud, A. and de Guchteneire, P. 2006a. International migration, border controls and human rights: assessing the relevance of a right to mobility. *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 21, No. 1, pp. 69–86.

_____. 2006b. Migration, human rights and the United Nations: an investigation into the obstacles to the UN Convention on Migrant Workers' Rights. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, Vol. 24, Issue 2, pp. 241–66.

Piketty, T. 1997. Immigration et justice sociale. *Revue Economique*, Vol. 48, No. 5, pp. 1291–309.

Raico, R. 1998. Introduction. *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 135–136.

Rekacewicz, P. and Clochard, O. 2004. Des morts par milliers aux portes de l'Europe. *Le Monde Diplomatique*. www.monde-diplomatique.fr/cartes/mortsauxfrontieres (Accessed 2 January 2007.)

Rodrik, D. 2005. Feasible globalization. M. Weinstein (ed.), *Globalization: What's New?* New York, Council on Foreign Relations/Columbia University Press, pp. 96–213.

Sassen, S. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York, Columbia University Press.

Schuster, L. 2004. *The exclusion of asylum seekers in Europe*. Oxford, Oxford University, Centre on Migration, Policy and Society. (Working Paper No. 1.)

Schwartz, W. F. (ed.). 1995. *Justice in Immigration*. Cambridge, U.K., Cambridge University Press.

Simon, J. L. 1989. *The Economic Consequences of Immigration*. Oxford, Basil Blackwell.

Soysal, Y. N. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago, Ill., University of Chicago Press.

Stalker, P. 2000. *Workers without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*. Boulder, Colo., Lynne Rienner /ILO.

Straubhaar, T. 2000. Why do we need a general agreement on movements of people (GAMP)? B. Ghosh (ed.), *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford, Oxford University Press, pp. 110–36.

Teitelbaum, M. S. and Martin, P. L. 2003. Is Turkey ready for Europe? *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 3, pp. 97–111.

Thomas, R. A. L. 2005. *Biometrics, International Migrants and Human Rights*. *Global Migration Perspectives*, No. 17. Geneva, Switzerland, Global Commission on International Migration.

Torpey, J. 2000. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge, U.K., Cambridge University Press.

United Nations. 2000. *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aging Populations?* New York, United Nations.

_____. 2002. *International Migration 2002*, New York, United Nations.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 1979. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva, Switzerland. (UNHCR, HCR/IP/4/Eng/REV.1.)

Veenkamp, T., Bentley, T. and Buonfino, A. 2003. *People Flow: managing Migration in a New European Commonwealth*. London, Demos.

Walzer, M. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. Oxford, Robertson.

Weiner, M. 1996. Ethics, national sovereignty and the control of immigration. *International Migration Review*, Vol. 30, No. 1, pp. 171–97.

Wihtol de Wenden, C. 1999. *Faut-il ouvrir les frontières?* Paris, Presses de Sciences Po.

Wolf, M. 2004. *Why Globalization Works*. New Haven, Conn., Yale University Press.

World Bank. 2004. *World Development Indicators 2004*. Washington DC, World Bank Publications

Глава 2

Найджел Харрис

Экономические и политические аспекты свободного передвижения людей

Введение

Развитие современного индустриального капитализма всегда было связано с крупномасштабными миграциями, происходившими в разные периоды. Места, где население исторически было оседлым (в особенности, в долинах великих азиатских рек), не стали районами развития современной экономики, включая и сельское хозяйство. В период с XVII по XIX век, по меньшей мере, 10 миллионов обращенных в рабство работников было вывезено из Африки в Северную и Южную Америку. Когда перевозка рабов прекратилась, развитие системы работы по контрактам привело индийцев и китайцев в Африку, Малайю, на Цейлон, в Австралию, Северную Америку и в страны Карибского бассейна. Во многом это движение было связано с развертыванием и расширением поставок сырья, добычей полезных ископаемых и развитием плантационного производства, строительством путей сообщения для транспортировки продукции, необходимой для удовлетворения ненасытных потребностей новых промышленных машин в развитых странах. Соответственно, в рамках колониальных территорий перемещались и работники — из центральной Африки на шахты в южную Африку, из восточной Индии на чайные плантации северо-востока Индии и на угольные шахты и железные рудники в Бихар и Ориссу. В Северной Америке люди неумолимо двигались на запад для того, чтобы освоить прерии, разводить там скот и производить зерно.

В то же время массы европейцев свободно эмигрировали в Северную и Южную Америку, в Австралию и в Южную Африку, Родезию и Кению. Европейская экспансия конца XIX века была бы невозможна без передвижения людей с периферии Европы — из Польши, Италии, Испании, Ирландии, в страны, составлявшие тогда центр Европы, — Германию, Францию, Бельгию и Великобританию.

Процесс не был гладким. Перепады спроса на рабочую силу повторяли резкие скачки и спады темпов подъема и спада новой мировой экономики. Но если бы кто-нибудь, скажем, в 1910 году посчитал миграции необычным явлением, люди просвещенные были бы крайне удивлены таким суждением.

Процесс долговременного экономического роста был прерван великой депрессией, периодом стагнации между двумя мировыми войнами и самими жестокими войнами, которые вели друг с другом великие державы. Каждая из этих держав дисциплинировала своих граждан, воспитывала в них преданность родине, что лишь способствовало институционализации массовой ксенофобии. В остальном мире по-прежнему продолжались миграции, происходили местные бумы, но в ядре мировой капиталистической системы царила картина стагнации. В Северной Америке из-за роста безработицы в США иссяк поток мексиканских мигрантов, стремящихся на север. Сокращение спроса на рабочую силу способствовало достижению цели (уменьшению иммиграции) с большей эффективностью, чем ксенофобские законы конгресса, запрещавшие иммиграцию.

После второй мировой войны экономический рост возобновился, достиг беспрецедентных масштабов и беспрецедентного географического размаха. Крупномасштабные передвижения работников стали неизбежными. Отчасти эти передвижения были продолжением прежнего процесса, вызванного открытием новых источников сырья. Аналогично расширение центров добычи нефти с 70-х годов XX века привело к миграциям в государства Персидского залива и в Иран, а также в Ливию, Нигерию и Венесуэлу. Другим примером продолжения прежних тенденций были миграции в Южную Африку и в Малайю/Малайзию, с ее плантациями гевеи и масличных пальм. Но появилось и другое движение, ареал которого был намного шире. Имеется в виду поток, направленный в старые индустриальные регионы мира, в Европу и Северную Америку. Эти миграции позволяли уроженцам старых экономических регионов продвигаться. Например, сельскохозяйственные рабочие могли уйти в строительство, транспорт, наконец, в промышленность. Позднее, после первой крупной послевоенной рецессии (1973-1975 гг.), правительства европейских стран попытались перекрыть эти потоки. Стремительная индустриализация ряда развивающихся азиатских стран в 80-90-е года XX века стимулировала новые миграционные потоки — яванцев в Малайзию, бирманцев в Таиланд и тайцев в Сингапур и на Тайвань (и, по иным причинам, в Израиль), корейцев,

живших в Китае, в Южную Корею, филиппинцев на Тайвань и в другие страны. По мере того, как экономика Японии перестраивалась, все более превращаясь в экономику услуг, эта страна, которая в период своего самого быстрого послевоенного роста могла опираться на крупные резервы собственной рабочей силы, сосредоточенные в сельском хозяйстве, стала во все большей степени привлекать китайских рабочих низкой квалификации и тайваньских рабочих высокой квалификации, не говоря уже о других. В то же время японские компании построили промышленные предприятия по всей Юго-Восточной Азии. Нечто подобное делала и Южная Корея, которая импортировала работников и экспортировала предприятия. Брокеры, занимающиеся этим бизнесом, отличаются большой изобретательностью. Подобно термитам, эти люди прогрызают бреши в барьерах миграционного контроля. Модели развития крайне непредсказуемы, и те, кто наблюдает за ними, всегда отстают на несколько шагов.

Демографическая картина миграций, даже в том случае, если данные надежны (а они не могут быть таковыми), вскрывает огромные и исключительно важные изменения в половой, возрастной и профессиональной структуре миграционных потоков. В этом отношении показателен пример стран Среднего Востока. В этом регионе в течение сравнительно короткого периода можно было увидеть переход от иммиграции сравнительно низко квалифицированных (но грамотных) мужчин, работающих в строительстве, сельском хозяйстве и нефтедобыче, к иммиграции людей более высокой квалификации, которые работают в обрабатывающих отраслях, управлении (в том числе, в государственном управлении) и материально-техническом обслуживании. Такие специалисты могут привозить с собой семьи. Кроме того, в иммиграцию вовлечены и работники сферы услуг, в особенности девушки. Таким образом, иммиграционный поток феминизировался. Совершенно очевидно, что специфическая природа спроса на рабочую силу, спроса, которым управляют независимые брокеры и который стимулируют или блокируют правительства, определяет состав мигрантов. Это вовсе не слепой процесс. Отсюда следует, что масштабы и структура миграций будут изменяться по мере того, как будет продолжаться перестройка мировой экономики и смещаться центры ее активности.

Как и следует ожидать, говоря о мировой экономике, которой свойственна местная специализация, становление мирового рынка

рабочей силы побуждает некоторые страны специализироваться на предоставлении рынку определенных типов работников (по аналогии определенных типов товаров и услуг). Передовой пример в этом отношении представляют Филиппины, поставляющие всему миру горничных (чему способствует то, что филиппинцы владеют английским), медицинских сестер и матросов торгового флота. Индия и ряд других стран начинают специализироваться на поставке врачей, инженеров и специалистов по информационным технологиям. Разумеется, это не новое явление. Еще 150 лет назад огромное число инженеров, работавших на пароходах и в портах по всему миру, были шотландцами (точно так же, как в США прачечными заправляли китайцы, производством и продажей мороженого – итальянцы, и т.д.).

Однако наблюдающееся ныне оживление миграционных потоков, ориентированных на развитые страны, — это не только повторение прежних всплесков в перераспределении мировых трудовых ресурсов (в любом случае, по отношению к населению мира доля перераспределяемой рабочей силы все еще очень мала и равна менее 3%, или 150-200 миллионам человек в абсолютных цифрах). Сегодня мир поделен на национальные территории, и каждая из них охраняется границами для того, чтобы допускать одних и не допускать других, — и все это во имя защиты или утверждения суверенитета и национальной идентичности как физического проявления этого суверенитета. Таким образом, миграции иностранцев становятся важным вопросом политики, влияют на притязания на суверенитет и национальную идентичность. Однако все это происходит тогда, когда мы уже в полной мере вовлечены в процесс глобализации, открытости национальных экономик потокам товаров, капиталов и людей. Результатом этого процесса становится перестройка национальных экономик в соответствии с новыми глобальными моделями экономической специализации. Говоря о миграциях, мы касаемся самой сути процесса перехода от замкнутых или полузамкнутых рынков рабочей силы к мировому рынку. Этот переход осложнен противоречием между изменяющейся природой внутреннего спроса на рабочую силу (этот спрос сам претерпел вызванные специализацией изменения) и общемировым предложением рабочей силы. Предложение рабочей силы возрастает благодаря росту грамотности в развивающихся странах, радикальному снижению транспортных расходов и не менее радикальным реформам в развивающихся странах, выбрасывающим большее количество

рабочих во внутренние миграции (Martin et al., 2000, pp.149-153). Яркой иллюстрацией этого процесса служит Китай.

Прежде, когда мир состоял из национальных экономик, политические и экономические границы совпадали, а экономика стран была сравнительно самодостаточной, считалось, что ни импорт, ни иностранный капитал, ни иммиграция не имеют решающего значения. Однако в ныне возникающем глобальном порядке национальный продукт — это продукт мирового взаимодействия, и ни одно правительство не может претендовать на самодостаточность в производстве товаров, услуг и капитала. Скорее, каждое правительство озабочено управлением потоками, которые начинаются и заканчиваются за пределами власти правительства, а зачастую и за пределами его знаний. Такая система требует повышенной и возрастающей мобильности — бизнесменов, студентов, туристов, консультантов. В этом множестве людей почти невозможно выявить тех, кто хочет (или может захотеть) работать без разрешения. В сфере рабочей силы, подходы, унаследованные от прежних методов использования национальных трудовых ресурсов и исходящие из самодостаточности местного предложения рабочей силы, приходят в столкновение с императивами экономического роста.

Исторически объектом иммиграционной политики были люди, действительно переселявшиеся в другие страны и потенциально готовые к этому, а не перемещающиеся работники, временно находящиеся на территории другого государства. В глубинном смысле вынужденный выезд временных мигрантов с родины означает стремление защитить свое право на работу. Сегодня в той мере, в какой политика занимается трудовыми мигрантами, она является формой планирования трудовых ресурсов — оценкой будущего спроса на рабочую силу определенного профиля в определенные периоды. Заметим, что во многих странах иммиграция обеспечивается в основном за счет воссоединения семей, хотя и это меняется. Такой подход страдает всеми недостатками централизованного планирования. Непредвиденные колебания, происходящие в динамичной экономике, нельзя учесть (как это показывают ошибки в оценке потребности в специалистах по информационным технологиям непосредственно перед обвалом электронной сетевой торговли). Промедления и издержки, характерные для бюрократических процессов, широко известны.

Спрос, на который опирается самодостаточная национальная экономика, постоянно возрождается. В последний раз он возродился в форме поддержки образовательной политики и политики в сфере профессиональной подготовки. Эта политика призвана сделать иммиграцию обладающих высокой квалификацией работников ненужной. Важной особенностью этой политики является то, что она рассматривает варианты как альтернативы (можно либо давать образование уроженцам своей страны, либо поощрять иммиграцию), а не как взаимодополняющие действия. Для того чтобы сделать этот поход эффективным, следовало бы потребовать, чтобы калифорнийские компании, специализирующиеся на производстве программных продуктов, дорого платили государству за наем работников-иммигрантов. Говорят, что полученные таким образом суммы следует использовать на финансирование подготовки соответствующих специалистов из числа студентов-уроженцев США. В действительности, как отмечают работодатели, нет никаких доказательств того, что дефицит рабочей силы в США возник в результате недостатка средств, выделяемых на финансирование образования студентов-уроженцев США, профессиональные предпочтения которых определяются отнюдь не финансовыми соображениями. Таким образом, упомянутый выше платеж лучше рассматривать как экономически неоправданный налог на наем иностранцев. В сущности, крупномасштабная подготовка соответствующих высококвалифицированных специалистов в США оказалась бы совершенно ненужной. Крушение предприятий электронной торговли показало, что если бы попытки побудить американских студентов к изучению программирования оказались успешными, уровень безработицы, вызванной кризисом, оказался бы выше. Из этого, с очевидностью, следуют два урока. Во-первых, работодателям необходимо разрешить самим нанимать работников и нести ответственность за издержки и риски этой деятельности. Во-вторых, политика в области образования и профессиональной подготовки не должна руководствоваться краткосрочными колебаниями на рынке рабочей силы. В противном случае она будет чревата тяжелыми ошибками. Причина деятельности, направленной на ограничение иммиграции, заключается просто в нежелании использовать предложения, имеющиеся на мировом рынке рабочей силы для повышения гибкости внутреннего рынка, что в нынешних условиях должно оказать негативное влияние на занятость американской рабочей силы.

Планирование трудовых ресурсов требует закрытой или полузакрытой экономики. В открытой экономике компенсирующие трансграничные передвижения постоянно нейтрализуют изменения внутренней политики или приводят к превратным результатам. Таким образом, попытки эффективного планирования трудовых ресурсов требуют контроля над незаконными миграциями. С одной стороны, такой контроль влечет существенное ужесточение внутренних полицейских мер, необходимых для выявления трудовых мигрантов, у которых нет трудовой визы или она уже просрочена. На самом деле, правительства, по-видимому, не рискуют провоцировать народное недовольство попытками осуществления такого контроля. С другой стороны, границы пришлось бы превратить в военные рубежи с очень жестокими порядками. Такие границы подверглись бы криминализации, а система предоставления убежища была бы разрушена, вследствие постоянного стремления выявить «экономических мигрантов» среди ищущих убежища. В Европе и Северной Америке мы уже почти видим восстановление укреплений, подобных тем, которые существовали на границе, разделявшей в годы холодной войны Восточную и Западную Германию. Дополнительный стимул этому процессу придает государственный терроризм. Теперь укрепления возводятся на границах между Польшей и Украиной, Венгрией и Украиной, Испанией и Марокко (а порой и между Францией и Великобританией), а также на границе США с Мексикой. Укрепленные границы представляют собой зримые проявления постоянной войны с компенсаторными императивами рынка рабочей силы, которые направлены на удовлетворение спроса на рабочих низкой квалификации. Эта война дает те же результаты, что и война, которую США ведут с наркотиками, пользующимися таким высоким спросом у американцев.

Временные миграции, уже являющиеся важной составляющей нелегальных миграций, могли бы казаться некоторым паллиативом, если бы не предрассудки, направленные против таких миграций. В отрицательном плане модель временных миграций рассматривают как аналог действовавшей в Германии в 50-60-х годах XX века программы гастарбайтеров. В соответствии с этой программой, в Германию по приглашениям приехало множество, как полагали, временных рабочих. Но по истечении контрактов оказалось, что этих людей невозможно отправить на родину: права человека, которыми обладали временные мигранты, защищали их от высылки. Но реальность была совсем иной. На самом деле, большинство рабочих покинуло

Германию, хотя имеющиеся данные не позволяют нам сказать, сколько именно людей возвратилось на родину. Те же, кто не вернулся на родину, остались не потому, что сами предпочли остаться, или вследствие моральных угрызений властей Западной Германии, а потому, что когда стало ясно, что новых гастарбайтеров и правительственных соглашений на этот счет не будет, работодатели пожелали удержать рабочих, в особенности опытных. Таким образом, сами меры контроля над иммиграцией сыграли решающую роль в пресечении выезда гастарбайтеров. Разумеется, определенную роль сыграли и требования морали, а также политическая неприглядность принудительной высылки, но значение этих факторов было меньше, чем значение экономических интересов участников процесса.

В 90-х годах XX века произошел стремительный рост иммиграции вследствие воссоединения семей и притока беженцев. Однако в политическом отношении решающим фактором был вывод, к которому пришли развитые страны, о том, что, не наращивая численность квалифицированных работников, они не смогут конкурировать в информационных технологиях. Развитые страны стали конкурировать между собой за специалистов по информационным технологиям. Это означало поразительный и радикальный пересмотр политики, за два с половиной десятилетия пустившей корни в Европе, характеризовавшейся запретом на первичную иммиграцию новых мигрантов и акцентом на воссоединении семей как главном критерии разрешения на иммиграцию (впрочем, Канада и Австралия издавна стремились привлекать переселенцев на основании их квалификации). Частичное ослабление правил в США лишь подчеркнуло неравенство в миграционных правах. Как и в условиях апартеида в Южной Африке, квалифицированные «белые» имеют право мигрировать в США, в то время как работникам с низкой квалификацией отказано в возможности избежать нищеты, так как, предполагается, что они привязаны к своей родине.

Немного теории

Теория международной торговли зиждется на предположении, что в тех случаях, когда между странами и районами существуют различия в обеспеченности средствами производства (сырьем, рабочей силой, капиталом, предпринимательскими навыками), посредством обмена можно извлечь непропорционально крупные экономические

выгоды. В торговле эта закономерность хорошо известна, и это служит логическим обоснованием либерализации мировой торговли, помогая понять высокие темпы развития особых экономических зон, приграничных регионов, оффшоров и т.д. Справедливо ли это предположение в отношении миграций?

Интуиция подсказывает, что на этот вопрос надо дать утвердительный ответ. Разворачивая это предположение, приходим, соответственно, к выводу, что мир несет огромные убытки от сохранения барьеров на пути миграций. В ряде исследований предприняты попытки сделать количественные оценки этих убытков (или оценки выгод от отмены контроля). Гамильтон и Уолли (Hamilton and Whalley, 1984) в своем новаторском исследовании, проведенном на данных 1977 года и основанном на заранее сделанных предположениях, показали, что в случае отмены миграционного контроля увеличение мирового ВВП, в то время оценивавшегося 7,8 триллионами долларов США, может составить от 4,7 до 16 триллионов долларов. Это исследование было не так давно повторено на основе свежих данных и подтвердило выводы Гамильтона и Уолли (Iregui, 2005; Moses and Letnes, 2004). В докладе Программы развития ООН (UNDP, 1992, pp. 57-58) приведены другие расчеты, показывающие, что эффект от ликвидации миграционного контроля будет меньшим, чем полагают упомянутые выше исследователи. Уолсли и Винтер (Walmsley and Winter, 2005) предлагают расчет, согласно которому занятость мигрантов в секторе услуг развитых стран, равная 3% рабочей силы этих стран, даст выгоды в размере 156 млрд. долларов. Этот выигрыш делится между развитыми и развивающимися странами. Его полезно сравнить со 104 млрд. долларов, которые, по прогнозам, может принести успешный исход круглого стола в Дохе, и примерно с 70 млрд. долларов, которые предоставили развивающимся странам члены Организации экономического сотрудничества и развития в виде помощи.

Определение вектора изменений и их масштабов важны, даже если точность цифр зависит от посылок, положенных в основу вычислений. Но работники, что весьма существенно, не являются товарами. В экономике они могут считаться абстрактной «рабочей силой», но они, кроме того, являются частью общества (гражданами) и субъектами политического строя (избирателями, носителями национального суверенитета), не говоря уже о том, что они — люди! Экономика дает нам рациональную точку зрения на некоторые

вопросы, но под одним ограниченным углом зрения, не касаясь того, как ведут себя люди в общем. Миграции иностранцев могут вызвать поразительно сильные страхи. Можно доказать, что вызванные иммиграцией дисфункции экономики намного меньше нарушений, вызываемых изменениями в движении торговых потоков или в движении капитала или внутренними изменениями предложения рабочей силы. (Например, таких, как выход на рынок труда поколения людей, родившихся во время резкого увеличения рождаемости после второй мировой войны, или большого числа женщин, ставших работать по найму в тот же период). Но тот факт, что мигранты — иностранцы, которые странно разговаривают, имеют иной внешний облик и т.д., может провоцировать людей на противодействие независимо от того, наносят ли мигранты реальный ущерб благополучию местного населения.

Социальные проблемы миграции хорошо известны и не рассматриваются в этой главе. Вместе с тем, необходимо выделить проблемы, связанные с адаптацией к более высоким уровням мобильности. В частности, речь идет о правах, относящихся к гражданству (право участия в выборах, право участвовать в реализации суверенитета и т.д.), о степени «временности» пребывания мигрантов в странах, в которых они находятся, о правах, связанных со статусом мигрантов и переходе от одного статуса к другому. Проблемы размещения и адаптации, а также доступа мигрантов к услугам вызывают сходные вопросы. В прошлом трудовых мигрантов часто селили их работодатели и зачастую условия их проживания были очень плохими (как, например, в общежитиях для одиноких мужчин в Южной Африке времен апартеида). Такие условия снижали жилищные стандарты бедных в целом. В принципе, эти проблемы не отличаются от проблем поддержания минимальных стандартов жизни граждан стран-реципиентов (с учетом, в некоторых случаях, различия культурных практик), но *иностранное происхождение* работников может осложнить любые попытки решения данных проблем. В условиях открытого рынка жилья бедные мигранты тяготеют к зонам неблагополучия, а затем, совершенно нелогичным образом, их же и обвиняют в формировании этих зон. И опять-таки эта проблема, в принципе не отличается от проблемы бедняков-граждан стран-реципиентов, но ксенофобия и качество политического руководства могут превратить ее в трудноразрешимую политическую проблему, тогда как это вопрос качества жилища.

Впрочем, независимо от наличия или отсутствия ксенофобии, возникающие проблемы с обеспечением рабочей силой неизбежно усиливают противоречия между различными аспектами обсуждаемых вопросов. В качестве примера возьмем Европу.

Европейский рынок труда: обеспечение рабочей силой

При рассмотрении обеспечения рабочей силой в Европе следует учитывать следующие усиливающие друг друга факторы:

1. Численность рабочей силы в Европе в течение следующих 50 лет должна сократиться. В 2005 году более трети европейских регионов столкнулись с сокращением трудовых ресурсов. Процесс сокращения ускорится в связи с выходом на пенсию поколения людей, родившихся в период послевоенного подъема рождаемости.

2. На этом фоне существуют факторы, свидетельствующие о еще большем сокращении наличного рабочего времени:

(i) На образование и профессиональную подготовку уходит все большая часть трудовой жизни (определяемой в границах с 15 до 60/65 лет). Следовательно, одновременно сокращается и количество наличного рабочего времени, и особенно резко, число трудоспособных людей, способных выполнять работу, не требующую университетского образования.

(ii) Значительная часть существующей рабочей силы не занята оплачиваемой и регистрируемой статистикой работой, а живет на пособия по инвалидности или по другим причинам не участвует в трудовой деятельности. Размеры этой недоиспользуемой рабочей силы составляют, по разным оценкам, от 18 до 22% рабочей силы в Швеции и до 40% в Италии. Это необязательно безработные. То, что люди могут позволить себе работать меньше, является признаком растущего благосостояния общества. С другой стороны, такие люди могут быть заняты в теневой экономике или в других секторах, не регистрируемых статистикой, или могут работать

бесплатно, ухаживая за престарелыми, детьми и подростками, инвалидами и т.д.

(iii) Постоянно меняющееся несоответствие национальных систем профессиональной подготовки спросу, предъявляемому национальными экономиками, переживающими стремительную перестройку.

(iv) По мере роста благосостояния продолжительность трудовой жизни, трудового года, трудовой недели или дня сокращается.

В некоторых случаях указанные тренды существуют на фоне высокой безработицы (особенно продолжительной безработицы), которая является симптомом несоответствия предложения рабочей силы спросу на нее, а также признаком нехватки вспомогательных рабочих низкой квалификации. Для ЕС характерно, что районы, испытывающие острую нехватку рабочей силы, сосуществуют с районами, где царит высокая безработица (или высокий уровень неучастия в официальной трудовой деятельности). По-видимому, европейцы не желают перемещаться из одной страны континента в другую, по крайней мере, в значительных количествах. Данные о доле внутренних мигрантов в населении за 1999 год показывают, что таковые составляют не более 0,2%.*

Результат сочетания указанных факторов особенно разрушителен: возникает дефицит рабочей силы на фоне значительного недоиспользования существующих трудовых ресурсов. Оценивать нехватку рабочей силы трудно, но мы располагаем некоторыми оценками за 2000-2003 годы. Они приведены в докладе Системы регистрации миграций, иммигрантов и политики постоянной миграционной службы ОЭСР за 2003 год (OECD SOPEMI Report of 2003, pp.124-125). Интересно отметить, что вопреки оценкам ситуации с нехваткой рабочей силы правительствами, на которую они должны реагировать, чаще всего в этом докладе речь идет о нехватке рабочих низкой квалификации. Во многих видах деятельности, для которых характерны высокая доля незанятых рабочих мест, повышение среднего возраста работников и вероятность высокого уровня увольнений в ближайшем будущем указывают на то, что, несмотря на

* Имеются в виду мигранты, перемещающиеся между странами ЕС (*прим. редакторов*)

растущие относительные уровни зарплаток, попытки привлечь достаточное число новых работников потерпели неудачу.

В краткосрочной перспективе нехватка рабочей силы, уже сказывающаяся на функционировании европейской экономики и способности правительств достичь поставленных целей, оказывает влияние на результаты предстоящих выборов.

В среднесрочной перспективе картина еще хуже. Старение, наряду с другими упомянутыми факторами, усилит сокращение численности трудоспособного населения, причем это сокращение будет происходить в то время, как спрос на трудоемкие услуги, ориентированные на престарелых, будет расти.

Реакции правительств

Несмотря на риск негативных политических последствий, правительства предприняли попытки поднять дискуссии по следующим вопросам: повышение возраста выхода на пенсию; уменьшение числа незанятых (так, домашних хозяек побуждают к работе, а людей, уже ушедших на пенсию, побуждают вернуться на работу); повышение издержек, связанных с прекращением работы. Одновременно на правительственном уровне предпринимаются меры по созданию и расширению центров профессиональной подготовки, которые удовлетворяли бы потребность в работниках среднего уровня квалификации, а также меры по повышению производительности труда. В Лиссабонском плане поставлена цель повышения уровня занятости европейцев до 70% к 2010 году.

Однако, в то время как ликвидация дефицита рабочей силы не терпит отлагательств, меры по его устранению могут дать результат лишь через длительное время. Поэтому, наряду с этими мерами осуществляются изменения, облегчающие выдачу и получение разрешений на временную работу, причем не только высококвалифицированным работникам. Существуют соответствующие схемы, охватывающие сезонных сельскохозяйственных рабочих, людей, работающих во время отпусков, схемы привлечения опытных работников, работающих по контрактам, и людей, проживающих на территории других стран и регулярно приезжающих на работу из-за границы.* Еще важнее то,

* То есть маятниковые трансграничные мигранты. (Прим. редакторов)

что на практике разрешается нанимать трудовых мигрантов, даже если политическим лидерам только еще предстоит убедить своих избирателей в правильности этого шага.

Вводимые изменения, однако, недостаточны, чтобы справиться с дефицитом рабочей силы в будущем, особенно если принять во внимание обострившуюся конкуренцию за работников некоторых категорий, (например, за медицинских сестер и сиделок с Филиппин, из Бангладеш и стран Карибского бассейна).

Надо заметить, что попытки ликвидировать дефицит рабочей силы необязательно согласуются с другими приоритетами политики правительств. Британская система «работающих отпускников», ориентированная на старые доминионы Британского Содружества, противоречит содержащемуся в британской политике помощи третьим странам обещанию не вербовать остро необходимых этим странам людей со средним уровнем квалификации, например, в Южной Африке. Кроме того, установление конкретных квот на работников определенных профессий не позволяет охватить этой системой те виды работ, которые люди осуществляют в порядке индивидуальной трудовой деятельности и где иммигранты как раз представлены непропорционально сильно (OECD, 2002, p. 65). Мигранты приобрели популярность благодаря тому, что спасли от уничтожения розничные торговые точки, мелкие лавочки на углах улиц, киоски печати и кафе, расположенные в бедных городских кварталах и в провинциальных городах. Похоже, что в настоящее время иммигранты делают то же самое в сельских районах. (Пишут, что наилучший пример в этом отношении представляет Греция). В существующие ныне квоты такие работники не включены.

Европа и Северная Америка стремятся быть поставщиками высококвалифицированных специалистов в области услуг и инновационных технологий для остального мира. Однако, как отмечалось ранее, даже если отрасли, производящие товары, не требующие сложных технологий, будут перемещены в развивающиеся страны, высокотехнологичные экономики, чтобы обеспечить свою эффективность, будут нуждаться в неквалифицированных работниках некоммерческих услуг (от уборщиков до розничных торговцев, строительных и транспортных рабочих и домашней прислуги). Даже в этом крайнем случае не снимается задача обеспечения, доступности таких услуг для широких слоев населения. Причем это должно быть сделано без повышения налогообложения, которое, даже если оно

будет политически возможным, усилит эмиграцию высококвалифицированных работников и предпринимателей. На практике ситуация, вероятно, будет менее драматичной, поскольку нелегальные мигранты восполнят нехватку работников, с какими бы побочными издержками это ни было связано.

Миграции и бедные

В очень многих экономических работах по миграции постоянно повторяется мысль о том, что работодатели и обеспеченные люди (те, кто может позволить себе иметь домашнюю прислугу) выигрывают от иммиграции неквалифицированных работников, в то время как низкооплачиваемые местные работники остаются в проигрыше. Но, если поразмыслить, приходишь к выводу, что так не может быть. Здесь уместно сделать два замечания.

1. В большом количестве исследований, написанных на основе собранных в США данных, показано, что рост иммиграции не оказывает никакого влияния на заработки американцев или на уровень их занятости (см., например, Greenwood et al., 1997). В тех случаях, когда все же можно обнаружить небольшое негативное влияние, оно обычно касается первых когорт иммигрантов, а не бедных американцев. Возможно, это объясняется тем, что мигранты направляются в районы, испытывающие нехватку рабочих рук, туда, где заработки растут, так что влияние иммиграции маскируется общей динамикой. Есть, к тому же, немало доказательств, что неквалифицированные мигранты берутся и за ту работу, на которую американцы не идут, даже если не имеют работы. Вновь прибывающие неквалифицированные иммигранты конкурируют не столько с местными работниками, сколько с такими же неквалифицированными иммигрантами, приехавшими в США ранее. Таким образом, иммигранты заполняют рабочие места не потому, что их труд обходится дешевле (в целом, их труд, по-видимому, не дешевле труда местных жителей), а потому, что только они и имеются в наличии (аналогичная ситуация с сезонными трудовыми мигрантами в некоторых отраслях европейского сельского хозяйства).

С другой стороны, в некоторых исследованиях выявлено, что иммиграция способствует росту занятости местных вспомогательных работников. Показано, что присутствие

иностранцев неквалифицированных промышленных рабочих приводит к увеличению спроса среди местного населения на руководителей среднего звена и менеджеров, квалифицированных рабочих и технических специалистов, водителей грузовиков и т.д. Есть исследования, где дана оценка мультипликационного эффекта расходов иммигрантов, их спроса на жилье, мебель, продовольствие, транспорт и т.д.

Борхас (Borjas, 1999), наряду с другими исследователями, изменил направление этой дискуссии, выдвинув предположение о том, что неквалифицированные местные работники зачастую предпринимают упреждающие действия для того, чтобы избежать конкуренции с мигрантами. Местные уходят из секторов или районов, где вероятно такая конкуренция (в этом отношении поднят огромный шум по поводу изменения баланса между прибывающими в Калифорнию внутренними и иностранными неквалифицированными мигрантами). Борхас утверждает, что исследования, проведенные на местном уровне, существенно недооценивают воздействие иммиграции. Оценить это воздействие можно только на национальном уровне. Этому доводу не откажешь в изобретательности, он хорошо преподнесен, и в нем, возможно, есть известный смысл, но недостаток эмпирических доказательств не позволяет прийти к окончательному выводу. В результате, по поводу утверждения Борхаса все еще нет общего согласия среди специалистов (см. Anderson, 2000; Bhagwati, 1999).

2. Впрочем, если расширить поле зрения, и сместить акцент с работы на потребление и цены, возникает интуитивное чувство, что утверждение Борхаса неверно. Например, иммигранты, занятые в сельском хозяйстве, способствуют сокращению импорта и выживанию мелких фермеров и аграрной экономики вообще, а также снижению цен на продовольствие. Главный выигрыш получают бедные, те, кто тратит большую часть своих доходов на продукты питания. Трудовые иммигранты, занятые в промышленности, строительстве, на общественном транспорте и так далее, оказывают сходное воздействие. Женщины могут работать по найму вне дома лишь тогда, когда есть кому присматривать за детьми и убираться. Зачастую единственными людьми, готовыми взяться за эту работу, являются иммигранты (точнее, иммигрантки). В некоторых регионах сохранены, благодаря иммигрантам, мелкие лавочки в бедных кварталах

крупных и провинциальных городов. То же самое мигранты, как уже было сказано, начинают делать и в сельских районах. Труд иммигрантов очень важен и в оказании медицинских услуг, особенно в бедных районах крупных городов. Таким образом, «обездоленные», возможно, являются основным контингентом, получающим выгоду от иммиграции неквалифицированных и полуквалифицированных работников. Если приток таких работников прекратится, сильнее всего пострадают бедные. Преуспевающие граждане могут обойтись без услуг трудовых иммигрантов. Разумеется, можно утверждать, что надо платить местным работникам такую заработную плату, при которой они согласятся взяться за неквалифицированную работу. Утверждается также, что это можно сделать, не повышая налоги до такого уровня, который обернется для политиков самоубийством на следующих выборах, а также повышением цен на услуги до уровня, при котором они станут недоступны для бедных. Но все это еще предстоит доказать.

Миграции и развивающиеся страны

Хорошо известно, но нелишне повторить, что протекционизм в мировой торговле сокращает возможности занятости в развивающихся странах, и что это, вероятно, стимулирует выезд оттуда на работу в другие страны. Это особенно справедливо по отношению к сельскому хозяйству. Именно в этом, самом известном случае, общая сельскохозяйственная политика закрывает для экспортеров из развивающихся стран не только рынки Европы, но и другие рынки. Это достигается путем субсидирования экспорта из Европы в страны третьего мира (за счет более высоких европейских цен на продовольствие, что особенно больно бьет по самым бедным слоям). К потерям, которые развивающиеся страны несут из-за политики протекционизма развитых стран, можно добавить ущерб, который этим странам наносит эмиграция рабочих. Этот ущерб достигает максимума, когда речь идет о квалифицированных рабочих, особенно в том случае, когда они покидают родину навсегда или на большую часть своей трудовой жизни. В результате, развивающиеся страны лишаются квалифицированных кадров, тогда как производительность труда сильно зависит от среднего уровня квалификации рабочей силы. Уменьшаются и дополнительные возможности для менее квалифицированных работников. Кроме того, страны-доноры

лишаются налоговых платежей, которые эмигранты платили бы, если бы остались на родине (о ситуации в Индии см. Desai et al., 2003).

Денежные переводы, направляемые мигрантами на родину, в какой-то мере компенсируют указанные убытки. Но если бы трудовые мигранты возвратились домой с новыми, более высокими навыками, это было бы намного выгоднее. Низкоквалифицированные рабочие, странствующие без семей, почти всегда возвращаются домой. За рубежом они работают, прежде всего, ради улучшения своего положения на родине. Но чем жестче миграционный контроль, тем реже возвращаются мигранты. Чем труднее получить доступ к работе, тем сильнее тенденция осесть за рубежом, чтобы сохранить постоянную возможность работы. С другой стороны, есть поразительные примеры, указывающие на некоторое повышение склонности высококвалифицированных рабочих возвращаться домой, если не в Африку, то в Азию. Здесь решающее значение имеют внутренние реформы и стабилизация положения на родине. Кроме того, благодаря относительному избытку трудовых ресурсов в развивающихся странах высококвалифицированные работники могут иметь там при меньших зарплатах более высокий уровень жизни. Поэтому в категориях паритета покупательной способности их зарплаты близки к уровню развитых стран. Развитие центров передовых исследований в развивающихся странах укрепляет тенденцию к возвращению высококвалифицированных мигрантов на родину (и даже тенденцию вообще не выезжать в другие страны). В развивающихся странах осуществляются многочисленные национальные и международные программы, поддерживающие возвращение на родину (International Migration, 2002), но для того, чтобы устранить положение, вынуждающее мигрантов осесть в чужих странах и ослабляющее их «социальные корни» на родине, можно сделать намного больше. Здесь могут помочь программы помощи. В рамках этих программ можно финансировать профессиональную подготовку мигрантов, подготавливая их к возвращению на родину. Вернувшись планируется устраивать на работу в качестве агентов развития, которые за счет использования собственных средств могут создать новые предприятия. Большинство мигрантов смогут, таким образом, рассматривать миграции как важный элемент своего образования, как период, в течение которого они обогащают свои навыки и трудовой опыт, а не только зарабатывают деньги.

Проблема миграций в развитые страны может оказаться временной, преходящей. Современные демографические прогнозы показывают, что в течение последующих 50 лет основная масса трудовых ресурсов мира будет сосредоточена в развивающихся странах. Можно ожидать, что большинство конкурентных отраслей мировой экономики будет размещаться соответствующим образом, причем в авангарде этих сдвигов будут отрасли, наиболее чувствительные к затратам на рабочую силу. Надо думать, масштабы миграций между развитыми и развивающимися странами, даже если передвижения станут совершенно свободными, будут достаточны для того, чтобы обеспечить такие сдвиги. Более того, можно ожидать, что концентрация исследовательских и образовательных учреждений в развитых странах и более высокое качество жизни в этих странах будут сочетаться с концентрацией промышленности и производства услуг в развивающихся странах. Возможно, в течение следующих 50 лет, по мере становления полностью интегрированной мировой экономики, миграционные потоки начнут сокращаться или даже изменят направление.

Рекомендации

Самое очевидное средство решения современных проблем — признание развитыми странами, что интеграция мирового рынка рабочей силы и движение к свободе миграций и открытым границам неизбежны. В таком случае работодатели будут искать работников за рубежом точно так же, как делают это в своих странах, и брать на себя риски любых ошибок, допущенных при оценке своих будущих потребностей в рабочей силе. Роль правительства будет ограничена регулированием пропорции между местной и иностранной рабочей силой. В настоящий момент существуют частные посредники и агенты, которые ведут вербовку иностранных рабочих (законную и незаконную). Так что основа соответствующей социальной инфраструктуры создана. Свобода передвижения позволит избавиться от незаконных мигрантов и основной массы ищущих убежища, которые смогут наниматься на работу без каких-либо разрешений и им не нужно будет для этого взывать к поддержке общественности (это не относится к тем стремящимся к получению убежища людям, которые делают это не из-за работы, но получение убежища станет для них намного меньшей проблемой, чем сейчас).

Будет ли прямой найм работников работодателями представлять угрозу поддержанию приемлемых уровней оплаты и стандартов условий труда? Ведь работодатели конкурируют друг с другом в снижении издержек производства. В принципе, эти проблемы не сложнее тех, с которыми сталкиваются низкоквалифицированные местные рабочие развитых стран. В действительности эти проблемы могут быть даже менее острыми, поскольку трудовых мигрантов должны будут нанимать на определенные сроки и на основании стандартных, утвержденных правительством контрактов, которые должны обязательно контролироваться правительствами стран-доноров и стран-реципиентов, соответствующими профсоюзами и НПО. Разумеется, ни одна система не может быть защищена от недобросовестного поведения, неважно, кто его допускает — мигранты или работодатели, но обеспечение полной прозрачности такого найма создает определенную основу для регулирования нелегальной миграции, тогда как ныне такой возможности нет.

Вместе с тем, острая потребность развивающихся стран в возвращении трудовых мигрантов, в сочетании с опасениями развитых стран, что значительную часть европейского электората будут составлять иностранцы, делают необходимым (при неизменности долгосрочной цели) разработку переходных схем, которые позволят правительствам отступить, если это потребуется. В данной статье не ставится задача конструирования таких схем, но их предлагают все больше (см., например, Veenkamp et al., 2003; Harris 2003 [Appendix]; Ghosh, 2000). Однако относительно реформирования нынешней системы можно сделать ряд предложений.

1. Одним из наиболее важных пунктов реформирования системы должно стать положение о том, что, в принципе, все миграции должны носить временный характер, даже если некоторые мигранты обращаются с просьбами о более продолжительном пребывании. Подавляющая масса данных свидетельствует, что люди сравнительно не мобильны. Склонность к миграциям обнаруживает лишь малая доля населения, для которого миграции являются, в первую очередь, средством расширения личного опыта и получения заработков, достаточных для улучшения своего положения на родине. Разумеется, неблагоприятные условия на родине могут изменить баланс между желанием остаться и вернуться, который меняется и по мере того, как мигранты привыкают к жизни за рубежом. Но даже в этом

последнем случае просто поразительно, насколько живучими оказываются чувства преданности родине и надежды на возвращение. Уже утверждается, что меры по регулированию иммиграции и растущие издержки пересечения границ, а также давление, которое правительства могут оказывать на расселение мигрантов, возможно, изменят ситуацию, вынуждая мигрантов оставаться в чужих странах. Акцент, который делается на ассимиляции, вынужденной или добровольной, как раз обусловлен тем, что мигранты остаются на жительство. Но если мигранты будут пользоваться свободой передвижения, принудительная ассимиляция станет серьезной угрозой правам человека для тех мигрантов, которые вовсе не желают становиться членами принимающего общества, а хотят всего лишь работать для того, чтобы вернуться на родину с новыми, более высокими навыками и сбережениями. Для мигрантов ассимиляция может обернуться дополнительными издержками. Конечно, регулирование права доступа к социальному обеспечению может изменить отношение к ассимиляции. В частности, мигрантов можно лишить всех благ социального обеспечения, за исключением самых минимальных, а также пособий. Или причитающиеся мигрантам пособия можно накапливать и выплачивать по окончании срока работы, уже на родине и т.д. Всегда будут оставаться неразрешенные случаи, но они не должны препятствовать соблюдению принципа.

Статус временного работника — один из способов восстановления равного отношения к работникам высокой и низкой квалификации. Хотя считается, что большинство мигрантов захотят вернуться на родину при условии, что у них будет возможность вновь выехать на работу за рубеж, не следует делать ничего, что ослабляло бы стремление мигрантов вернуться на родину без всякого принуждения. В некоторых схемах предусматриваются дополнительные стимулы к возвращению — выплата части заработка в валюте родных стран или, возможно, предоставление бонусов и/или возмещение накопленных выплат в фонды социального обеспечения. Я уже упоминал о возможности финансирования профессиональной подготовки или предоставления на возвратной основе начального капитала для создания собственных предприятий через программы помощи. Учитывая хорошую управляемость возвратных миграций, к просьбам о продлении сроков пребывания в странах-реципиентах нужно относиться положительно.

2. Нелегальные миграции являются, прежде всего, реакцией на потребность в рабочей силе (даже в том случае, если мигрантов выталкивают неблагоприятные условия в странах исхода). Таким образом, мигранты, в общем, направляются на определенные рабочие места (или к агентам, контролирующим такие рабочие места). Для таких мигрантов характерен высокий уровень занятости и низкий уровень безработицы. Соответственно, следует предусматривать широкую систему выдачи разрешений на работу, которая ликвидировала бы нелегальные миграции. Это, однако, нельзя сделать посредством правительственного контроля над привлечением рабочей силы, основанного на прогнозах будущего спроса на нее. В условиях динамичной экономики такие прогнозы неизбежно окажутся ошибочными, так как в них трудно определить тот спрос, который должен удовлетворяться за счет нелегальных мигрантов. Любая система, ориентированная на удовлетворение экономических потребностей, должна похоронить идею определения ежегодных квот на работников-мигрантов. Более того, миграционная политика должна стимулировать инвестиции в инициативы работодателей, которые за собственный счет привлекают работников в необходимых им количествах. Это не отрицает потребность в государственном контроле, необходимом для того, чтобы гарантировать, что условия труда мигрантов и их заработная плата не подрывают возможности использования местных трудовых ресурсов; что условия найма известны мигрантам до того, как они покинут родину; что предусмотрены меры, обеспечивающие нормальное возвращение мигрантов на родину и получение ими социального обеспечения в период пребывания в странах-реципиентах.

3. В этой главе ничего не говорится о категории иммигрантов, нуждающихся в воссоединении с семьями, поскольку с этой категорией связан совершенно иной ряд вопросов. В общем, следует ожидать, что по мере глобализации мобильность будет усиливаться. Граждане одной страны, как живущие в ней, так и живущие за ее рубежами (составляющие «политику»), и люди, работающие в этой стране или вносящие вклад в ее продукт, работая за рубежом (составляющие «экономику»), будут все больше мигрировать по встречным направлениям. Если это так, то категория мигрирующих в рамках воссоединения семей неизбежно увеличится. С позиций благоденствия страны такой миграции следует оказывать содействие.

4. Запрещение работать, устанавливаемое для лиц, ищущих убежища, — на 6 месяцев или, как в некоторых странах, до тех пор, пока обращения этих лиц не будут удовлетворены или отклонены, — является одним из самых очевидных источников социальной напряженности. Предъявляемые таким людям обвинения в том, что они въехали в страну незаконно, а затем живут «на социальные пособия» (поскольку им запрещено работать), кажется почти намеренным актом, провоцирующим ксенофобию в максимальной степени. С расширением системы выдачи разрешений на работу, трудоспособные люди, ищущие убежища, должны иметь право обращаться с просьбами о предоставлении им работы еще до приезда в страны, где они хотят получить убежище, если обстоятельства позволяют им делать это. Часть средств, ныне выделяемых на помощь беженцам, можно будет переадресовать на оказание кратковременной помощи нетрудоспособным.

Усилит ли возросшая временная миграция неквалифицированных работников поляризацию между Севером и Югом? Возможность развивающихся стран наращивать свои доходы за счет временных трудовых мигрантов, рассматриваемая в широком контексте, уменьшит эту поляризацию, причем, если мигранты возвратятся на родину с более высокими навыками и большими сбережениями, сдвиг в сторону выравнивания еще усилится. И то, и другое укрепит экономику родных стран мигрантов. Если данный процесс является элементом изменения мирового экономического порядка, отмеченного перемещением большей части мирового промышленного производства в развивающиеся страны, то существующие схемы контроля над миграциями можно рассматривать только как временные, преходящие, как часть процесса перехода к более адекватному мировому порядку. С другой стороны, противоположная политика — политика, мешающая бедным вырваться из нищеты с помощью миграции, — даже если и возможна (а это сомнительное допущение), приведет к существенному усилению существующего в мире неравенства.

Заключение

Ныне существующая миграционная система непрозрачна для всех, кроме высококвалифицированных работников. Затраты на эту систему высоки в сравнении с доходами, которые она генерирует. Мировой рынок рабочей силы хотя и действует, но он не обладает прозрачностью, которая необходима для того, чтобы нужный

работник попадал на соответствующее его квалификации рабочее место. Правительства действуют как крупные наниматели-монополисты, тогда как частные агентства вербуют и распределяют преимущественно нелегальных мигрантов, не вступая в открытую конкуренцию, что приводит к предельно низкому соотношению затрат и стоимости предлагаемого труда. В таких условиях криминализация миграции неизбежна. Глобальный рынок труда требует глобального обмена, благодаря которому реальный дефицит рабочей силы во многих регионах может быть уравновешен огромным разнообразием предложения рабочей силы. Уровни заработной платы в данном случае будут отражать дефицит рабочей силы.

Если развитые страны не смогут установить приемлемый порядок в сфере миграций, сохранится опасность использования политическими лидерами этих стран миграционной темы в целях ксенофобии. Это отзовется замедлением развития и развивающихся стран, независимо от развертываемых программ помощи. Далее, если развитые страны запрут границы перед бедными, какова бы ни была цена такой политики для гражданских прав их собственных граждан и все большего числа нелегальных мигрантов (все большего - потому, что нехватка неквалифицированных рабочих усугубится), в итоге, ограничение миграций нанесет ущерб благосостоянию наиболее бедных своих граждан. Как и в других сферах, протекционизм в миграционной сфере направлен на бесплодные попытки обеспечить благами меньшинство за счет мира в целом, в особенности, за счет бедных во всем мире.

Примечания

1. О точности цифр идут споры. Распространены оценки, согласно которым численность рабов составляла от 10 до 15 миллионов, хотя другие источники называют цифру 25 миллионов.

2. Как пишет Пападеметриу (Papademetriou, 2003, p.9), «один из обнаружившихся (и удивительных) парадоксов этой проблемы заключается в следующем: можно наблюдать, как представляющие господствующую тенденцию политические лидеры, пытаются использовать привлекательные для меньшинства ксенофобские порывы, берут на вооружение риторику и политику ограничений. Но таким лидерам предстоит столкнуться с возрастающим осознанием того факта, что с демографической и экономической

точек зрения иммигранты быстро становятся совершенно необходимыми».

3. Это показывают данные по США, полученные после ужесточения контроля на южной границе страны после 1986 г. (Massey et al., 2002; Cornelius, 2001). Возвращение греческих гастарбайтеров из Германии после того, как Греция вступила в Европейский Союз и тем самым обеспечила право греков возвращаться за рубеж для работы, позволяет предположить, что и в данном случае можно сделать тот же вывод (Constant and Massey, 2002, p.6).

4. В Средние века немецкие подмастерья должны были странствовать из одного места в другое и даже из страны в страну, чтобы приобрести дополнительные навыки и выполнить последнее из условий получения звания ремесленника.

Библиография

Anderson, S. 2000. Muddled masses. Reason Magazine, February.

Bhagwati, J. 1999. A close look at the newest newcomers. Wall Street Journal, September 28. (Review of Borjas, op. cit.)

Borjas, G. J. 1999. Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy. Princeton, N.J., Princeton University Press.

Constant, A. and Massey, D. S. 2002. Return migration by German guest-workers: neoclassical versus new economic theory. International Migration, Vol. 40, No. 4, pp. 5–39.

Cornelius, W. A. 2001. Death at the border: efficacy and unintended consequences of U.S. immigration control policy. Population and Development Review, Vol. 27, No. 4, pp. 661–85.

Desai, M. A., Kapur, D. and McHale, J. 2003. The fiscal impact of high-skilled emigration: flows of Indians to the U.S. Cambridge, MA, Harvard University, Weatherhead Centre for International Affairs Working Paper No. 03–01.

Ghosh, B. (ed.). 2000. Managing Migration: Time for a New International Regime? Oxford, Oxford University Press.

Greenwood, M. A., Hunt, G. L. and Kohli, U. 1997. The factor market consequences of unskilled immigration to the U.S. *Labor Economics*, Vol. 4, pp. 1–28.

Hamilton, B. and Whalley, J. 1984. Efficiency and distributional implications of global restrictions on labor mobility: calculations and political implications. *Journal of Development Economics*, Vol. 14, No. 1–2, pp. 61–75.

Harris, N. 2003. Economic migration and the European labour market. Brussels, The European Policy Centre. (EPC Issue Paper No. 2 – Part I.)

International Migration. 2002. Special issue: the migration-development Nexus. *International Migration*, Vol. 40, No. 5.

Iregui, A. M. 2005. Efficiency gains from the elimination of global restrictions on labour mobility: an analysis using a multiregional CGE model. G. J. Borjas and J. Crisp (eds), *Poverty, International Migration and Asylum*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 211–39.

Martin, P., Lowell, B. L. and Taylor, E. J. 2000. Migration outcomes of guest worker and free trade regimes: the case of Mexico – U.S. migration. Ghosh, op. cit., pp. 137–59.

Massey, D., Durand, J. and Malone N. J. 2002. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. New York, Russell Sage foundation.

Moses, J. W. and Letnes, B. 2004. The economic costs of international labor restrictions: revisiting the empirical discussion. *World Development*, Vol. 32, No. 10, pp. 1609–26.

OECD, Trends in International Migration (SOPEMI). 2003. *Continuous Reporting System on Migration 2002*. Paris, OECD.

Papademetriou, D. 2003. Reflections on managing rapid and deep change in the newest age of migration. Paper presented at Greek Presidency conference, *Managing Migration for the Benefit of Europe*. Athens, May.

United Nations Development Programme (UNDP). 1992. *The Human Development Report 1992*. New York, UNDP.

Veenkamp, T., Bentley, T. and Buonfino, A. 2003. *People Flow: Managing Migration in a New European Commonwealth*, London, Demos and Open Democracy.

Walmsley, T. L. and Winters, L. A. 2005. Relaxing the restrictions on the temporary movement of natural persons: a simulation analysis. *Journal of Economic Integration*, Vol. 20, No. 4, pp. 688–726.

Глава 3

Кэтрин Вихтол де Венден

Границы мобильности

Введение

Мир без границ — это один из крупных вызовов, с которыми сталкивается человечество, или же просто очередная несбыточная мечта XXI века?

Последние годы XX века были временем, когда следовавшие друг за другом лавины событий превратили международные миграции в один из жгучих вопросов современности. Еще 25 лет назад широко было распространено мнение, что эпоха массовых миграций закончена; что иммигрантам следует вернуться на родину; что безработица приведет к тому, что местные жители займут места, на которых работают иммигранты, и что миграции необходимо ограничить. Миграционное давление остается высоким, несмотря на то, что по всему миру приняты меры, направленные против мигрантов. Число людей, ищущих политического убежища, резко возросло, а регионы, прежде наглухо огороженные стенами, после падения коммунистического блока постепенно открылись. Возникли транснациональные трансграничные сети, что привело к активизации не только торговли, но и нелегальных миграций. Благодаря глобализации, бедные открыли для себя богатства Севера и поняли, что если это богатство не идет к ним, они должны отправиться на его поиски (хотя в миграции редко пускаются очень бедные люди).

Миграции, безусловно, останутся очень важным вопросом международных переговоров в грядущем столетии. Мир меняется очень быстро, и столь же быстро изменяются миграционные потоки и границы. Но правительства и население не восприимчивы к новой ситуации и оправдывают строгий пограничный контроль, опасаясь, что «вторжение» бедных с Юга подорвет благополучие богатых стран. В то время как свобода торговли и предпринимательства признаны ныне почти повсеместно, по поводу свободы передвижений, выбора места жительства и работы все еще идут яростные споры, как в

принципе, так и на практике. Вместе с тем, если закрытие границ не является реалистичным вариантом решения проблемы, то их открытие можно назвать идеалистическим вариантом. Вопрос стоит так: какие ограничения допустимы по отношению к свободе передвижения, чтобы при этом не испытывала ограничений демократия? Это дилемма, с решением которой успешно справляются лишь немногие страны Запада.

В этой главе будет сначала показано, как глобализация миграций, происшедшая за последние 15 лет, поставила вопрос о рациональности закрытых границ и стимулировала изучение и обсуждение концепции свободного передвижения. Затем будут рассмотрены современные международные миграционные потоки, а также изменения, влияющие на государственный суверенитет, и новые барьеры, воздвигаемые ныне во всем мире по обе стороны границ. Наконец, в статье будет рассмотрена идея права на свободу передвижения, идея, которую все чаще рассматривают как центральную в современной концепции прав человека и как важный инструмент продвижения демократии, гражданства и борьбы против всех форм дискриминации. Возникающие вследствие закрытых границ нарушения прав человека (например, мигранты, пытающиеся попасть в демократические страны, часто рискуют жизнью) настоятельно требуют обсуждения права на свободу передвижения.

Глобализация миграций и ее влияние на границы

Новые факторы мобильности

Глобализацию можно определить как процесс интернационализации, в результате которого границы становятся менее жесткими, а народы, по-видимому, сближаются и становятся более доступными друг для друга, что приводит к интенсификации трансграничных коммуникаций, формированию сетей и взаимозависимости. Миграционные потоки, вероятно, являются частью этого процесса. Действительно, миграции — явление, для которого характерны глобальные политические, экономические, социальные и культурные аспекты, и которое вполне может подорвать саму систему национальных государств. Трансформация, вызванная глобализацией, ведет к возникновению новых или переформатированию прежних многополярных транснациональных, трансконтинентальных и региональных сетей, превращая

передвижения людей в серьезную международную стратегическую проблему.

До недавнего времени миграции ограничивались сравнительно узким кругом принимающих стран и регионов исхода, зачастую связанных друг с другом колониальным прошлым. Таким образом, глобализация миграционных потоков — явление сравнительно новое (Wihtol de Wenden, 2003). В конце 80-х годов XX века в миграциях произошли изменения. Появились новые формы мобильности и в миграционные процессы были вовлечены географические районы, которые в прошлом не отличались массовыми миграциями. Речь идет, прежде всего, о Средней и Восточной Азии, Восточной Европе и Центральной Африке. Это произошло вследствие нескольких причин:

1. Факторы притяжения теперь действуют сильнее, чем факторы, выталкивающие мигрантов из их родных стран. Несмотря на то, что неравенство, существующее между Севером и Югом, усиливается, в настоящее время миграции возникают не столько в результате мощного демографического давления и нищеты, сколько в результате желания жить в Европе или на Западе, в обществе потребления и демократии, знания о котором распространяются благодаря СМИ. Если мигранты 60-х годов XX века — это, главным образом, неграмотные сельские жители, то сегодняшние мигранты — это, по большей части, выходцы из образованных городских средних классов, стремящиеся к большему благополучию, — не только к экономическому, но также политическому, социальному и культурному.

2. За последние два десятилетия даже в странах, где у власти стоят авторитарные режимы, получить паспорта стало легче. Страны, где паспорта по-прежнему получить очень трудно (среди них надо, прежде всего, упомянуть Китай, КНДР и Кубу) представляют редкие исключения. Людям стало проще выезжать из своих стран, хотя ограничения на въезд в богатые страны, такие как необходимость получения визы и пограничный контроль, становятся все более жесткими.

3. Во всем мире наблюдается резкое увеличение числа лиц, ищущих убежища, причем не только из «горячих точек». Численность беженцев возросла до небывалых в прошлом уровней в районе Великих Африканских озер, в Юго-Восточной Азии, на

Балканах, на Ближнем и Среднем Востоке, в бассейне Карибского моря.

4. Значительная доля миграций имеет стремительно развивающийся транснациональный характер. В особенности это относится к Китаю, Румынии, Балканским странам и Западной Африке. Государственный контроль препятствует этой форме миграций, зачастую тайных, но люди, занимающиеся организацией переправки незаконных мигрантов через границы, извлекают выгоду из существования границ и даже процветают на фоне ужесточения режима пограничного контроля.

5. Увеличиваются маятниковые, возвратные миграции, при которых мигранты не оседают в странах пребывания на постоянное жительство, но находятся там временно, ради улучшения своего положения на родине. Это можно наблюдать на примере миграций между Восточной и Западной Европой после падения Берлинской стены, но также между Севером и Югом или миграций из одних стран Юга в другие страны этого же региона.

6. Создание больших региональных зон свободной торговли — НАФТА (Североамериканского соглашения о свободной торговле, заключенного между США, Канадой и Мексикой), МЕРКОСУР (Общего рынка стран южного конуса), ЭКОВАС (Экономического сообщества западноафриканских государств), Европейско-Средиземноморского партнерства, Европейского Союза и Рынка труда стран Северной Европы — способствует движению товаров, людей и идей. Хотя некоторые из перечисленных соглашений о свободной торговле предусматривают также и свободу передвижения и выбора места жительства, пока только Европейский Союз институционально признал право на мобильность населения.

Перечисленные факторы являются симптомами становления нового мирового порядка, создание которого стало возможным только после окончания холодной войны и погашения новых региональных и глобальных конфликтов. Вместе с тем, становление нового порядка отмечено расширением экономических, социальных, политических и культурных трещин и появлением новых разломов. Существование обретших символическое значение барьеров, которые приходится преодолевать людям и товарам, служит иллюстрацией этих «водоразделов». К таким рубежам относятся река Рио-Гранде,

разделяющая Мексику и США; Гибралтар; Канарские острова и острова у побережья Сицилии, лежащие на путях из Северной Африки в Европу; итальянский порт Бриндизи и албанский порт Влера, лежащие на путях между Италией, Грецией и Албанией; лагерь для беженцев Сангатт близ Кале и Евротуннель, соединяющий Францию и Великобританию; бывшая граница по Одеру и Нейссе между Германией и Польшей. Расстояния стало легче преодолевать благодаря снижению транспортных расходов, особенно стоимости авиаперевозок. К тому же радио и телевидение в родных странах мигрантов транслируют образ Запада, а промышленные товары с Запада продаются на местных рынках (зачастую благодаря денежным переводам мигрантов). Благодаря этому информация доходит даже до самых отдаленных регионов мира, что порождает у людей, прежде и не помышлявших о миграциях, латентное желание увидеть Запад.

Вопреки распространенному убеждению, мобильность капитала идет рука об руку с мобильностью людей. Движение произведенных на Западе товаров, вовсе не являясь альтернативой миграциям, тем не менее, побуждает людей к миграциям. Чем интенсивнее движение западных товаров, тем сильнее эти товары возбуждают желание приобрести их в качестве символов свободы и процветания и отправиться в страны, где производят такие товары.

Миграционное давление в современном мире

Согласно последнему докладу Международной организации по миграции (ИОМ, 2005), в настоящее время в мире насчитывается около 190 млн. мигрантов и перемещенных лиц, что составляет примерно 3% населения мира. Хотя эти цифры и невелики, они постоянно растут, вместе со спиралью глобализации. Несмотря на то, что подавляющее большинство населения мира остается оседлым, маршруты миграций глобализуются. Количество стран, куда желают попасть мигранты, и количество стран, откуда они выезжают, постоянно увеличивается, что постепенно стирает значение былых колониальных уз и изменяет двустороннюю природу миграционных потоков. В то время как большая часть исследований посвящена принимающим западным странам (странам Западной Европы, США, Канаде, Австралии и Японии), более 60% всех мигрантов перемещаются в пределах Юга, а три четверти беженцев оседают в соседних странах третьего мира.

Появляются новые потоки, которые создают новые связи между странами. Иранцы селятся в Швеции, румыны — в Германии, вьетнамцы — в Канаде или Австралии, мигранты из Бангладеш — в Японии, а египтяне и выходцы из других стран Северной Африки — в странах Персидского залива и Ливийской Арабской Джамахирии. Это позволяет предположить, что глобализация миграционных потоков, скорее всего, продолжится. Причинами продолжения таких миграций являются разрыв в уровнях развития между странами и возрастающая способность миграционного бизнеса предоставить людям возможность въезда в страны-реципиенты. Масштабы этого явления таковы, что меры, предпринимаемые для ограничения потоков, при всей их демонстративной репрессивности, оказываются, по большей части, неэффективными.

Глобализация также способствует формированию все более разнородного населения, ищущего улучшения экономических, социальных, политических, религиозных и культурных условий своего существования. Возможность и законность закрытия границ подорвана разнообразными и многочисленными формами мобильности, по сравнению с развитием которых национальное законодательство нередко отстает на несколько лет, что приводит к острым ситуациям из-за неправильного управления. Права человека все более понимаются как комплекс наднациональных установок, независимых от государственного суверенитета (упомяну, в частности, о праве на убежище или на воссоединение семей), или как руководящие гуманитарные принципы (такие, как принцип временной защиты перемещенных лиц). Стала распространяться мысль о том, что государства не могут бесконечно препятствовать передвижению людей. О праве на передвижение начали, хотя и осторожно, думать в контексте связанных с ним прав человека, поскольку очень жесткие условия въезда затрудняют осуществление права человека покинуть родную страну.

В абсолютных цифрах в последние годы двумя главными принимающими странами стали Германия и США, за которыми, в относительных показателях (числу законно въезжающих в страну по сравнению с численностью проживающих в стране иностранцев) следуют Япония, Норвегия и Великобритания. Преобладают миграции, совершаемые в целях воссоединения семей и заключения браков. В особенности это касается США и Канады, хотя велика и численность ищущих политического убежища и трудовых мигрантов. Среди иммигрантов много женщин, преимущественно из Восточной и

Юго-Восточной Азии. Вклад, который вносят мигранты в поддержание демографического баланса и в устранение дефицита рабочей силы в Европе и Японии, исключительно велик. Все страны-реципиенты пытаются ограничить тайную иммиграцию нелегальных мигрантов и возможность получения ими работы, но странам не хватает воли и средств для того, чтобы сделать это, поскольку существует конфликт между рынком, оказывающим давление в пользу открытия границ, и государством, пытающимся их закрыть (Entzinger et al., 2004).

Некоторые базовые тренды позволяют оценить масштабы глобальной мобильности. Во-первых, поражает произошедший за последние 30 лет рост численности мигрантов. В 1965 году мигрантов было 77 млн., в 1990 — 111, в 1997 — 140. В 2000 году их численность достигла 150 млн. человек. Сегодня (2006 год) их 190 млн. Кроме того, миграции неравномерно распределены по миру: 90% всех мигрантов мира проживают всего лишь в 55 странах, преимущественно промышленно развитых. Наконец, отсутствует общая координация национальных политик, необходимая для решения проблем, связанных со стремительным увеличением трансграничных миграционных потоков. Несмотря на то, что природа миграций, в сущности, интернациональна, миграции издавна относятся к числу вопросов, наименее обсуждаемых на международном уровне.

Глобализация и миграции

Глобализация и миграции идут рука об руку и затрагивают все континенты. Прежде всего, Европа неохотно и не без мучений превратилась в континент иммиграции, хотя долгое время была континентом исхода. Европейцам трудно вобрать в свою нарождающуюся общеевропейскую сущность проживающих в ней не европейцев, особенно мусульман. Последствия изменившейся ситуации многочисленны и зачастую нежелательны: ужесточение пограничного контроля и принудительные выселки, наличие незаконных иммигрантов и произвол в отношении индивидуальных обращений за разрешением на иммиграцию (Wihtol de Wenden, 2004).

В то же самое время демографические прогнозы на 2020-2050 годы указывают на старение населения Европы, сокращение трудоспособного населения, трудности замещения поколений, уходящих на пенсию, на демографический упадок и на растущее число очень старых людей. В масштабном исследовании ООН (UN,

2000), а также в докладах других организаций (например, Международной организации труда или Экономического и социального совета Франции) проводится более или менее одинаковая мысль: для поддержания конкурентоспособности, инноваций, экономического, социального, культурного и демографического роста необходимо увеличить иммиграцию (Gevrey, 2003; Grinblat, 2003). Но общественное мнение относится к иммиграции без энтузиазма. Общественность озабочена безопасностью, так как многие связывают иммиграцию с терроризмом и преступностью. Впрочем, общественное мнение является всего лишь предложением, поскольку этим мнением манипулируют правительства. Независимо от того, являются ли правительства левыми или правыми, их решения часто основаны на невысказанном консенсусе относительно необходимости контроля над границами, который нужен для защиты суверенитета, и замешан на страхе утраты такого контроля.

На американском континенте река Рио-Гранде между США и Мексикой является одной из самых длинных в мире разделительных линий, но одновременно она является и линией пересечения границы. На юге континента страны, в прошлом бывшие реципиентами (как, например, Аргентина), превратились в доноров. Есть и противоположный пример (Венесуэла). Континент, таким образом, постоянно пересекают разнонаправленные миграционные потоки, ведущие, в основном, с Юга на Север. Африка — регион, генерирующий миграции, но также и принимающий потоки, вызванные конфликтами, экономическими катастрофами и засухами. Модели мобильности постоянно меняются, потоки устремляются с юга на север (Северная Африка стала регионом-реципиентом) и с севера на юг (Южная Африка также привлекает многочисленных мигрантов из соседних стран). Для Азии, величайшего в мире резервуара рабочей силы, характерны все виды мобильности. Некоторые из них возникли недавно, другие являются старинными видами экономической миграции, основанной на тайном передвижении людей и их замещении. Некоторые страны, такие, как Таиланд, являются и принимающей и отдающей страной, а другие, например, Филиппины, экспортируют работников в массовых количествах и являются преимущественно странами-донорами. Есть и страны, являющиеся исключительно странами иммиграции. К их числу относится Япония. Австралия, национальная идентичность которой — продукт иммиграции, является главной страной приема для всего региона, хотя и проводит жестко ограничительную политику

в отношении людей, стремящихся получить убежище и пускающихся в рискованное плавание на утлых лодчках.

В результате закрытия границ принимающими государствами, пытающимися «защититься» с помощью визовых режимов, соглашений о реадмиссии и принудительных высылки, повсеместно возникли «серые зоны». В этих зонах гибнут люди, процветают торговля людьми, работа на субподрядах, нелегальный найм и проституция. Путешествия, в которые пускаются мигранты, часто превращаются в кошмарные одиссеи, к которым остальной мир относится равнодушно.

И все-таки мобильность — это не вторжение и не завоевание. Как уже было сказано, в миграции вовлечено всего лишь 3% населения мира — в роли трудовых мигрантов, членов семей, студентов, бизнесменов, экспертов, беженцев или перемещенных лиц. И чем более открыты границы, тем активнее люди мигрируют и тем меньше они оседают в других странах, что приводит к возвратным миграциям и превращает мобильность в образ жизни. После падения Берлинской стены это новое явление было замечено в Центральной и Восточной Европе, когда в период с 1991 по 2001 год для мигрантов из этого региона в страны Европейского Союза необходимость в краткосрочных визах («шенгенских визах» или трехмесячных туристических визах) отпала. Чем неприступнее границы, тем больше иммигрантов оседает на постоянное жительство. Они привозят с собой семьи, опасаясь того, что если вернуться на родину, то не смогут снова въехать в страну иммиграции.

Остается один не пользующийся особым признанием тезис: миграции способствуют развитию, поскольку денежные переводы являются жизненно важным ресурсом для стран происхождения мигрантов и помогают ослабить изоляцию этих стран. Еще меньшим признанием пользуется другой тезис: развитие, в свою очередь, генерирует миграции, которые являются элементом модернизации и урбанизации третьего мира (Sassen, 2003). Благодаря упомянутому выше желанию увидеть Запад своими глазами, люди во многих районах мира осознают, что у них нет шансов в своей стране улучшить свою жизнь в течение ее срока или срока жизни поколения, и что их положение на родине — это политический, экономический, социальный и культурный тупик. В особенности это относится к наиболее предприимчивым или наиболее талантливым членам переживающих застой обществ (Wihtol de Wenden, 2002).

Вопросы, требующие политического анализа

Национальные границы перед лицом мобильности и транснациональных сетей

Границы — это зоны контактов, барьеры, регулирующие движение и генерирующие ресурсы. К тому же границы постоянно смещаются. Средиземноморье вовсе не является пространством обмена и диалога между живущими по его берегам народами. То, что в древности называли «Средним морем», превратилось в новую Рио-Гранде, разделяющую северный и южный морские берега. На востоке, после состоявшегося 1 мая 2004 года расширения Европейского Союза, возникли новые границы между восточноевропейскими членами Союза и бывшим СССР. Это не только политические, но и экономические, социальные и демографические границы, разделяющие Восток и Запад, Юг и Север. Институциональные границы разделяют людей на тех, которым для пересечения границ не надо никаких виз и тех, кому нужны визы — выходцев из стран с «высоким риском миграции». Культурные границы создают различия между «своими» и «другими» — мусульманами или лицами, ищущими убежища, чьи образы часто конструируются на основании коллективных представлений и идентификаций.

Средиземное море — один из главных символов великого разлома между Севером и Югом. С 1950 по 2000 годы в странах, расположенных на северном берегу Средиземного моря, население выросло всего лишь на треть, со 158 до 212 млн. человек. За это же время в странах, расположенных на южном берегу, население утроилось — с 73 до 244 млн. чел. В 90-х годах XX века естественный прирост населения на северном берегу составлял в среднем 1,5 промилле, а на южном берегу этот показатель равнялся 20,2 промилле — и это несмотря на демографическую стагнацию, наблюдавшуюся в это время в странах южного и восточного Средиземноморья. В результате 55% населения южного побережья Средиземного моря составляют люди моложе 25 лет. Несмотря на то, что страны Магриба уже вступили в полосу демографического спада, к 2025 году их население увеличится еще на 48%, по сравнению с 3% в ЕС. Другое различие между Севером и Югом касается мобильности населения. В странах южного побережья Средиземного моря много молодежи, поэтому этим странам посилено бремя ухода за престарелыми родителями. В то же время у жителей этих стран по

несколько детей, и это существенно увеличивает вероятность миграции с целью поиска работы (Fargues, 2003). Занятость — еще один разделяющий фактор. ВВП в расчете на душу населения в ЕС в 14 раз больше, чем в Марокко, Алжире и Тунисе. Денежные переводы мигрантов составляют около 6,3% ВВП Марокко, 2,3% — Алжира и 4,1% — Туниса (Brauch et al., 2003).

Границы, наглухо закрытые или слегка приоткрытые, являются ресурсом, так как на них держится бизнес международных сетей, бросающих вызов государствам и стимулирующих миграционную мобильность. Экономика путешествий (или миграций) построена вокруг границ и укрепляется за счет транснационального обмена (законного или нелегального), который процветает из-за закрытости границ. Эта экономика включает торговлю документами и визами, незаконные туристические агентства, торговлю людьми и их переправку, проституцию, трансграничную контрабанду (Peraldi, 2003). Чем труднее пересечь границы, тем выше цены, взимаемые поставщиками таких услуг, и тем изощреннее предлагаемые услуги.

Границы — это линии пересечений и барьеров. В эру глобализации они порождают мобильность всех видов — маятниковые миграции, миграции между приграничными зонами, вынужденные миграции, циркулярные, возвратные миграции и миграции с целью переселения. Границы также провоцируют людей на нарушение законов. В течение нескольких месяцев или более продолжительных периодов мигранты незаконно работают для того, чтобы финансировать свои непрерывные странствия, порой превращаясь в современных рабов. Далее, границы составляют важный элемент видимого проявления национального суверенитета и по-прежнему воспринимаются как символические контрольно-пропускные пункты. В конечном счете, границы — механизм селекции, дистанционного контроля, осуществляемого как до въезда (посредством виз), так и после въезда (посредством принудительной высылки и соглашений о реадмиссии). Порой третьи страны превращаются в пограничную охрану, принимающую на себя ответственность за транзитные буферные зоны.

На границах также осуществляются обусловленные суверенитетом санкции — принудительные высылки и репатриации. По мере того, как мир перестраивается, границы эволюционируют. Мы являемся свидетелями становления новых границ и новых размежеваний внутри государств, границ, основанных на

юридическом статусе людей (например, между гражданами ЕС и не гражданами ЕС), этнической принадлежности, общности, идентичности или религиозных убеждениях, что ведет к социальной эксклюзии и расизму. Эти границы (а миграции питают их существование, одновременно бросая им вызов) ставят под сомнение устойчивость государства и его роль как главного субъекта международных отношений.

Вызов, брошенный Вестфальской модели суверенитета

Новые модели глобальных миграций характеризуются диверсификацией структуры мигрантов, среди которых можно найти женщин, представителей городских средних классов, одиноких малолеток, квалифицированных работников, торговцев и бизнесменов, членов мафиозных структур, а также нелегальных мигрантов, въезжающих и пытающих счастья, несмотря на закрытые границы. Подобным образом меняются местами районы происхождения и следования. Теперь невозможно говорить о странах *эмиграции* или *иммиграции*; говорить можно только о некоторых районах, откуда мигранты устремляются в урбанистические зоны, разбросанные по всему миру. Люди, решающиеся на миграции, — не самые бедные. Они участвуют в специфических сетях, зачастую имеющих всемирные масштабы. Более того, новые мигранты создают модели мобильности, которые необязательно нацелены на постоянное проживание. Согласно модели, которую иногда называют «неполной миграцией» (такие миграции характерны для жителей Восточной Европы), люди живут «здесь» и «там» и постоянно передвигаются. Это — их образ жизни.

Как и укорененные мигранты, новые мигранты бросают вызов государственным практикам, но делают это иными способами. Многие страны назначения изменили свои законы о гражданстве и теперь делают больший акцент на правах, связанных с проживанием. Иногда осевшим на жительство мигрантам предоставляется право участвовать в местных выборах. Подход к гражданству, основанный на проживании, часто идет рука об руку со стремлением к мультикультурной интеграционной политике, но также и с сомнениями в преданности иммигрантов и их потомков. В особенности это относится к мигрантам-мусульманам. Споры, ведущиеся о хиджабах или случавшиеся по другим важным поводам

(таким, как войны в Персидском заливе и события 11 сентября 2001 года), иллюстрируют такие сомнения.

Другое следствие иммиграции заключается в формировании электората, состоящего из мигрантов. В результате появляются проблемы, связанные с политическим поведением натурализовавшихся иммигрантов (например, в Калифорнии или во Франции). Влияние специфики, связанной с родиной или культурными особенностями своих сообществ, которую привносят мигранты, издавна было предметом некоторой озабоченности, но теперь превратилось в стратегическую проблему экономического и политического значения. В последние годы усилились тревоги по поводу влияния иммиграции на безопасность. Теперь этот аспект миграции очень заметен во внутри- и внешнеполитических дискуссиях (Heisler, 1998/1999; Bigo, 1996; De Lobkowicz, 2001), протекающих на фоне демонизации ислама, который сегодня очень многие рассматривают как одну из главных угроз обществам Запада.

Глобальный контекст требует в полной мере учитывать фактор миграции в международном политическом анализе глобализации и ее последствий (Leveau, 1993). Особенно необходимо принимать во внимание такие факторы, как размывание различий между внутренними и внешними границами, снижение роли государства, воздействие жестких мер пограничного контроля на государственный суверенитет, роль международных и наднациональных институтов, таких, как Европейский Союз (Zolberg, 1985). Итак, миграции бросают вызов основам международного порядка, что ведет к их коренной перестройке. Эти процессы не только предвосхищают появление новых и более совершенных моделей идентичностей или фундаментальных прав, но и несут с собой риски, нарушая существующее равновесие. Мигранты — безымянные субъекты глобализации (Sassen, 1996; Wiener, 1995). Благодаря их трансграничным передвижениям, денежным переводам, двойному гражданству и мультилояльности они способствуют децентрализованному развитию и построению транснациональных сетей.

Как показывает Джеймс Розенау (Rosenau, 1997), миграции увеличивают число независимых акторов и указывают на сосуществование двух миров (по одну сторону — государства, по другую — независимые акторы), на отрыв идентичностей от территорий и на возрастающую роль инфра-государственных,

транснациональных и трансграничных акторов. При этом подчеркивается возникновение на мировой арене новых границ — институциональных, экономических, социальных, культурных и религиозных. Во многих отношениях государства перестают играть роль ведущих игроков, касается ли это вопросов внешнеполитического порядка (динамики миграционных потоков и развития транснациональных сетей, незаконной иммиграции, беженцев и т.д.) или внутренних дел (влияние мигрантов на определение национальной идентичности, признание двойного гражданства, воздействие голосов иммигрантов на дипломатические отношения с регионами эмиграции и обратное влияние, передаваемое существующими в странах эмиграции сетями через транснациональные миграционные ассоциации по негосударственным каналам).

Далее, иммиграция ставит под вопрос институт гражданства. Она не только ставит под сомнение связь между национальностью и гражданством, но и вносит в содержание гражданства новые, противоречащие друг другу ценности, выходящие за пределы национальных рамок (антирасизм, права человека, мультикультурализм, мультилояльность и усложненное определение политического сообщества). Из-за иммиграции нации более не являются базовыми сообществами международной системы. Поэтому концепцию субъектов международных отношений необходимо переосмыслить, даже если важно сохранить диспаритет во влиянии каждого актора.

Демократизация границ или свобода передвижения для элит

Тревоги тех, кому не удалось получить доступ к легальной миграции (недокументированные и депортированные мигранты, жертвы торговли людьми или люди, потерпевшие неудачу в получении убежища), стремление к мобильности в странах, где эмиграция является роскошью и привилегией, ослабление экономических, демографических, политических и культурных аргументов в пользу закрытых границ — все это вновь приводит к размышлениям о праве на свободу передвижения, которое приобретает все большее значение в мире, где свободно передвигаться на законных основаниях удастся только состоятельным, хорошо информированным и имеющим хорошие контакты людям. Это

произошло благодаря изменению общих условий за последние 20 лет. Некогда существовала потребность лишь в неквалифицированных рабочих, которым предстояло трудиться в шахтах, на заводах и на строительных площадках. При этом квалифицированных мигрантов отвергали, как потенциальных конкурентов в ревностно защищаемых профессиях. Сегодня же, напротив, богатые страны ищут высококвалифицированных работников, но боятся бедных, которым отказывают во въезде, считают неспособными к интеграции и рассматривают их как угрозу безопасности, обвиняют в насилии и даже в терроризме.

Наконец, закрытие границ по соображениям безопасности часто приводит к нарушениям прав человека, которые особенно больно бьют по самым бедным людям. Эта проблема в настоящее время пронизывает все подходы к миграциям и мигрантам, словно миграции — совершенно новое явление, к которому никто не мог подготовиться. И это несмотря на то, что миграции стары как мир.

Обоснование права на мобильность

Концепция права на мобильность в своей легитимности опирается на Всеобщую Декларацию прав человека 1948 года, статья 13.2 которой провозглашает: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную». Эта статья осталась неполной, главным образом, в связи с условиями, в которых была принята Декларация. Тогда важно было послать соответствующее предупреждение странам восточного блока в связи с существованием там диссидентов (Chemillier-Gendreau et al., 1999). Поэтому Декларация не дополнена текстом, который признавал бы эквивалентное право въезда в страны. Но какова ценность права на выезд, не подкрепленного правом на въезд? Что означает право на передвижение без права селиться в другой стране?

В последние годы, различные нарушения прав человека, вызванные закрытием границ (современные формы рабства и торговли людьми, вмешательства полиции, прибегающей к насилию, принудительные депортации, содержание мигрантов в лагерях и даже случаи гибели мигрантов), наряду с издержками и нежелательными эффектами этой меры (которая вызывает новые запреты и порождает мафию) и дипломатическими последствиями в посылающих регионах, существенно ослабили доводы тех, кто выступает за сдерживание миграций и их подавление. Границы мобильности

являются также границами демократии и прав человека. Право на мобильность — часть универсальных и индивидуальных ценностей гражданина мира, прав, восходящих к провозглашенному Иммануилом Кантом «праву посещения», которому немецкий философ в своей работе «К вечному миру: философский набросок» (1795 год) противопоставил «право гостеприимства». Право на мобильность ограничивает власть национальных государств, которые сегодня склонны препятствовать въезду людей на свою территорию, после того, как на протяжении столетий препятствовали выезду людей (Solberg, 1993). Право на свободное передвижение гармонирует с современной концепцией прав человека, с борьбой против всех форм дискриминации и с мультикультурализмом, как структурными рамками демократии и гражданства в передовых странах.

Еще в 1764 году, Вольтер в предназначенной для «Философского словаря» статье «Равенство» писал: «Во многих странах утверждают, что ни у одного человека нет права покинуть родину. Смысл такого закона должен быть очевиден: «Эта страна настолько убога, и ею настолько скверно управляют, что мы запрещаем любому человеку покинуть ее пределы, опасаясь того, что за ним последуют все». Поступите лучше: пробудите во всех ваших подданных стремление остаться с вами, а в иностранцах — желание приехать и поселиться у вас» (Morley, 1901). Это замечание, осуждающее принятое в XVIII веке европейскими странами решение, запрещающее своим гражданам уезжать (эту политику проводили во многих регионах мира, по крайней мере, до падения Берлинской стены), бросает вызов преобладающим ныне концепциям. Хотя ЕС набрался мужества и создал охватывающую 27 стран зону без границ, миграционная политика европейских государств по-прежнему строится на желании не допускать мигрантов.

Мигрантам из стран третьего мира для въезда в развитые страны нужны визы. Право на легитимный въезд — привилегия самых богатых или наиболее информированных слоев населения. На долю людей меньшего достатка остаются тайные каналы въезда и поселения в чужих странах. Создавшаяся ситуация лежит в основе призывов философов, экономистов, социологов и юристов к демократизации границ. Могут ли страны, притязающие на звание демократических (такие, как европейские страны или США), мириться с ситуацией, когда ради их претензий на управление миграциями люди ежедневно гибнут на границах? С тем, что на их границах действуют криминальные сети, занимающиеся работоторговлей и

вовлекающие людей в проституцию? Разве нет других способов управления миграциями — например, посредством диалога и сотрудничества со странами-донорами и странами транзита, интересы которых заключаются в поощрении эмиграции и получении от нее выгод (что противоречит распространенному мнению в разграблении третьего мира)? Не является ли причиной пренебрежительного нынешнего отношения к вопросам миграции и непрофессиональных попыток их решения то, что к миграции долгое время относились как к второстепенному аспекту государственной политики?

Стоит повторить, что ныне миграции — жизненно важный вопрос, который отчасти определит будущее государств большей части мира.

Виды на будущее

Что следует сделать? В разные периоды и в разных местах были выдвинуты многочисленные предложения, открывающие широкие возможности для выбора. В числе этих предложений — отмена краткосрочной визы на пребывание в чужой стране, диверсификация виз на проживание и работу, введение квот или «точечных разрешений» (“point permits”), отражающих потребности рынка труда (так поступает Канада, и так в 2001 году поступила Германия). Предлагают также легализовать незаконных мигрантов для устранения дефицита рабочей силы (как сделала в 2004 году Италия), подписывать двусторонние соглашения о сезонной миграции с условием ужесточения контроля на границах выхода, содействовать развитию регионов-доноров в сотрудничестве с самими мигрантами, создавать зоны свободной торговли, в которых свободное перемещение товаров было бы заменено свободным передвижением людей (договоры, подобные Североамериканскому соглашению о свободной торговле или Барселонскому процессу, развившемуся как следствие конференции 1995 года о Европейско-Средиземноморском партнерстве). Наконец, раздаются предложения запретить любые формы законодательной дискриминации в отношении приема иностранцев на рынках труда (таких, как предпочтительный наем европейцев) или реформировать процедуры предоставления убежища.

Учитывая все препятствия, которыми укрепляют границы, препятствия, побуждающие людей искать альтернативные способы миграции, право на мобильность следует сделать одним из главных

прав человека. Тот факт, что страны Запада, являющиеся целью достижения мигрантов,— богатые страны со стареющим населением, нуждающиеся и в квалифицированной, и в неквалифицированной рабочей силе — не смогут навечно заблокировать подвижность людей, становится все более очевидным не только для правозащитных организаций, но и для делового мира. В любом случае, миграции приведут к переосмыслению сущностей гражданства и государственной идентичности, и заставят государства переосмыслить концепцию совместного проживания.

Библиография

Badie, B. and Wihtol de Wenden, C. 1994. *Le Défi migratoire: questions de relations internationales*. Paris, Presses de la FNSP.

Bigo, D. 1996. *Policies en réseaux*. Paris, Presses de Sciences Po.

Brauch, H. G., Liotta, P. H., Marquina, A., Rogers, P., Selim, M. (eds). 2003. *Security and Environment in the Mediterranean: Conceptualising Security and Environmental Conflicts*. Berlin, Springer.

Chemillier-Gendreau, M. 1999. *Droit international ignore, relations internationales de la France compromises*. E. Balibar, M. Chemillier-Gendreau, J. Costa-Lasoux and E. Terray (eds), *Sans papiers: l'archaïsme fatal*. Paris, La Découverte, pp. 63–87.

de Lobkowicz, W. 2001. *L'Europe et la sécurité intérieure: une élaboration par étapes*. Paris, La Documentation française.

Entzinger, H., Martinello, M. and Wihtol De Wenden, C. (eds). 2004. *Migration between States and Markets*. Aldershot, Ashgate.

Fargues, P. 2003. *L'émigration en Europe vue d'Afrique du Nord et du Moyen Orient*. *Esprit*, December, pp. 125–43.

Gevrey, M. 2003. *Les défis de l'immigration future*. Paris, Conseil économique et social.

Grinblat, J.-A. 2003. *Des scénarios d'immigration pour une Europe vieillissante*. *Esprit*, December, pp. 92–101.

Heisler, M. 1998/1999. *Contextualising global migration: sketching the socio-political landscape in Europe*. *Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 3, No. 2.

International Organization for Migration. 2005. World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration. Geneva, IOM.

Kant, I. 1795. Perpetual Peace: A Philosophical sketch 1795. www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant.htm (Accessed 21 December 2006.)

Leveau, R. 1993. Influences extérieures et identités au Maghreb: le jeu du transnational. *Cultures et Conflicts*, No. 8, pp. 116–28.

Morley, J. 1901. *The Works of Voltaire, a Contemporary Version*. T. Smollett (ed.), W. F. Fleming (trans.). New York, E. R. DuMont.

Peraldi, M. 2003. La loi des réseaux. *Panoramiques*, No. 65, 4th quarter, pp. 100–12.

Rosenau, J. 1997. *Along the Domestic Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge, Cambridge University Press. (Cambridge Studies in International Relations.)

Sassen, S. 1996. *Losing Control: Sovereignty in an Age of Globalization*. New York, Columbia University Press.

_____. 2003. Géo-économie des flux migratoires. *Esprit*, December, pp. 102–13.

United Nations. 2000. *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aging Populations?* New York, United Nations.

Wiener, M. 1995. *The Global Migration Crisis: Challenges to States and to Human Rights*. New York, Harper Collins College Publishers.

Wihlto de Wenden, C. 2002. Motivations et attentes des migrants. *Projet*, No. 272, December, pp. 46–54.

_____. 2003. La mondialisation des flux migratoires. Josepha Laroche (ed.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*. Paris, PUF, IRIS, pp. 79–92.

_____. 2004. L'Union européenne face aux migrations. IFRI, T. de Montbrial, P. Moreau Defarges (eds), *RAMSES Les grandes tendances du monde*. Paris, Dunod, pp. 109–23.

Zolberg, A. 1985. *Immigration: l'influence des facteurs externes sur l'ordre politique interne*. J. Leca, *Traité de Science Politique*, Paris, PUF. Vol. 2.

_____ . 1993. Un reflet du monde: les migrations internationales en perspective historique. Badie and Wihtol de Wenden, op. cit., pp. 41–58.

Глава 4

Мехмет Угур

Этика, экономика и управление свободным передвижением людей

Введение

После тревожного ожидания массовой миграции в начале 1990-х годов, дискуссия по поводу международной миграционной политики, по-видимому, переходит в новую фазу. Хотя в официальных речах все еще звучит запретительный тон, реальные меры свидетельствуют о том, что принято довольно прагматичное решение в пользу «управляемых» миграций. Предпринят целый ряд региональных и международных инициатив по созданию региональных / международных структур, облегчающих управление международной миграцией. Данная глава посвящена анализу этических и экономических аспектов свободного передвижения людей, причем лишь той его части, которая совершается с целью трудоустройства.

Против свободного передвижения рабочей силы трудно найти этические или экономические аргументы. Это основной тезис данной главы. Анализ, приводящий к этому выводу, показывает также, что свободное перемещение не только осуществимо, но и более продуктивно, чем ограничительная или протекционистская политика. В этой главе развит еще один тезис. Его суть заключается в следующем: многосторонние структуры, подобные Всемирной Торговой Организации (ВТО), были бы оптимальным средством, позволяющим странам-участницам лучше учитывать внешние факторы и предпринимать совместные меры, касающиеся международных миграций, которым можно предсказать только рост, если учесть масштабы глобализации и устойчивый характер международного неравенства в доходах.

Глава состоит из трех разделов. Первый посвящен анализу этических аргументов за и против свободы передвижения. В этом разделе я показываю, что уровень анализа и взаимосвязь акторов на

разных уровнях — ключевые вопросы, которые должны стать предметом дискуссии, когда речь идет об этических аспектах. Принимая в расчет последствия стратегического взаимодействия между акторами на индивидуальном, национальном и глобальном уровнях, я показываю, что возражения морального плана против свободы передвижения людей несостоятельны. Во втором разделе я рассматриваю экономическое воздействие международных миграций, их влияние на национальный доход, рынок труда и бюджет принимающих стран. Теоретические выкладки и эмпирические данные показывают, что позитивное, но незначительное воздействие на уровень производства, которое окажут международные миграции, будет сочетаться с распределением дохода в пользу капитала, но в ущерб тому сектору рынка труда, где заняты работники низкой квалификации. Завершая второй раздел, я предлагаю для устранения диспропорций в распределении вводить компенсации для попавших в трудное положение работников принимающих стран. Снижение уровня доходов этих людей можно предотвратить только инвестированием в повышение квалификации. В последнем разделе я предлагаю создать управляющую структуру по образцу той, которая существует в сфере торговли — Всемирную Миграционную Организацию (ВМО). ВМО, подобно ВТО, должна быть основана на трех принципах: многосторонность, отсутствие дискриминации и сотрудничество. В заключение я перечисляю основные выводы и ставлю вопрос о возможности перехода к свободному передвижению в современной политической атмосфере.

Этика и свободное передвижение

Рассматривая этические доводы за и против свободы передвижения, я уделяю основное внимание наиболее существенным аспектам дискуссии, хотя подобное сужение фокуса, вероятно, будет несправедливо по отношению к богатой современной литературе по данному вопросу. Задача данной главы ограничивается оценкой предложенных этических аргументов с точки зрения утилитаристского критерия, который здесь определяется как общественное благосостояние принимающей страны. В этом плане моя отправная точка та же самая, что и в «коммунитаристском» подходе, который используют политики и прочие противники свободного перемещения. Единственное отличие моего понимания общественного благосостояния от позиции «коммунитаристов» состоит в том, что я принимаю во внимание стратегическое

взаимодействие между акторами на разных уровнях. В частности, я рассматриваю взаимодействие между индивидуумами, группами и правительствами на национальном уровне и между правительствами на международном уровне.

Одной из особенностей этого стратегического взаимодействия является наличие привходящих факторов, которые вбивают клин между общественным благосостоянием и суммой индивидуальных / групповых благосостояний. Если побочные эффекты негативны, определенные индивидуумы или группы могут оказать воздействие на государственную политику в собственных интересах, не компенсируя потери, причиняемые другим данной политикой. (Если эффекты позитивны, проводники политики не получают компенсации от тех, кому она приносит пользу.) Позвольте мне пояснить, что такое негативный привходящий фактор и каковы его последствия на примере политического выбора — скажем, ограничения иммиграции.

Ограничение иммиграции может быть выгодно некоторым группам – низкооплачиваемым малоквалифицированным работникам или тем, кто предпочитает сравнительно гомогенное общество. Но эта же политика может затронуть интересы других групп – предпринимателей, высококвалифицированных участников рынка труда и всех тех, кто предпочитает более космополитичное общество. Если у выигравших от ограничительной политики не потребуют компенсировать потери проигравшим, они будут выступать за такой уровень ограничений, который выше оптимального в социальном плане. Именно по той причине, что не будет уплачена полная социальная цена за ограничительную политику. Поэтому при наличии негативных побочных эффектов иммиграционная политика, скорее всего, будет сверхжесткой — и неэффективной.

Второе следствие стратегического взаимодействия — заключается в том, что принято называть фиаско коллективных действий. Согласно Олсону (Olson, 1965), небольшие группы способны организовать и лоббировать свои интересы у политиков более эффективно, чем большие группы с широким членством. Данный тип коллективного действия представляет собой проблему для больших групп по двум причинам. Во-первых, вклад рядового члена такой группы в процесс лоббирования очень мал. Поэтому члену группы, который решает вообще в нем не участвовать, риск групповой неудачи представляется столь же незначительным. Это

снижает уровень активности. Во-вторых, выгоды от успешного лоббирования распределяются среди широкого круга претендентов. Соответственно, польза, ожидаемая от активного участия каждого, выглядит незначительной. В свете вышеизложенного понятно, что небольшие группы, сформировавшиеся под лозунгами запрета или ограничения иммиграции, могут проводить свои кампании более результативно и эффективно, чем крупные, но рыхлые группы, поддерживающие иммиграцию. Применительно к данному случаю, ограничение иммиграции будет не только неэффективным, но и несправедливым.

Третье следствие стратегического взаимодействия касается роли правительства. Реалистская/коммунитаристская этика исходит из предположения о том, что правительство планирует социальное развитие в целях обеспечения максимального уровня общественного благосостояния (или национальных интересов). Легитимность действий правительства вытекает непосредственно из общественной поддержки. В таком случае ограничение иммиграции морально оправдано, если она, как считается, вредит национальным интересам. Однако это допущение весьма спорно, поскольку правительство могут волновать электоральные соображения, а не общественное благо. Кроме того, правительство принимающей страны может ввести ограничительную политику без учета ее влияния на другие страны. Эти критические возражения фактически составляют главный довод сторонников естественного права или эгалитарно-либерального подхода к иммиграции⁴, согласно которому, единицей анализа должен быть весь мир, а не государство-нации или сообщества.

Ниже я попытаюсь установить, морально или нет: (i) ограничивать иммиграцию, учитывая перечисленные выше последствия стратегического взаимодействия и (ii) проводить различие между перемещением людей и перемещением товаров/капитала. С этой целью я рассмотрю аргументы в пользу ограничения миграции, выдвинутые сторонниками либертарной (libertarian) и коммунитаристской / реалистской (communitarian / realist) этики. Затем я проанализирую обоснованность контраргументов, выдвинутых сторонниками естественного права и эгалитарного либерализма.

Этика политики ограничений

Либертарный подход

Либертарная этика основана на идее индивидуального суверенитета, самым наглядным выражением которого является право пользования плодами частной собственности и образования союзов с индивидами, придерживающимися такого же образа мыслей. Из этой посылки следуют два противоречащих друг другу вывода относительно свободного передвижения людей. С одной стороны, индивидуальный суверенитет подразумевает, что суверенные индивиды наделены правом свободного перемещения, ограничение которого может быть оправдано лишь соображениями безопасности и общественного порядка. С другой стороны, однако, подразумевается, что суверенные индивиды вправе протестовать против свободного передвижения, если считают, что оно угрожает их праву собственности и/или «клубным выгодам», которые они извлекают из добровольных союзов с похожими индивидами. На практике либертарный подход приветствует иммиграцию лишь при условии, что она происходит по приглашению суверенных индивидов или по договору между двумя сторонами. В противном случае иммиграция приравнивается к правонарушению⁵.

Однако право собственности не является достаточным основанием для ограничения перемещения людей по трем причинам. Во-первых, как указал О'Нил (O'Neill, 1992), право владеть и пользоваться частной собственностью не может рассматриваться отдельно от способа, каким данная собственность изначально была приобретена. Если первоначальная собственность приобретена посредством захвата или экспроприации, люди, чьи перемещения ограничены, могут с полным основанием заявить, что существующее неравенство доходов — это результат захвата или экспроприации. Данный аргумент склонны выдвигать правительства развивающихся стран: они утверждают, что колонизация, осуществленная развитыми странами в XVII–XX веках, фактически представляла собой экспроприацию. В таком случае ограничение иммиграции на основе права собственности может быть оправдано лишь при условии, что развитые страны компенсируют развивающимся их потери посредством субсидий на развитие.

Во-вторых, с точки зрения естественного права, можно возразить, что право частной собственности — историческое явление,

и оно не являлось всеобщим до возникновения капитализма. Поэтому ссылку на право собственности можно отвергнуть, как попытку ограничить исторически более раннее право на свободное перемещение за счет приоритета исторически более позднего права на собственность. В-третьих, либертарный подход не принимает во внимание возможность возникновения проблем, связанных с привходящими факторами и коллективными действиями, упомянутыми выше. Иными словами, он не учитывает потенциальные противоречия между максимизацией индивидуального и общественного благосостояния.

Наконец, либертарная этика не уделяет должного внимания проблемам, возникающим в силу существования «общественного пространства» за границами частной собственности. Например, предоставление таких принципиально важных общественных услуг, как здравоохранение, образование, социальное обеспечение, может потребовать использования иностранной рабочей силы, даже если это рассматривается как угроза «клубным привилегиям», которые ассоциируются с членством в принимающем сообществе. Либертарная этика исходит из того, что определить, оправдан или нет допуск иностранной рабочей силы, можно посредством понятия «критической массы». Однако это понятие не является надежным критерием, поскольку его определения разнятся: в одних случаях оно обозначает уровень безработицы среди местной рабочей силы, в других — нагрузку, которую иностранцы оказывают на коммунальные службы, а порой — превышение некоего произвольно установленного порога этнического вливания за счет миграции в местных или национальных масштабах. Кроме того, даже если мы примем одно из этих значений, такой принцип измерения все равно не будет объективным, поскольку неизбежно испытывает влияние внешних переменных — идеологии, текущей политики, политического режима и так далее. Такие факторы меняются в зависимости от времени и местности.

В свете вышеизложенного мы можем указать на два главных недостатка либертарного подхода к свободному перемещению. Прежде всего, либертарная этика может привести к тому, что для международных миграций не останется ни малейшей возможности, если в них увидят угрозу правам индивидуальной собственности или критическую нагрузку на общество. На практике, при наличии подходящего социального климата и сильного организационного влияния противников иммиграции, это может означать полный ее

запрет. Либертарный довод в пользу допустимости международной миграции (при условии сохранения существующих прав собственности или «клубных выгод») тем самым выглядит морально-уязвимым, поскольку право на иммиграцию, возможно, нельзя будет реализовать. Фактически, либертарная этика может выдвинуть даже более радикальные предложения, чем реалистский / коммунитаристский подходы, и вызвать открытый конфликт между защитниками права собственности (т.е. резидентами) и правонарушителями (т.е. иммигрантами).

Второй недостаток — высокий уровень неопределенности и произвольности, допускаемых либертарной этикой при установлении пороговых значений. В самом деле, каков приемлемый уровень этнической неоднородности для принимающей страны? В какой мере нагрузка на местные службы зависит от наплыва мигрантов, а не от сокращения налоговых поступлений из-за высокой мобильности капитала? В какой мере безработица и разница в оплате труда объясняются не только присутствием иностранцев, а также другими переменными — свободой торговли, технологическими инновациями или мобильностью капитала? Наконец, как должны реагировать политики на различные и подчас противоречащие друг другу представления о «критической массе»?

Реалистский подход

Реалистские аргументы против свободного перемещения встречаются в двух вариантах, каждый из которых игнорирует взаимодействие между акторами, действующими на различных уровнях. Первый вариант, получивший название коммунитаризма, основан на посылке, согласно которой этические факторы миграционной политики необходимо рассматривать в определенных контекстах, — поскольку люди ведут различный образ жизни и организуются в разные сообщества (Sandel, 1982; Walzer, 1983; Kumlička, 1988). Это означает, что люди имеют право на защиту от международной миграции, если она угрожает их образу жизни и объединениям. Кроме того, национальный суверенитет подразумевает, что государство обязано в первую очередь блюсти интересы собственного сообщества в противоположность прочим индивидуальным или коллективным притязаниям. Реалисты признают, что эта задача неизбежно подразумевает ограничения, но замечают, что эти ограничения в действительности оказываются менее

жесткими, чем те, которые ввели бы акторы, действующие не от лица государства, будь на то их воля (Walzer, 1983, p. 39).

Другой довод реалистов базируется на идее национального интереса, выразителем которого выступает правительство. В частности, Уэйнер (Weiner, 1985; 1996) полагает, что свободное перемещение людей и регулирование миграции в международном масштабе нереальны, поскольку суверенные государства всегда могут использовать принцип национальных интересов как основание для односторонних действий. В этом случае, считает он, мы должны исходить из морального постулата «должен, значит можешь». Иными словами, лучше не устанавливать таких этических норм, которые вряд ли будут соблюдаться. Уэйнер (Weiner, 1996, p. 193) также проводит различие между индивидуальной моралью и этичностью государственной политики. Основываясь на этом различии, он утверждает, что «индивидуальные этические предпочтения не могут служить основой для государственных решений, поскольку не учитывают последствия подобной политики для других».

Доводы реалистско-коммуитаристской этики в пользу ограничения иммиграции страдают тремя изъянами. Первый состоит в игнорировании побочных эффектов, возникающих в результате односторонних мер по ограничению иммиграции, принимаемых правительствами. Как и либертарную этику, подвергнутую критике Уэйнером (выше), реалистско/коммуитаристскую этику можно упрекнуть в том, что она не принимает во внимание ущерб, приносимый национальными решениями другим государствам (см., например, Keohane and Nye, 1977). Действительно, реалисты не возражают против межправительственных институтов, способных смягчать или минимизировать побочные эффекты односторонних действий. Но создание подобных институтов они оставляют на усмотрение суверенных государств, которые скорее предпочтут либо односторонние действия, либо правила и схемы, мало к чему обязывающие и в силу этого неэффективные. Как видим, утилитарная трактовка межправительственного сотрудничества мало что может предложить или вовсе не видит никаких механизмов коррекции побочных эффектов, связанных с односторонними действиями.

Вторая проблема состоит в том, что отрицание принципа «должен, значит, можешь» нельзя переформулировать в виде «не можешь, значит, не должен» (Goodin, 1992, p. 252). Меры, способные дать лучший результат по сравнению с существующим положением

дел, вполне вероятно, неосуществимы. Однако, как замечает Гудин, «благо остается благом, даже если оно нам недоступно». Таким образом, реалистский подход не в силах обосновать необходимость ограничения международной миграции одной лишь ссылкой на практические препятствия, обусловленные разделением мира на суверенные государства. Следовательно, поддерживать идею свободного перемещения этически корректно — не только ради логики, но и потому, что вещи надо называть своими именами: иначе говоря (это нужно подчеркнуть), существующий порядок не позволяет добиться большего. В противном случае реалистско/коммунитаристская позиция сведется либо к «оправданиям» существующего порядка, либо к сговору с ведущими акторами этого порядка.

Третья проблема возникает в связи с тем, что внутри государственных сообществ могут сформироваться «блокирующие группы» («veto-groups»), способные повлиять на национальное и глобальное благосостояние. Как уже говорилось, появление блокирующих групп наиболее вероятно, когда: (i) размер их невелик и (ii) выгоды от участия в групповой деятельности значительны (Olson, 1965). Поэтому чем больше в стране блокирующих групп, тем реальнее перспектива принятия неоптимальных политических решений. Кроме того, способность этих групп навязывать неоптимальные решения тем больше, чем успешнее группа сможет выдать собственные интересы за национальные, которые государство обязано отстаивать перед иностранцами (см. Ugur, 1995). Реалисты сумеют найти веские этические аргументы против свободного передвижения лишь в том случае, если докажут, что перечисленные выше проблемы не существуют.

Естественное право и эгалитарный подход

При рассмотрении этических аспектов международной миграции, сторонники естественного права и эгалитаристы стремятся преодолеть указанные выше недостатки, перенося фокус внимания на мировое сообщество или человечество в целом. В частности, с точки зрения естественного права, индивидуальные права вытекают из принадлежности к роду человеческому, а не из статуса гражданина или члена местного сообщества. Помимо этого, эгалитаристы выступают за справедливое распределение богатства внутри мирового сообщества. Поэтому, согласно концепции естественного права,

«любая юридическая или политическая система, наделяющая граждан правами, которых нет у неграждан», несправедлива и противоречит естественному праву» (Finnis, 1992, p. 205; см. также Dummett, 1992). Либерально-эгалитарный подход, со своей стороны, считает свободное перемещение правом человека, сравнимым с другими фундаментальными правами, а реализацию этого права – необходимым условием уменьшения мирового неравенства (Carens, 1992, p. 25; Woodward, 1992, p. 60).

Сильной стороной этих аргументов является их универсальный характер, не оставляющий или почти не оставляющий места для произвола или неопределенности. Однако и поборники естественного права, и эгалитаристы тоже не принимают во внимание последствия стратегического взаимодействия акторов (правительств, индивидов, групп) на разных уровнях. Например, есть основания полагать, что экономическая конвергенция между странами уменьшает стимулы для миграции (хотя экономическое неравенство растет). Тогда число свободно передвигающихся мигрантов будет сокращаться по мере достижения равенства между странами и группами. Возникает иная ситуация, чем, например, в случае с правом на свободу слова: реализация права на свободу миграции не только способствует выравниванию уровней развития, но и становится более осуществимой по мере роста равенства. Иными словами, существует симбиотическая связь между дарованным правом и общественным благом (равенством), которому право призвано служить.

Поэтому сторонники естественного права и либерал-эгалитаристы должны признать, что свобода передвижения — не фундаментальное право, а всего лишь средство, помогающее индивидам избежать неравенства. Но если это так, то эффективность данного средства нужно сравнивать с эффективностью других средств (например, взаимовыгодной торговли, облегчения доступа к капиталам и технологиям и т.д.), которые тоже могут смягчить неравенство посредством сближения уровней оплаты труда и прочих доходов. Короче говоря, свободное передвижение людей, по-видимому, стоит считать не базовым правом, а лишь политическим выбором, в большей мере отвечающим критериям морали и экономической целесообразности, чем современная миграционная политика.

Кроме того, свободное передвижение людей можно отнести к числу фундаментальных прав лишь при условии, что осуществление

этого права не наносит ущерба другим людям. Все основные права человека обладают свойством «общественного блага»: их осуществление не снижает объем прав, доступных другим на законных основаниях. Ни свободное перемещение людей, ни перемещение товаров и капитала не удовлетворяет этому условию. Осуществление этих так называемых прав влияет на перераспределение благ, создавая выигравших и проигравших, даже если и приводит к повышению общемирового благосостояния. Поэтому этичность свободного перемещения нельзя доказывать путем апелляции к тому, является оно базовым правом или нет.

Приведенный выше анализ показывает, что ни либертарная идеология, ни политический реализм не в силах этически обосновать ограничительную иммиграционную политику. И та, и другая концепции игнорируют тот фактор, что политика ограничений может не отвечать требованиям общественного блага (т.е. не обеспечивать максимизацию общественного благосостояния) в тех странах, которые ее принимают. Кроме того, обоим подходам свойственна высокая степень произвольности и неопределенности — идет ли речь об интернализации побочных эффектов или об управлении международной миграцией. Отсюда я заключаю, что ни либертарная, ни реалистско-коммунитаристская этика не дают аргументов против свободы передвижения.

Вместе с тем, мой анализ показывает, что этические доказательства в пользу свободного перемещения нельзя строить на основе рассмотрения этого перемещения как фундаментального права. Однако неправомерность отнесения права на свободу перемещения в разряд фундаментальных прав человека не означает, что не существует вообще никаких этических аргументов в его пользу. Это право можно считать этическим на том основании, что сфера этического права (т.е. права на действие) шире сферы базовых прав (т.е. права на пользование).

Этика асимметричного подхода

Неадекватность дискуссии по этическим аспектам свободного перемещения людей проявляется и в спорах о том, этичен ли асимметричный подход к свободному перемещению людей, с одной стороны, товаров и капитала – с другой. С точки зрения либерал-эгалитаристов и поборников естественного права, оба вида

перемещения заслуживают одинакового отношения. Этот вывод следует из убеждения, что свободное перемещение является базовым правом. При перемещении людей оно осуществляется явным образом, при перемещении товаров и капитала – скрытым. Иными словами, сторонники естественного права и либерал-эгалитаризма пытаются избежать противоречия за счет сомнительной квалификации свободного перемещения как фундаментального права.

Либертарный подход грешит подменой другого рода. Он не выясняет, является ли свободное перемещение базовым правом, а исходит из презумпции, что оно имеет иной характер, нежели перемещение товаров и капитала. Аргументы таковы: товары и капитал перемещаются только в результате договора, заключение которого предваряет перемещение, тогда как люди могут перемещаться из страны в страну без всяких договоров. Данное разграничение основано на весьма спорном критерии. Например, наличие или отсутствие предварительных договоров может зависеть от того, позволяют ли правительства трудовым мигрантам свободно контактировать с потенциальными нанимателями. Если такая возможность есть, мигранты предпочтут заключить контракт еще до приезда в страну. Например, в 1960-е годы почти все турецкие мигранты заключали контракты до того, как прибывали в Германию. С тех пор, как заключение подобных контрактов было усложнено правительством, доля незаконных мигрантов существенно возросла. Следовательно, либертарная концепция не способна объяснить асимметрию подхода к свободному перемещению людей тем обстоятельством, заключен предварительный контракт или нет.

Вторая проблема либертарно-асимметричного подхода состоит в том, что помимо упомянутого выше классификационного критерия он вводит дополнительные уточняющие, *специально подобранные* критерии. В частности, Лал (Lal, 1992) предлагает в качестве таковых *эффективность* и *осуществимость*. Ограничивать перемещение капитала, полагает он, неэтично – потому, что это снижает эффективность экономики или потому, что это не даст результата при нынешних масштабах размытости государственных границ. Смещение базиса асимметричного подхода приводит к тому, что «объективность» его критериев становится еще более сомнительной. Вдобавок возникает вопрос, можно ли квалифицировать ограничения передвижения людей как неуместные и неэффективные?

Отсутствие адекватного, внутренне непротиворечивого обоснования асимметричного подхода характерно и для реалистов. Они оправдывают асимметричный подход ссылкой на национальные интересы, которым присущи два основных свойства. Во-первых, их защищает и ставит во главу угла государство. Во-вторых, интересы у разных государств разные, поскольку они зависят от положения государств в международной системе (см. Goodin, 1992, p. 257). Отсюда вытекает, что асимметричный подход может быть оправдан, если государства рассматривают свободное перемещение людей как угрозу своим национальным интересам. Второй вывод таков: не следует ожидать, что все государства будут одинаково относиться к свободному перемещению людей; одни могут принимать более строгие ограничения, чем другие. Иначе говоря, следуя логике реалистов, можно оправдать *любой* акт дискриминации, как по отношению к людям, так и деньгам / капиталу — и во временном, и в территориальном отношении. Таким образом, реализм не может предложить критерий, с помощью которого можно отделить необходимость от политической выгоды.

Проблему осложняет то обстоятельство, что угрозы национальным интересам по своей природе практически не поддаются точному измерению. Реалисты, например, подчеркивают влияние международной миграции на расовый состав населения принимающей страны. Однако они не объясняют, как измерить, насколько подобные перемены могут повредить национальным интересам. Коммунитаристы говорят об угрозе, которую иммигранты представляют для существующих ценностей и норм, а типичные реалисты — о риске подрыва безопасности. Однако оценка таких рисков или угроз зависит от времени и идеологии. Далее, нет убедительных доказательств, что принимающие страны подвержены более серьезным рискам и угрозам именно из-за иммиграции, а не в силу других факторов (например, прошлых или текущих предпочтений во внешней политике). Нам предлагают набор тривиальностей вроде следующих: «допуск новых людей... неизбежно меняет общество» (Barry, 1992, p. 286); или: любая страна, открывающая свои границы, «может вскоре увидеть, как другие государства извлекают выгоду из ее благосклонной миграционной политики» (Weiner, 1996, p. 173); или: разные люди вправе жить своей жизнью, если только не причиняют неудобств другим. Подобными рассуждениями вряд ли можно обосновать асимметричный подход.

Этические доводы в пользу свободного перемещения людей: предложение

Проведенный выше анализ показывает, что существующая литература не предлагает надежной этической основы для аргументации в пользу или против свободы передвижения. Это затруднение можно преодолеть, если определить, что является «моральным», и найти инструмент для верификации этого качества. «Этическое» или «моральное» мы определяем как качество, подразумевающее «право на действие», в противоположность «праву на пользование». Критерием, позволяющим установить, подпадает ли тот или иной акт под определение «права на действие», является влияние, которое он оказывает на общественное благосостояние, понимаемое как сумма индивидуальных / групповых благосостояний в условиях стратегического взаимодействия между правительствами и индивидами. Если принять это определение, свободное перемещение людей можно рассматривать не как *базовое право*, а как *политический выбор*, этичность которого вытекает из позитивного влияния на общественное благосостояние.

Свободное передвижение в качестве политического выбора может способствовать повышению благосостояния стран-реципиентов по трем причинам. Во-первых, оно позволит этим странам избежать *прямых издержек на ограничение иммиграции*. Прямые издержки снижают благосостояние, поскольку они связаны с непроизводительными операциями — усилением пограничного контроля, повышением расходов на выявление незаконных иммигрантов внутри страны и на принудительные депортации. По мере дальнейшей интеграции мировой экономики, превращения глобализации в господствующую тенденцию, по мере роста неравенства между странами и ужесточения требований правительств по ограничению иммиграции эти издержки будут возрастать. Кроме того, некоторые факторы, увеличивающие расходы на ограничение иммиграции (в частности, глобализация, рыночная интеграция и т.д.), будут снижать его эффективность. Следовательно, расходы на ограничение иммиграции снижают благосостояние не только потому, что имеют непроизводительный характер, но и потому, что принимаемые меры, требуя все больше ресурсов, становятся менее действенными. Поэтому свободное перемещение этично, поскольку позволит принимающим странам избежать «чистого расточительства».

Вторая причина, обуславливающая этичность свободного перемещения, связана с *косвенными издержками на ограничение*. Запретительная политика поощряет ошибочную мотивацию у граждан. В частности, она консервирует проблемы на рынке труда и усиливает блокирующие группы, которые намеренно смешивают *равные возможности при трудоустройстве с правом на трудоустройство*. Кроме того, запретительная политика препятствует конкуренции, снижает стимулы к повышению квалификации и инвестированию в человеческий капитал на местном рынке труда. Наконец, она повышает вероятность нелегального трудоустройства и тем самым провоцирует нанимателей минимизировать инвестиции в повышение производительности труда. Взятые вместе, эти превратные мотивы отрицательно сказываются на общественном благосостоянии, поскольку препятствуют инвестированию в труд, конкуренции и повышению квалификации. Свободное перемещение при соблюдении принципа равенства с местными жителями позволит принимающим странам избежать подобных последствий, побуждая предпринимателей и автохтонную рабочую силу инвестировать в повышение производительности.

Третья причина, по которой свободное передвижение следует признать этичным политическим выбором, связана с его эффективностью как стабилизатора миграционных потоков. Имеющиеся данные свидетельствуют, что запреты по большей части не способны сдержать потоки мигрантов из стран с низкими зарплатами и ограниченными возможностями трудоустройства в страны, где зарплаты высоки, а возможности разнообразны. Показательные примеры — граница между США и Мексикой и постоянно растущее количество нелегальных иммигрантов в странах Евросоюза.

Принято считать, что свободное передвижение откроет дорогу ничем не сдерживаемому массовому переезду мигрантов из менее развитых стран в развитые. Однако опыт Евросоюза показывает, что это не так. Количество итальянских, греческих, испанских и португальских рабочих в других странах ЕС не претерпело резкого роста после получения ими права на свободный въезд в эти страны. Напротив, число граждан новых членов ЕС, работающих в «старых» странах ЕС, даже несколько уменьшилось — и не только по сравнению с прежней численностью, но и по сравнению с количеством граждан третьих стран, подпадавших под жесткие ограничения (ILO, 1990; Ugur, 1999, p. 134).

Данная тенденция в значительной мере объясняется тем, что свобода передвижения ликвидировала нелегальный въезд (пересечение границы) и повысила предпочтительность мотивации, исходящей из вероятности трудоустройства в стране назначения. Иными словами, свобода передвижения побудила потенциальных мигрантов действовать на основе информации о доступности рабочих мест и уровне заработной платы в интересующих их странах. Подобное поведение — прямая противоположность рискованным поступкам, совершавшимся людьми в убеждении, что само проникновение на закрытый рынок труда уже является достаточным вознаграждением. Короче говоря, при снижении издержек на въезд и выезд в условиях свободного перемещения миграция перестает быть игрой, в которой ставку делает лишь одна сторона, а спрос на рабочую силу в странах назначения становится более значимым регулятором миграционных потоков.

На основе проведенного анализа можно утверждать, что свободное передвижение людей является этически политическим выбором, поскольку способствует росту общественного благосостояния по следующим причинам: (i) ставит под сомнение легитимность индивидуальных или групповых привилегий, которые не могут быть обоснованы с помощью таких объективных критериев, как квалификация, напряженность труда или инвестиции в человеческий капитал; (ii) побуждает проводить реформы социального обеспечения в принимающих странах; (iii) активизирует механизмы саморегулирования, обеспечивающие управляемый уровень миграции.

Задача следующего раздела — выяснить: (i) могут ли издержки международной миграции превышать выгоды; (ii) в какой мере свободное перемещение может рассматриваться как этически политический выбор с точки зрения экономической литературы.

Экономические аспекты свободного передвижения

В этом разделе мы рассмотрим экономическую литературу по международной миграции с целью получить практическое подтверждение сделанных выше выводов по поводу этической свободы передвижения.

Теоретические выкладки по международной миграции

Попытки формального моделирования миграции восходят к работе Харриса и Тодаро (Harris and Todaro, 1970). Анализируя миграцию из сельской местности в города в развивающейся стране, Харрис и Тодаро показали, что миграция может способствовать повышению благосостояния, поскольку устраняет нерациональное распределение трудовых ресурсов между регионами. При этом, чем больше разница в оплате труда между регионами-реципиентами и регионами-донорами, тем значительнее повышение благосостояния. Кроме того, они установили, что миграция возрастает, если уровень оплаты труда и возможности найти работу в регионах входа увеличиваются, и снижается, если оплата труда в регионах выхода и затраты на переезд возрастают.

Борхас (Borjas, 1987b) предложил важное уточнение этой схемы. Используя модель распределения доходов, предложенную Роем (Roy, 1951), он показал, что модели миграции должны принимать во внимание пределы возможностей самостоятельного выбора страны и работы. Самостоятельная селекция возникает потому, что миграция — не случайный процесс. Потенциальный мигрант должен принять два решения: (i) решение покинуть свою страну и (ii) решение отправиться в страну А, а не страну В. Самостоятельная селекция может присутствовать в обоих решениях, поскольку не все потенциальные мигранты уезжают, а распределение доходов в странах происхождения и назначения способно предопределять тип мигрантов, прибывающих в страны-реципиенты.

Борхас выделяет два основных типа самостоятельной селекции. *Позитивная селекция* имеет место тогда, когда эмигрируют только люди с уровнем дохода выше среднего по стране. Эти мигранты, как правило, обладают высокой квалификацией и едут в страны с многоступенчатой шкалой доходов. Широкий спектр доходов в стране назначения сигнализирует потенциальному мигранту, что там существует тесная связь между доходом и квалификацией, а вероятность адекватного вознаграждения за высокую квалификацию велика. Широкий спектр доходов может также означать, что если иммигрант не обладает высокой квалификацией, для него в данной стране вероятность получить работу мала, а остаться без работы — велика. *Негативная селекция*, напротив, имеет место тогда, когда потенциальные мигранты отличаются низкой квалификацией и получают меньше, чем работники сопоставимой квалификации, как на

родине, так и в стране назначения. Такие мигранты выберут страну, где разброс доходов сравнительно невелик. Небольшой разброс (т.е. относительно равномерное распределение доходов) говорит потенциальному мигранту, что риск остаться без работы невелик и мигранты даже низкой квалификации будут вознаграждены.

Данные выводы не означают, что международная миграция приводит к снижению общественного благосостояния. Из них следует лишь, что самостоятельная селекция может ослабить позитивное воздействие международной миграции на общественное благосостояние и / или усилить ее негативное воздействие на доходы и перспективы трудоустройства низкоквалифицированных местных работников принимающих стран. Однако выводы Борхаса позволяют понять, почему некоторые политики склонны препятствовать свободному перемещению. С одной стороны, негативная селекция вызывает приток низкоквалифицированной рабочей силы, снижающей общий уровень квалификации. С другой, негативная селекция подразумевает, что равенство доходов в принимающей стране — это обязательное условие, а не возможность, требующая усилий. Поэтому чем более равномерно распределены доходы в стране, тем больше она привлекает работников низкой квалификации.

Хотя эти теоретические выкладки созвучны антииммигрантским настроениям, сильным в секторах рынка неквалифицированной рабочей силы, их можно подвергнуть сомнению по ряду причин. Во-первых, негативная селекция становится менее серьезной проблемой, если страна-реципиент испытывает недостаток именно неквалифицированной рабочей силы. Во-вторых, политика «одинакового отношения», не проводящая различий между мигрантами и местными работниками, будет работать в пользу последних, так как равная зарплата и равная доступность льгот уменьшают желание предпринимателей использовать труд иммигрантов и, соответственно, служат противовесом стремлению нанимать их в ущерб местным работникам сопоставимой квалификации. Наконец, теоретические выводы Борхаса не подтверждаются практикой. В частности, Чикьяр и Хэнсон (Chiquiar and Hanson, 2005), проверившие выдвинутую Борхасом гипотезу негативной селекции, установили следующее: (i) хотя мексиканцы, въезжающие в США, по уровню образования уступают американцам, в среднем они образованнее своих соотечественников; (ii) зарплаты мексиканских иммигрантов в США соответствовали бы среднему и верхнему сегментам шкалы мексиканских зарплат, если бы эти люди

остались в Мексике и им платили по действующим в Мексике стандартам.

Эти данные свидетельствуют, что негативная селекция теоретически возможна, но не является неизбежной. Конечно, можно возразить, что отсутствие негативной селекции в случае мексиканских мигрантов в США объясняется широкой шкалой распределения доходов в США. Однако этот довод не объясняет отсутствия негативной селекции в странах Евросоюза, которые, как известно, имеют развитые системы социального обеспечения. Отсутствуют данные, свидетельствующие, что свободное перемещение в границах Евросоюза привело, главным образом, к перетеканию низкоквалифицированной рабочей силы из менее развитых (например, из Испании, Греции, Португалии) в более развитые страны Евросоюза с хорошо отлаженными системами социального обеспечения. Если говорить о переменных в целом, то свободное передвижение повысило мобильность высококвалифицированных работников в пределах ЕС.

Другое уточнение модели Хариса–Тодаро относится к уровню занятости в принимающей стране. Первоначальная схема исходила из того, что занятость является переменной величиной. Однако Гатак и его соавторы (Ghatak et al., 1996, pp. 168–172) рассматривают последствия миграции при постоянном уровне занятости в принимающей стране. С учетом этого допущения, миграция становится неоптимальной и для индивидуальных мигрантов, и для общества в целом, поскольку каждый дополнительный мигрант увеличивает вероятность безработицы в стране назначения. По мере того, как эта вероятность растет, цена, которую платят работники страны назначения (и мигранты, и местные уроженцы), в общем итоге начинает превышать выгоды от привлечения дополнительных мигрантов.

Однако допущение постоянного уровня занятости может и должно быть подвергнуто сомнению по двум причинам. Во-первых, если мигранты *дополняют* местную рабочую силу, иммиграция увеличит производительность труда. В свою очередь, рост производительности повышает спрос на рабочую силу (следовательно, и уровень занятости) в условиях текущей реальной оплаты. Во-вторых, даже если мигранты *замещают* местных работников, иммиграция может привести не только к росту безработицы, но и к снижению реального уровня оплаты труда. В той мере, в какой этот уровень падает, спрос на рабочую силу (и тем самым занятость) будут

расти. Следовательно, безотносительно к тому, дополняют ли трудовые мигранты местных работников или замещают их, в принимающей стране возникает перспектива повышения спроса на рабочую силу.

Единственная возможная оговорка связана с дистрибутивными эффектами миграции. Если по квалификации распределение мигрантов таково же, как в стране назначения, это не окажет дистрибутивного влияния на рабочую силу, но приведет к общему перераспределению доходов в пользу капитала. Если же квалификация мигрантов тяготеет к низкому уровню, произойдет структуризация как внутри рабочей силы, так и между трудом и капиталом (Wojtas et al., 1997, p. 3).

Краткий обзор показывает, что, согласно общепринятым посылкам, международная миграция способна содействовать повышению мирового благосостояния. Рост благосостояния возможен, даже в случае, если не произойдет повсеместного сближения уровней оплаты труда или заявит о себе негативная селекция, но в этом случае эффект будет ослаблен. Поэтому на теоретическом уровне против свободного передвижения людей экономических возражений нет. Вместе с тем, обзор показывает, что международная миграция чревата меж- или внутригрупповыми дистрибутивными последствиями. Но благодаря эффекту общего повышения благосостояния населения, указанные последствия не могут быть использованы в качестве возражений против свободы передвижения.

Эмпирические данные по международной миграции

В этом разделе я рассмотрю данные прикладных исследований относительно влияния миграции на валовой внутренний продукт (ВВП), заработки местных уроженцев, риск безработицы и бюджет. Должен сразу же отметить, что не все выводы, изложенные ниже, основаны на сценарии свободного передвижения людей, а те, которые предполагают такой сценарий, относятся только к Европе и США и не могут выступать в роли четких индикаторов на мировом уровне. Тем не менее, они сохраняют значение, поскольку соответствуют выводам рассмотренной выше теоретической модели, а она исходит из свободы передвижения и строит заключения на этой посылке.

Миграция и ВВП

Брюкер (Brücker, 2002, p. 7) рассчитывает результаты применительно к Евросоюзу, используя модель распределения одного блага (a one-good model) в закрытой экономике в сочетании с различными сценариями рынка труда и состава мигрантов. Один из его выводов построен на допущениях, что на рынке труда существует равновесие, 70% иммигрантов — работники физического труда, а доля иммигрантов в составе всей рабочей силы растет на 1% в год. При таком сценарии ВВП принимающей страны ежегодно увеличивается на 0,7%. Из этих 0,7% на долю местных работников приходится лишь 0,006%, а остальной объем прироста приходится на долю капитала. О похожем дистрибутивном эффекте говорил и Борхас (Borjas, 1987a).

Наряду с этим Брюкер рассматривает сценарий, при котором ситуация на рынке труда неопределенна. В этом случае (и при допущении, что чувствительность спроса на рабочую силу к оплате труда равна $-0,4$ для работников физического труда и $-1,0$ для обслуживающего персонала⁶) прирост ВВП страны-реципиента снижается почти вдвое, до 0,39%. Хотя тенденция изменения ВВП по-прежнему положительна, негибкость рынка труда приводит к уменьшению совокупных доходов местных работников страны-реципиента на 0,22%. Рост ВВП будет несколько выше, если чувствительность спроса на рабочую силу к оплате труда возрастет, то есть если рынок труда станет более динамичным и гибким.

Борхас и соавторы (Borjas et al., 1997, pp. 19, 44) приводят некоторые результаты моделирования для США. Например, средняя зарплата в стране в результате иммиграции в период 1980–1995 годов росла приблизительно на 0,05% ВВП 1995 года, при условии корректировки объема капитала. Рост национальных заработков был выше, достигая 0,13% ВВП 1995 года, при условии, что объем капитала остается неизменным. Правда, эти выводы основаны на предположении, что все трудовые мигранты в пределах группы работников одной квалификации заменяют местных работников. Если мигранты дополняют местных работников, рост будет выше. Другой вывод Борхаса и соавторов состоит в том, что влияние иммиграции негативно скажется лишь на небольшой группе наименее образованных американских работников, которые в 1995 году составляли 12,7% среди местных жителей в возрасте от 18 до 64 лет.

Эти выкладки позволяют заключить, что свободное передвижение работников с высокой вероятностью окажет позитивное воздействие на общественное благосостояние принимающих стран, хотя абсолютная величина прироста благосостояния будет невелика, скорее всего, менее 1% ВВП. Следовательно, запретительную иммиграционную политику нельзя обосновывать ссылками на то, что иммиграция снижает общественное благосостояние. Напротив, можно сделать вывод в пользу свободного перемещения при разных допущениях о подвижности рынка труда, коррекции капитала и масштабах замещения или дополнения мигрантами местных работников. Однако этот вывод требует не упускать из внимания дистрибутивные последствия миграции, которые незначительны и могут эффективно устраняться посредством компенсаций и стимулов к повышению квалификации.

Миграция и рынок труда

По поводу воздействия миграции на рынок труда можно привести следующие данные.

В своей работе о миграциях в Западную Германию Смольны (Smolny, 1991) указывает, что миграция оказала положительное воздействие на занятость и смягчила давление дефицита рабочей силы на заработную плату и цены. Этот вывод подтверждают Чизвик и его соавторы (Chiswick, 1986; Chiswick et al., 1992). Они установили, что иммиграция оказала долговременное позитивное воздействие, выразившееся в накоплении капитала и повышении национальных доходов. Подобным же образом, Штраубхаар и Веббер (Straubhaar and Webber, 1994) подтвердили данный вывод для Швейцарии. В своих работах об Австралии Уизерс и Поуп (Withers and Pope, 1985; Pope and Withers, 1993) указывают, что иммиграция не увеличила ни уровень, ни риск безработицы.

Эти данные согласуются с выводами Борхаса и соавторов (Borjas et al., 1997), согласно которым увеличение количества иммигрантов на 10% снижает отношение занятых к общему числу местных жителей лишь на 0,45 процентных пункта. Кроме того, любое негативное воздействие распределяется по всей стране. Борхас и соавторы (Borjas et al., 1997, p. 18) также анализируют совокупное влияние торговли и иммиграции на различия в оплате труда между низко- и высококвалифицированными работниками в США. Этот эффект составляет менее 10% роста разницы в оплате труда. Свыше 90%

увеличения дифференциации в оплате труда с конца 70-х годов XX века приходится на долю других факторов («ускорения высоко технологических перемен, замедления роста количества выпускников колледжей и институциональных изменений на рынке труда»).

Перечисленные данные позволяют лучше понять роль дистрибутивных эффектов в данном контексте. Хотя свободное перемещение способно оказать дистрибутивное воздействие на местную рабочую силу, это воздействие будет незначительным и негативно отзовется лишь на меньшинстве местных работников (а именно, на неквалифицированных) и лишь в незначительной степени. Главные причины снижения доходов работников низкой квалификации — либо технологические перемены, либо динамичность рынка труда. То и другое приветствуется и поощряется правительствами принимающих стран.

В докладе Консорциума Европейской Интеграции (European Integration Consortium, 2000) содержатся похожие оценки вероятных последствий свободного перемещения в пределах расширенного Евросоюза. По поводу Австрии и Германии — двух стран, которые, как ожидается, привлекут непропорционально большое количество мигрантов из новых стран-членов ЕС, — в Итоговом докладе Консорциума (2000, р. 130) сказано: «Согласно эмпирическим знаниям о воздействии миграции на рабочую силу, предполагаемые потоки и состав мигрантов не повлияют в заметной степени ни на оплату труда, ни на занятость в принимающих странах... Следует иметь в виду, что повышение количества иностранцев в одной отрасли на один процентный пункт снизило заработную плату на 0,25% в Австрии и на 0,65% в Германии. Риск безработицы увеличился на 0,8% в Австрии и на 0,2% в Германии».

Брюкер (Brücker, 2002) указывает, что заработки работников физического труда снизятся на 1,05%, а заработки прочих категорий работников вырастут на 0,18%, если доля иммигрантов в составе рабочей силы увеличится на 1% и при условии, что на рынке труда спрос соответствует предложению. Если же предложение рабочей силы избыточно (и при условии, что недостаточная эластичность оплаты труда составляет -0,4 для работников физического труда и -1,0 для прочих категорий), заработки работников физического труда упадут на 0,48%, а заработки прочих категорий работников снизятся на 0,19%. В этом случае уровень безработицы среди работников физического труда возрастет на 0,85%, а среди прочих категорий — на

0,05%. Брьюкер указывает также, что по мере роста уровня замещения местных работников мигрантами, заработки местных работников снизятся чуть больше (соотношение пособий по безработице с зарплатой после вычета налогов). Заработки падают на 0,6% при уровне замещения 20%, на 0,67% при уровне 40% и на 0,73% при уровне 60%.

Наконец, десять прикладных исследований, использованных Брьюкером (Brücker, 2002, p. 20), содержат похожие выводы. Девять из десяти исследований показывают, что «увеличение рабочей силы за счет мигрантов на 1% приводит к изменению заработков местных уроженцев в пределах... от $-0,3\%$ до $+0,3\%$ ». Эти же исследования сообщают, что повышение индивидуальных рисков безработицы колеблется в пределах от нуля до 0,2%.

Приведенные выше данные позволяют сделать ряд заключений о воздействии миграции на рынки труда принимающих стран. Во-первых, негативное влияние иммиграции на заработки и занятость неквалифицированных работников незначительно, а именно, менее 1%. Кроме того, воздействие иммиграции в большинстве случаев сильно уступает другим факторам, например, технологическим переменам. Во-вторых, негативное воздействие миграции обычно возрастает по мере уменьшения эластичности рынка труда. Иными словами, институты рынка труда могут быть более существенной причиной негативного эффекта по сравнению с характеристиками иностранной рабочей силы (например, ее квалификационным составом). Исследование Ангриста и Куглера (Angrist and Kugler, 2003) также подтверждает данный вывод и указывает, что изъяны товарного рынка могут выступать в качестве второй причины неблагоприятного воздействия иммиграции на заработки и занятость. В-третьих, дистрибутивное воздействие иммиграции наиболее резко сказывается лишь на незначительном меньшинстве местной рабочей силы. Тем не менее, не следует забывать, что заработки этой категории работников и так невелики. Поэтому выбор в пользу свободного передвижения людей должен сопровождаться сочетаемой со стимулами компенсационной схемой, которая обеспечит неквалифицированным работникам возмещение потерь и в то же время будет побуждать их повышать свою квалификацию.

Миграции и бюджет

Еще один аспект воздействия иммиграции касается бюджетов. Бонин с соавторами (Bonin et al., 2000; Bonin, 2001), Брюкер (Brücker, 2002, p. 27) на основе анализа ситуации в Германии пришли к выводу о позитивном влиянии миграции на государственный бюджет. Чистый объем налоговых поступлений (т.е. баланс между налоговыми выплатами и расходами на социальное обеспечение плюс правительственные расходы) в течение жизненного цикла мигрантов, прибывающих в возрасте от 11 до 48 лет, составляет положительную величину. В настоящее время 78% иммигрантов относятся к категориям, пополняющим бюджет. Суммарные чистые поступления от типичного иммигранта за все время его пребывания составляют около 50 тысяч евро. Эти выводы согласуются с расчетами Стореслеттена (Storesletten, 2003), согласно которым чистый вклад молодого работающего иммигранта в шведский бюджет равен 23500 долларов США. Это больше, чем затраты на прием нового мигранта, составляющие 20500 долларов. Безубыточный уровень занятости мигрантов, при котором доход бюджета равен нулю, составляет 60%, что значительно ниже наблюдаемого уровня. Следует иметь в виду, что вклад мигрантов в шведский бюджет остается позитивным, несмотря на то, что Швеция имеет одну из самых развитых систем социального обеспечения в мире. Приведенные факты свидетельствуют, что убедительных оснований утверждать, будто иммигранты истощают государственные финансы, нет.

Как показывает обзор упомянутых выше работ, когда речь заходит о влиянии миграции на благосостояние, выводы прикладных исследований согласуются с прогнозами теоретических моделей свободного передвижения. Эти выводы свидетельствуют также, что экономически убедительных оснований выступать против свободного передвижения у политиков принимающих стран нет. Единственное, что действительно будет необходимо, это разработка компенсационной схемы, позволяющей устранить негативные последствия иммиграции для низкооплачиваемого меньшинства местной рабочей силы и стимулирующей это меньшинство к повышению квалификации.

Управление свободным передвижением

Свободное передвижение людей часто отождествляют с массовым наплывом «чужаков» в развитые страны. Даже те, кто не склонен бить тревогу, выражают озабоченность долгосрочными последствиями миграции, особенно ее воздействием на этнический состав населения принимающих стран. Однако опыт, накопленный странами Евросоюза в данной области начиная с 1968 года, позволяет заключить, что подобная тревога, скорее всего, необоснованна. Как говорилось выше, количество греческих или португальских мигрантов не выросло до тревожного уровня после постепенного введения свободы передвижения в ЕС (Straubhaar, 1992). Можно предположить, что это объяснялось небольшой дифференциацией душевого дохода в развитых и менее развитых членах ЕС. Ссылаясь на этот аргумент, некоторые политики и средства массовой информации в этих странах обращают внимание на возможность наплыва мигрантов из стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), после их вхождения в ЕС, так как в данном случае различия существенно больше.

Однако эти опасения не подтверждаются официальными оценками. В частности, в докладе Консорциума Европейской Интеграции (European Integration Consortium, 2000, pp. 121–126) прогнозируется, что повышение притока мигрантов из стран ЦВЕ после открытия свободного доступа в старые члены ЕС, скорее всего, будет (и останется) умеренным. Что касается Германии, которой уделено основное внимание, то, по мнению авторов доклада, количество мигрантов, ежегодно прибывающих в нее из стран ЦВЕ, первоначально возрастет — примерно до 220 тысяч в год, но к 2010 году снизится до 96 тысяч. Общее количество мигрантов из стран ЦВЕ в Германии составит 1,9 миллиона в 2010 году, 2,4 миллиона в 2020 и 2,5 миллиона в 2030 году. Это означает, что доля мигрантов из стран ЦВЕ в составе населения Германии увеличится с 0,6% в 1998 году до 3,5% в 2030 году. Этот сценарий основан на предположении, что ВВП на душу населения в странах ЦВЕ будет приближаться к средним по ЕС значениям примерно на 2% в год.

Если экстраполировать эти расчеты на 15 старых членов ЕС, принимая за отправную точку существующее распределение выходцев из стран ЦВЕ по странам, то, по оценкам доклада, ежегодный приток мигрантов поначалу увеличится до 335 тысяч, а к 2010 году упадет менее чем до 150 тысяч. Общее количество мигрантов из стран ЦВЕ

вырастет до 2,9 миллиона в 2010 году и 3,7 миллиона в 2020 году. Пиковое значение около 3,9 миллиона будет достигнуто в 2030 году. Отсюда следует, что доля мигрантов из стран ЦВЕ в составе населения ЕС-15 увеличится с 0,2% в 1998 до 1,1% в 2030 году.

Эти расчеты показывают, что признанию свободного перемещения осуществимым и этичным политическим решением препятствуют скорее «идеологические», чем «реальные» факторы. Однако сейчас, когда осознана тщетность попыток ограничить миграцию, вызванную распадом советского блока, растет понимание необходимости не «контролировать» миграцию, а «управлять» ею. Политики развитых стран все больше склоняются к мнению, что международной миграцией «нельзя эффективно управлять..., опираясь только на меры, принимаемые на национальном уровне. Необходимы коллективные усилия... для подкрепления национальных возможностей» (Solomon and Bartsch, 2003; см. также Salt, 2005). Ниже я попытаюсь сформулировать некоторые общие принципы, способные повысить шансы на успех в управлении международной миграцией.

Переосмысление роли государства

Первый принцип таков: следует решительно пересмотреть подход к роли государства в деле регулирования международной миграции. Как хорошо известно, традиционный подход основан на чисто реалистском мировоззрении, согласно которому государство считается единственной властной инстанцией, полномочной решать, кто может получать доступ на его территорию и оставаться там. Хотя и нет необходимости полностью отказываться от концепции государства как верховной распорядительной власти в пределах его юрисдикции, есть веские основания, чтобы существенно ее пересмотреть.

Прежде всего, позиционирование государства в качестве единственной властной инстанции, имеющей право решения, скорее ослабляет, чем усиливает независимость государственной политики. Применительно к нашей проблеме это особенно заметно, поскольку иммиграционная политика всегда подразумевает компромиссы между теми или иными «национальными» интересами, которые являются приоритетными для государства, и интересами иностранцев, то есть, «чужаков». Как я показал в другой работе (Ugur, 1995), деление на «своих» и «чужих» позволяет даже небольшому меньшинству местных жителей формировать блокирующие группы, способные

оказать эффективное противодействие иммиграционной политике, которая могла бы быть выгодна обществу в целом. Парадокс в том, что чем усерднее государство изображают в виде средневекового привратника, тем выше вероятность, что блокирующие группы навяжут свою волю политикам и обществу в целом.

Во-вторых, чисто реалистский взгляд на государство снижает независимость государственной политики потому, что неэффективность запретительной иммиграционной политики приводит к экспоненциальному росту потребности в дальнейших запретах. По мере того, как запретительная политика демонстрирует неспособность пресечь иммиграцию, блокирующие группы выступают со все более громкими протестами. Их критика строится на следующем аргументе: государство терпит неудачи именно в той сфере, где оно является единственной властной инстанцией, правомочной действовать и обладающей необходимыми средствами для защиты интересов своих граждан.

Поэтому парадигматический сдвиг в нашем понимании государства должен заключаться в замене восприятия государства как средневекового привратника более современной концепцией. Государство по-прежнему должно оставаться верховной инстанцией в регулировании миграции, но законность его вмешательства должна вытекать не из правомочности контролировать миграцию. Как и в случае со свободным перемещением товаров и капитала, оправданность политических решений должна определяться тем, способствуют ли они повышению благосостояния. Иными словами, за исключением мер по поддержанию безопасности, ответственность государства перед народом впредь не следует отождествлять с возведением пограничных барьеров. Ответственность государства должна заключаться в регулировании *свободного доступа* мигрантов, въезжающих с легитимными намерениями (например, чтобы устроиться на работу или оказать услуги), и преследовать цель повышения благосостояния населения.

Многосторонность

Второй принцип состоит в том, чтобы признать многосторонность миграционной политики, как это имеет место в отношении перемещения товаров и капитала. Односторонняя политика, скорее всего, не будет ни эффективным, ни оправданным методом управления миграцией. Доказательством тщетности

односторонней политики служат неудачные попытки пресечь иммиграцию запретительными мерами. В частности, в конце 1990-х годов в страны ЕС каждый год только лишь путем незаконного пересечения границ и контрабанды людей проникало, по оценкам, до 400 тысяч человек. Эта цифра в 4–8 раз превышает оценки на начало 1990-х годов. Как ни удивительно, она гораздо выше прогнозируемого максимума, ожидаемого в условиях свободного перемещения.

Односторонние действия не эффективны еще и потому, что в мире, которому свойственна взаимозависимость, они приводят к неоптимальным результатам — таким, как ограничение миграции и применение все более жестких запретительных мер. Кроме того, односторонние действия в значительной степени произвольны, что препятствует последовательности проводимой политики и снижает доверие к ней. В результате либо потенциальные мигранты, либо правительства стран выезда непременно поставят вопрос о правомочности односторонних действий, а потом перестанут сотрудничать или идти на уступки.

Двусторонние отношения тоже не выход, поскольку к проблемам последовательности и обоснованности политики прибавляется проблема дискриминации. Двусторонние договоры, не учитывающие интересы прочих сторон, неизбежно будут нетранспарентны и всегда более трудными для выполнения. Некоторые политические аналитики и профессионалы-практики (например, Solomon and Bartsch, 2003; Lagenbacher, 2004 или Международная организация по миграции) склонны считать, что эффективное управление международной миграцией может быть достигнуто с помощью регионального сотрудничества. Однако эти ожидания чрезмерно оптимистичны, поскольку регионализм способен дать результат в глобальном масштабе лишь в том случае, если уже создана многосторонняя структура, в рамках которой должны действовать региональные акторы.

При отсутствии структуры, задающей параметры коллективных действий, региональные договоренности могут увеличить риск применения запретительной политики. Этот риск весьма реален по двум причинам.

Во-первых, из теории международной торговой политики мы знаем, что чем крупнее страна, тем больше у нее возможностей улучшить для себя условия торговли путем возведения торговых

барьеров. Поскольку региональный блок крупнее любого его члена, он позволяет группе стран добиться более благоприятных условий торговли за счет партнеров. Это достигается с помощью протекционистских мер, предпринимаемых региональным блоком, которые снижают спрос на импортные товары и, как следствие, снижают экспортные цены торговых партнеров. Поэтому при отсутствии многосторонней структуры региональный блок вполне может быть заинтересован в более жесткой политике, чем входящие в него страны, если бы они действовали по отдельности.

Если вернуться к международной миграции, то введение жестких ограничительных мер не обязательно мотивируется повышением благосостояния. Стремление вводить запреты проистекает из опасения «ползучей миграции» в пределы регионального блока. Такая миграция происходит, когда мигранты попадают в самую закрытую страну блока с территории другого или других членов блока, проводящих более либеральную иммиграционную политику. Именно риск подобного проникновения привел к тому, что ЕС, обеспечив свободу перемещения внутри созданного единого рынка, оградил себя внешними барьерами. Иными словами, региональные соглашения могут стать по сути дела заложниками предпочтений наиболее закрытых членов блока. Парадокс в том, что члены блока, проводящие такую протекционистскую политику, также получают возможность наиболее эффективно высылать нежелательных лиц, — что значительно труднее осуществить, если каждая страна действует самостоятельно.

Вторая причина, почему региональные структуры могут проявлять склонность к ограничительной миграционной политике, состоит в том, что родные страны мигрантов не имеют особых возможностей воздействия на принимающие страны. В отсутствие многосторонней структуры при переговорах страны исхода находятся в более слабой позиции по сравнению со странами приема, входящими в региональный блок. Это будет иметь место независимо от того, образуют ли страны исхода свой собственный региональный блок или нет. Даже если такой блок существует, перед лицом общей позиции принимающих стран он может лишь принять или отвергнуть их условия. В первом случае соглашение между двумя блоками будет детерминировано предпочтениями наиболее закрытых членов блока принимающих стран. Во втором случае блок принимающих стран введет дополнительные запреты в ответ на отказ стран исхода сотрудничать с ним.

В общем и целом, при отсутствии многосторонней структуры региональный подход к управлению международной миграцией с высокой вероятностью сохранит существующие уровни ограничений или почувствует потребность еще больше их усилить. Многосторонняя же структура, основанная на отсутствии дискриминации, позволит как посылающим, так и принимающим странам избежать дилеммы заключенных, которая означает взаимодействие без сотрудничества.

Принцип не-дискриминации

Третий принцип управления свободным перемещением это не-дискриминация. Принцип не-дискриминации, которым руководствуется Всемирная Торговая Организация, состоит из двух пунктов, касающихся стран наибольшего благоприятствования (MEN) и национальных рамок. Пункт, относящийся к странам наибольшего благоприятствования, предусматривает исключение любой дискриминации из отношений между торговыми партнерами: страны или региональные блоки обязаны предоставлять режим наибольшего благоприятствования всем партнерам. Самое же главное, данный пункт сводит на нет вероятность применения запретительных мер, поскольку они повлияют не только на избранные страны, но и на других партнеров, в отношении которых проводится более либеральная политика.

Пункт, относящийся к национальным рамкам, препятствует дискриминации другого типа: местного населения по отношению к иммигрантам. Он гарантирует равенство в сфере таких связанных с занятостью прав, как оплата и условия труда, социальное страхование, страхование здоровья, условия найма и увольнения. Ограничения на национальном уровне лишают нанимателей искушения отдавать предпочтение работникам-мигрантам и тем самым препятствуют понижению уровня оплаты труда, которое может вызвать иммиграция. Иными словами, режим на национальном уровне необходим не только для предотвращения дискриминации и возможного «социального демпинга», но и для смягчения дистрибутивных последствий иммиграции.

Наконец, данный режим помогает устранить стремление работодателей нанимать работников-мигрантов за меньшую зарплату, при этом ограничивая их права. В результате он повышает вероятность, что масштабы иммиграции будут определяться

количеством реальных вакансий в принимающей стране, а не ожиданиями мигрантов, что они смогут нелегально устроиться на работу за пониженную зарплату.

Многосторонняя организация

Четвертый принцип — признание необходимости в создании новой многосторонней организации по регулированию международной миграции. Ее можно назвать Всемирной Миграционной Организацией (ВМО). Действовать она должна по аналогии со Всемирной Торговой Организацией (ВТО) и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН*), но независимо от них — по той причине, что в задачи ВТО и УВКБ не входит управление трудовой миграцией. УВКБ не может заниматься этим, поскольку его главная функция — защита прав беженцев как мигрантов особого типа. Конечно, ООН по-прежнему будет играть важную роль в установлении стандартов, которые новая многосторонняя организация по вопросам миграции должна будет принять. Примером может служить Международная конвенция 1990 года «О защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей», которая вступила в силу в 2003 году после ратификации двадцатью странами (по большей части, странами-донорами) (Pescoud and de Guchteneire, 2006).

Недавно были выдвинуты предложения использовать для глобального управления миграцией некоторые принципы Генерального соглашения по торговле услугами (GATS). Хотя принципы GATS относительно режима наибольшего благоприятствования и национального внутреннего режима соответствуют принципам ВМО, данное в GATS определение этих режимов открывает простор для произвольных действий, не являясь обязывающим и четким правилом. Согласно GATS, правительства выбирают сектора услуг, в которых они могут гарантировать соблюдение прав иностранных поставщиков услуг. Но при этом правительства вправе ограничить доступ на рынок даже выбранным сервисам, в соответствии с тем уровнем национального режима благоприятствования, который способны гарантировать. Кроме того, правительства могут отозвать обязательства или пересмотреть их. При столь высоком уровне произвольности решений, GATS никак не

* UNHCR – United Nations High Commission for Refugees

может служить моделью для выработки соглашения по управлению свободным перемещением.

Соглашения о возвращении мигрантов на родину

Пятый принцип управления свободным перемещением таков: предлагаемая ВМО должна иметь типовое соглашение о возвращении, обязательное для всех членов организации. Это необходимо, чтобы свободное перемещение не стало потоком в одном направлении, а мигранты отдавали бы себе отчет в рисках, связанных со свободным перемещением. Оно может быть скомпрометировано отсутствием подобных оговорок в силу асимметрии, зеркально отражающей существующую асимметрию между эмиграцией (она свободна) и иммиграцией (она ограничена). В существующей асимметрии порой видят (и справедливо) свидетельство непоследовательности и даже лицемерия, поскольку в мире суверенных государств свободу эмиграции нельзя реализовать, если не найдется страна, готовая принять потенциального эмигранта.

Во избежание обратной асимметрии, способной возникнуть при свободном передвижении, правительства стран исхода должны согласиться на возврат тех своих граждан, которые не смогут получить работу или будут высланы на основаниях, четко оговоренных законодательством принимающей страны. Соглашение о возвращении необходимо и как предостережение, побуждающее потенциальных мигрантов тщательно взвешивать возможные выгоды миграции и сопутствующие риски, в том числе риск безработицы и последующего возвращения. Наконец, подобное соглашение положит конец восприятию депортации как карательной меры за нарушение закона и превратит ее в нормальный элемент миграционного процесса. В результате соглашение о возвращении повысит вероятность того, что миграция не станет игрой в одни ворота, а потенциальные мигранты будут знать, что возвращение на родину в период отсутствия работы в другой стране не отнимет у них возможности впоследствии вернуться в эту страну. Следовательно, у мигрантов ослабнет искушение «уходить в подполье», когда из-за отсутствия работы они теряют законные основания для пребывания в стране, в которой находятся.

Выводы

Предпринятый анализ позволяет сделать ряд заключений относительно этических, экономических и организационных подходов к свободному перемещению людей. Первый общий вывод гласит, что существующие этические аргументы *против* свободного передвижения несостоятельны по двум причинам. Во-первых, они основаны на необъективных и не поддающихся измерению критериях. Во-вторых, исследования, призванные подкрепить тот или иной довод, отличаются узким подходом, не способным охватить взаимодействие акторов различных уровней и интересов, а также влияние этого взаимодействия на общественное благосостояние. Если мы определим в качестве этического любое действие, способствующее повышению общественного благосостояния (то есть, минимизируем связь между этикой, с одной стороны, и частными интересами, с другой), тогда свободное перемещение можно рассматривать как этичный политический выбор. После этого уже неэтично подходить к передвижению людей и товаров / капитала асимметрично. Свободное перемещение людей, товаров и капитала инициируется потенциальными выгодами для участников (экспортёров и импортёров, когда речь идет о товарах и капитале, трудовых мигрантов и работодателей в принимающей стране, когда речь идет о миграции).

Конечно, все виды перемещения приводят к дистрибутивным последствиям. Если говорить о миграции, дистрибутивные эффекты проявляются в виде повышения риска безработицы для неквалифицированных работников принимающей страны или некоторого снижения их зарплаток. Однако данные последствия не могут служить основой для этических возражений против свободного передвижения людей, особенно в том случае, когда есть основания полагать, что негативные эффекты в большей мере являются результатом свободной торговли и перемещения капитала. Чтобы избежать нежелательного перераспределения доходов в результате свободного передвижения работников (как и товаров, и капитала) необходима только одна мера: обложить дополнительным налогом тех, кто выигрывает от свободного перемещения, и за счет этого компенсировать потери проигравшим. Подобное налогообложение уже входит в состав налога, установленного для мигрантов: они делают отчисления не только на социальное обеспечение, положенное им в принимающей стране, но и на инвестиции в инфраструктуру,

которой, вполне вероятно, и не воспользуются в той мере, как местные граждане. Кроме того, можно ввести пограничный сбор (или платную въездную визу), дополняющий стандартное налогообложение. В долгосрочной перспективе компенсационные выплаты будут более эффективны, если будут дополнены стимулами к инвестированию в повышение квалификации.

Второй общий вывод состоит в том, что свободное перемещение, как правило, способствует повышению благосостояния принимающей страны – пусть абсолютный прирост и невелик. Поэтому не существует убедительных экономических оснований для возражений против свободного передвижения людей как возможного политического выбора принимающих стран. Теоретический анализ и прикладные исследования свидетельствуют: ликвидация дистрибутивного эффекта свободного передвижения, который, безусловно, менее значим, чем воздействие технологических перемен и глобализации в целом, — единственная проблема свободного передвижения. Можно, конечно, возразить, что не поддающиеся учету последствия миграции способны перевесить исчисляемую выгоду от нее, а одних экономических соображений недостаточно для общего вывода в пользу свободного перемещения. Однако подобный довод разумен лишь в одном отношении: он подтверждает необходимость соответствующих государственных структур, способных снижать риски, связанные со свободным перемещением. Как аргумент в пользу принципиального отказа от свободного перемещения он неоснователен.

Проведенный выше анализ также позволяет решить проблему управления свободным передвижением и выделить принципы, на которых должна строиться система, устраняющая связанные с ним риски. Это переосмысление юрисдикции государства на основе критерия благосостояния; эффективное международное сотрудничество; создание многосторонней организационной структуры; не- дискриминация; симметричная трактовка эмиграции и возвращения.

Если убедительных этических и экономических аргументов против свободного перемещения нет, то насколько реальным может быть его выбор в текущей политической ситуации? Ответ на вопрос окрашен и оптимизмом, и пессимизмом. С одной стороны, развитые государства все больше отдают себе отчет, что структурные факторы ведут к росту миграции несмотря ни на какие ограничения. В числе

этих факторов постоянное и усиливающееся неравенство доходов на душу населения в разных странах, различия в демографических структурах, повсеместная доступность транспорта и связи, повышение образовательного уровня населения менее развитых стран (OECD, 2003, p. 1).

С другой стороны, есть признаки растущего осознания необходимости в международной структуре, которая не «ограничивает» международную миграцию, а «направляет» ее. Эта тенденция нашла отражение в докладах Организации экономического сотрудничества и развития и Совета Европы, а также в появлении таких межправительственных политических платформ, как Бернская инициатива (см., например, Salt, 2005; Solomon and Bartsch, 2003). По мнению Солта, в европейском контексте наметился определенный консенсус по ряду принципов (совместимых с теми, которые я предложил выше). А именно, речь идет о следующем: (i) управление миграцией (менеджмент) вместо жесткого контроля — необходимость, признанная как правительствами, так и межправительственными организациями; (ii) признание позитивного воздействия иммиграции; (iii) комплексный подход, позволяющий избежать непредвиденных последствий из-за несогласованных действий; (iv) сотрудничество с третьими странами.

Однако не следует слишком обольщаться достигнутым согласием. В дебатах о миграции по-прежнему доминирует реалистская логика, предпочитающая объективным критериям такие, по сути дела, субъективные основания для формулировки политических решений, как национальная принадлежность и национальные интересы. Вот почему даже в ЕС (где действует один из самых свободных региональных режимов перемещения) допуск мигрантов из третьих стран до сих пор является прерогативой стран-участниц, которые принимают коллективные меры в рамках широкой программы сотрудничества и гармонизации. Кроме того, предлагаемая ЕС программа явно делает акцент на избирательности, контроле и ограничении миграции как основе успешной интеграции имеющих мигрантов (EU Commission, 2000). Подобные предпочтения противоречат принципам, которые я предложил выше. Поэтому свободное перемещение и подлинно глобальный режим управления миграцией, видимо, все еще остаются за пределами реального в условиях современной политической обстановки. Но если это практически неосуществимо сейчас, отнюдь не следует, что постановка данной задачи несвоевременна или второстепенна в плане

возможных результатов. Напротив, политический проект, практически невыполнимый в нынешней ситуации, может стать единственным выходом, позволяющим избежать ловушек политического утилитаризма.

Примечания

1. Например, Мартин (Martin, 1993, p. 13) предупреждает, что «индустриальные страны переживают самый высокий за все время наплыв нежелательных мигрантов, которому не видно конца». О «пресечении» иммиграции см. Heisler and Layton-Henry (1993). О реакции со стороны развивающихся стран см. Matheson (1991).

2. Ищущие убежища, а также мигранты, занятые торговлей услугами, не рассматриваются в данной статье, так как эти группы подчиняются уже существующим правилам, определенным в документах Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в Конвенции ООН 1951 года «О статусе беженцев» и Генеральном соглашении по торговле услугами.

3. Классический пример реалистского подхода к международным отношениям — Моргентхау (Morgenthau, 1960). Вальц (Waltz, 1979) предлагает структурное обоснование политического реализма. О государственно-центричной критике реалистского и нео-реалистского подходов на основе взаимозависимости — Кеохейн (Keohane, 1986). О «глобалистской» критике — Линклейтер (Linklater, 1993). Реалистский подход к международной миграции глубоко укоренен в международном праве; см., например, работы Оппенгейма (Oppenheim, 1905) и Хендриксона (Hendrickson, 1992). О приложении политического реализма к международной миграции — Уэйнер (Weiner, 1985; 1996). О коммуитаристской позиции — Сэндел (Sandel, 1982) и Вальц (Waltz, 1983).

4. О либерально-эгалитарных аргументах в пользу избрания международного сообщества единицей анализа — Линклейтер (Linklater, 1993), Каренс (Carens, 1987) и Гудин (Goodin, 1988; 1992a; 1992b). Об аргументах естественного права в пользу открытых границ — Даммет (Dummet, 1992) и Уэйтмен (Weithman, 1992).

5. О либертарном подходе, основанном на суверенитете личности см. работу Стейнера (Steiner, 1992). О мобильности капитала в противоположность свободному перемещению рабочей силы см. работу Лала (Lal, 1992); критика дана в работе О'Неила (O'Neill, 1992).

6. Предположение относительно недостаточной эластичности заработной платы основано на ряде исследований, согласно которым этот параметр варьируется в пределах от 0,4 до 1,1. См., например, Лэйярд и др. (Layard et al., 1991).

7. Блокирующие группы в сфере иммиграционной политики могут создать профсоюзы, охватывающие те сегменты рынка рабочей силы, которые особенно подвержены воздействию мигрантов; местные власти в районах наплыва мигрантов; ксенофобские элементы, недовольные чрезмерным присутствием мигрантов по соседству, в учебном заведении и т.д. Против блокирующих групп могут выступить группы протеста или представители общественности, но их голоса, скорее всего, будут менее весомы, чем призывы блокирующих групп, если от государства (как выразителя общей политики) ожидают действий на манер привратника, не пропускающего «нарушителей».

8. Угур (Ugur, 2000), выясняя, почему это происходит в торговой политике, приходит к выводу, что регионализм может подорвать глобальное управление торговыми потоками, если не будет более высокой инстанции, способной вводить санкции против региональных блоков.

9. Впрочем, следует отметить, что торговые ограничения могут нанести ущерб общемировому благосостоянию, поскольку выгоды стран, ограничивающих импорт, всегда меньше потерь, которые в итоге несут страны-экспортеры.

10. Блокирующие группы выступают здесь в той роли, какую они играют в формировании публичной политики на национальном уровне. Один член блока (т.е. безоговорочное меньшинство) способен воспрепятствовать смягчению миграционной политики всего блока.

11. Похожие побочные эффекты связаны с международной торговлей. На самом деле, как говорилось выше, международная торговля может быть более веской причиной перераспределения

доходов в принимающих странах. Другого рода негативные последствия связаны с перемещением капитала, которое разрушает традиционные методы производства и сложившиеся вокруг них сообщества.

Библиография

Angrist, J. D. and Kugler, A. D. 2003. Protective or counter-productive? Labour-market institutions and the effect of immigration of EU natives. *Economic Journal*, Vol. 113, No. 488, pp. 302–31.

Barry, B. 1992. The quest for consistency: a sceptical view. B. Barry and R. E. Goodin (eds), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 279–87.

Barry, B. and Goodin, R. E. (eds). 1992. *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*. New York, Harvester Wheatsheaf.

Bonin, H. 2001. Fiskalische Effekte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Generationenbilanz. Bonn, IZA. (Discussion Paper No. 305.)

Bonin, H., Raffelhuschen, B. and Walliser, J. 2000. Can immigration alleviate the demographic burden? *FinanzArchiv*, Vol. 57, pp. 1–21.

Borjas, G. J. 1987a. Immigrants, minorities and labour market competition. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 40, No. 3, pp. 382–92.

_____. 1987b. Self-selection and the earnings of immigrants. *American Economic Review*, Vol. 77, No. 4, pp. 531–53.

Borjas, G. J., Freeman, R. B. and Katz, L. 1997. How much do immigration and trade affect labour market outcomes? *Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. 1, p. 1–90.

Brücker, H. 2002. The impact of international migration on welfare and the welfare state in an enlarged Europe. Paper presented at the Oesterrische Nationalbank East-West Conference, 3–5 November.

Carens, J. H. 1987. Aliens and citizens: the case for open borders. *Review of Politics*, Vol. 49, No. 2, pp. 251–73.

_____. 1992. Migration and morality: a liberal egalitarian perspective. Barry and Goodin (eds), op. cit. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 25–47.

Chiquiar, D. and Hanson, G. H. 2005. International migration, self selection, and the distribution of wages: evidence from Mexico and the United States. *Journal of Political Economy*, Vol. 113, No. 2, pp. 239–81.

Chiswick, B. R. 1986. Human capital and the labour market adjustment of immigrants: testing alternative hypotheses. *Research in Human Capital and Development*, No. 4, pp. 1–26.

Chiswick, C. U., Chiswick, B. R. and Karras, G. 1992. The impact of immigrants on the macro economy. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, No. 37, pp. 279–316.

Dummett, A. 1992. The transnational migration of people seen from within a natural law tradition. Barry and Goodin (eds), op. cit. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 169–80.

EU Commission. 2000. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy. Brussels, EU Commission. (COM. 757/ final.)

European Integration Consortium. 2000. *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States – Analysis*. Milan and Berlin, EIC.

Finnis, J. 1992. Commentary on Dummett and Weithman. Barry and Goodin (eds), op. cit. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 203–10.

Ghatak, S., Levine, P. and Price, S. W. 1996. Migration theories and evidence: an assessment. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 10, No. 2, pp. 159–98.

Goodin, R. E. 1988. What is so special about our fellow countrymen? *Ethics*, No. 98, pp. 663–86.

_____. 1992. Commentary: the political realism of free movement. Barry and Goodin (eds), op. cit. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 248–64.

Harris, J. R. and Todaro, M. P. 1970. Migration, unemployment and development: a two-sector analysis. *American Economic Review*, No. 60, pp. 126–42.

Heisler, M. O. and Layton-Henry, Z. 1993. Migration and the link between social and societal security. O. Waever, B. Buzan, M. Keistrup and P. Lemaitre, Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe. London, Pinter, pp. 148–66.

Hendrickson, D. C. 1992. Migration in law and ethics: a realist perspective. Barry and Goodin (eds), op. cit. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 213–31.

ILO. 1990. Informal Consultation on Migrants from Non-EEC Countries in the Single Market after 1992. Geneva, ILO Publications.

Keohane, R. O. 1986. Neo-realism and its Critics. New York, Columbia University Press.

Keohane, R. O. and Nye, J. 1977. Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston, Little Brown.

Kymlicka, W. 1988. Liberalism, Community and Culture. Oxford, Oxford University Press.

Lagenbacher, D. 2004. International migration management – Switzerland’s approach. Paper presented at the European Population Forum, Geneva, 14 January.

Lal, D. 1992. The migration of money – from a libertarian viewpoint. Barry and Goodin, op. cit., pp. 95–114.

Layard, R., Nickell, S. and Jackman, R. 1991. Unemployment. Oxford, Oxford University Press.

Linklater, A. 1993. Men and citizens in international relations. H. Williams et al., A Reader in International Relations and Political Theory, Buckingham, U.K., Open University Press.

Martin, P. 1993. The migration issue. R. King (ed.), The New Geography of European Migrations. London, Belhaven Press, pp. 1–16.

Matheson, J. H. E. 1991. The immigration issue in the community: and ACP view. ACP/EC Courier, No. 1298 (September–October).

Morgenthau, H. J. 1960. Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace. New York, Knopf. (3rd ed.)

OECD. 2003. Report of the Trade and Migration Seminar, 12–13 November, 2003. Geneva, OECD.

Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

O'Neill, O. 1992. Commentary: magic associations and imperfect people. Barry and Goodin, op. cit., pp. 115–24.

Oppenheim, L. 1905. *International Law: A Treatise*. 2 vols. London, Longmans, Green & Co.

Passel, J. S., Capps, R. and Fix M. E. 2004. Undocumented immigrants: facts and figures. Urban Institute. www.urban.org/url.cfm?ID=1000587 (Accessed 21 December 2006.)

Pécoud, A. and de Guchteneire, P. 2006. Migration, human rights and the United Nations: an investigation into the obstacles to the UN convention on migrant workers' rights. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, Vol. 24, No. 2, pp. 241–66.

Pope, D. and Withers, G. 1993. Do migrants rob jobs from locals? Lessons from Australian history, 1861–1991. *Journal of Economic History*, Vol. 53, No. 4, pp. 719–42.

Roy, A. D. 1951. Some thoughts on the distribution of earnings. *Oxford Economic Papers*, Vol. 3, No. 2, pp. 135–46.

Salt, J. 2005. *Current Trends in International Migration in Europe*. Strasbourg, France, Council of Europe.

Sandel, M. J. 1982. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge, Cambridge University Press. (Cambridge Studies in Philosophy.)

Smolny, W. 1991. Macroeconomic consequences of international labour migration: simulation experience from an economic disequilibrium model. H. J. Vosgerau (ed.), *European Integration in the World Economy*. Berlin, Springer, pp. 376–412.

Solomon, M. K. and Bartsch, K. 2003. *The Berne initiative: toward the development of an international policy framework on migration*. Washington DC, Migration Policy Institute.

Stark, O. 1991. *The Migration of Labour*. Oxford, Basil Blackwell.

Steiner, H. 1992. Libertarianism and the transnational migration of people. Barry and Goodin (eds), op. cit. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 87–94.

Storesletten, K. 2003. Fiscal implications of immigration – a net present value calculation. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 105, No. 3, pp. 487–506.

Straubhaar, T. 1992. Allocational and distributional aspects of future migration to Western Europe. *International Migration Review*, Vol. 26, No. 2, pp. 462–83.

Straubhaar, T. and Webber, R. 1994. On the economics of immigration: some empirical evidence from Switzerland. *International Review of Applied Economics*, Vol. 8, No. 2, pp. 107–29.

Ugur, M. 1995. Freedom of movement vs exclusion: a re-interpretation of the ‘insider’ – ‘outsider’ divide in the European Union immigration policy. *International Migration Review*, Vol. 29, No. 4, pp. 964–99.

_____. 1999. *The European Union and Turkey: An Anchor/Credibility Dilemma*. Aldershot, Ashgate.

_____. 2000. Second-order reciprocity in the age of regionalism: the EU’s market access strategy and EU-APEC relations. *Current Politics and Economics of Europe*, No. 10, pp. 73–92.

Waltz, K. N. 1979. *The Theory of International Politics*. Reading, Mass., Addison Wesley.

Walzer, M. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York, Basic Books.

Weiner, M. 1985. International migration and international relations. *Population and Development Review*, Vol. 11, pp. 441–55.

_____. 1988. *The Company of Critics*. New York, Basic Books.

_____. 1996. Ethics, national sovereignty and the control of immigration. *International Migration Review*, Vol. 30, No. 1, pp. 171–97.

Weithman, P. J. 1992. Natural law, solidarity and international justice. Barry and Goodin (eds), op. cit. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 181–202.

Withers, G. and Pope, D. 1985. Immigration and unemployment. *The Economic Record*, Vol. 61, No. 173, pp. 554–63.

Woodward, J. 1992. Commentary: liberalism and migration. Barry and Goodin (eds), op. cit. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 59–84.

Глава 5

Бимал Гош

Управление миграциями: поиски отсутствующего режима?

Мобильность людей, измеряемая числом тех, кто пересекает национальные границы, никогда не была настолько высока, как сегодня. Своей очереди на миграции дожидается еще больше людей, желающих мигрировать и ожидающих этого. Количество стран, в населении которых доля мигрантов превышает 10%, увеличилось с 43 в 1960 году до 70 в 2000 (United Nations, 2004). Парадоксально, но мы живем в эпоху, когда правительства, не имеющие адекватных средств конструктивного управления миграционными потоками, обнаруживают все более сильное противодействие притоку мигрантов, а во многих обществах-реципиентах терпимость к иностранцам, по-видимому, уменьшается. Важно отметить, что в 1976 году только 7% из 150 государств-членов ООН считали, что принимают слишком много иммигрантов из-за рубежа, а к 1993 году доля таких государств возросла до 35%, увеличившись менее чем за 30 лет в 5 раз. Сегодня 40% из 193 государств-членов ООН проводят политику, направленную на сокращение иммиграции (United Nations, 2002).

Миграционные несоответствия и необходимость перемен

Эта парадоксальная ситуация характеризуется усиливающимися несоответствиями, наблюдающимися в мировой системе миграций. С одной стороны, в странах-донорах усиливается давление желающих эмигрировать людей, которое еще более обостряется из-за притяжения со стороны стран иммиграции, в том числе их высокого спроса на рабочую силу. С другой стороны, возможности легального въезда сужаются. Несмотря на некоторые слабые признаки изменений, существующая миграционная политика оказывается неспособной обеспечить прочную, устойчивую и динамичную гармонию между этими противоречащими друг другу трендами. Существующая миграционная политика, носящая, по большей части, реактивный

характер и ориентированная на решение внутренних проблем, делающая акцент на односторонний контроль над иммиграцией, а не на управление миграциями посредством многостороннего сотрудничества, оказывается неадекватной новым вызовам, которые создают международные миграции, и не может использовать предоставляемые ими возможности.

Хуже того, существующая политика контроля над миграциями иногда дает скверные результаты. Многие страны-реципиенты резко увеличили численность служб, занимающихся борьбой с незаконной миграцией, и расходы на такие службы. Тем не менее, численность незаконных мигрантов растет быстрее, чем когда-либо ранее. Действительно, при наличии высокого давления в странах эмиграции и мощного, стимулируемого спросом на рабочую силу, притяжения в странах иммиграции, и в особенности при совпадении этих двух факторов, сами по себе ограничения на въезд не остановят миграции. Они всего лишь направят поток в нелегальные каналы. Именно это сегодня и происходит. Даже если с помощью драконовских мер удастся замедлить незаконные миграции (временное сокращение числа незаконных проникновений на территорию США в результате предпринятых после событий 11 сентября 2001 года мер указывает на такую возможность), либеральные демократии не смогут долго сохранять такие меры, не создавая при этом угрозу глубокой эрозии лежащих в их основе фундаментальных прав и ценностей.

Например, в США бюджет Службы иммиграции и натурализации, по меньшей мере, наполовину уходящий на принудительное обеспечение соблюдения иммиграционного законодательства, в том числе на пресечение незаконной иммиграции, вырос в 25 раз — с 250 млн. долларов в 1980 году до 5 млрд. долларов в 2000 году. Это сопровождалось увеличением численности сотрудников этой службы. И все-таки численность незаконных иммигрантов возросла почти вдвое, увеличившись с 3 до 9,3 млн. человек — и это несмотря на несколько программ легализации иммигрантов. С конца 90-х годов прошлого века численность иммигрантов увеличивается примерно на 700 тыс. человек в год (Passel et al., 2004; Chicago Council on Foreign Relations, 2004). С теми же явлениями сталкиваются и другие промышленно развитые страны. Так, в Западной Европе жесткие меры по контролю над миграциями и возросшие расходы на такой контроль совпали с повышением уровня незаконной иммиграции, достигшей ныне, по оценкам, 500 тыс. человек в год. Другими словами, из каждых двух человек,

прибывающих в США или Западную Европу, по меньшей мере, один делает это вопреки действующим законам и правилам.

Усиливается и торговля людьми, все более взаимосвязанная с контрабандой наркотиков и оружия, женской и детской проституцией и другими формами жестокого обращения с детьми. Ежегодно в этот бизнес инвестируют от 10 до 12 млрд. долларов. Такие масштабные, нарушающие установленные законы передвижения, зачастую связанные с разнообразными преступными действиями, породили распространенные опасения в том, что миграции выходят из-под контроля. Если новую политику начнут разрабатывать в условиях кризисного управления, по-прежнему руководствуясь реактивным, фрагментарным и однобоким подходом, это, скорее всего, создаст порочный круг новых ограничений на иммиграцию и еще большего роста незаконной миграции.

Столь же сильное беспокойство вызывают и другие «человеческие издержки», вызванные нынешней ситуацией. С 1993 года при попытках пересечения границ Западной Европы, нередко предпринимаемых с помощью торговцев людьми, погибли тысячи людей. По тем же или сходным причинам ежедневно на границе США и Мексики гибнет один человек. Одновременно во многих принимающих обществах усиливаются антииммигрантские и ксенофобские настроения, что приводит к беспорядкам на расовой почве и вызывает напряженность в межгосударственных отношениях. Все это далеко не блестящие примеры или признаки эффективности существующей политики и не свидетельствует о ее нормальном функционировании.

Если, как мы только что видели, ограничительные и односторонние меры контроля над миграциями действуют не слишком хорошо, не следует ли нам сделать выбор в пользу смещения политики в другую крайность и перейти к свободе передвижений? Этого, пожалуй, не стоит делать. В этой главе приведены доводы в пользу того, что режим свободных от ограничений миграций, каким бы привлекательным он ни казался на первый взгляд, вряд ли окажется существенно лучше нынешнего режима, а политическая жизнеспособность режима неограниченных миграций, по крайней мере, в кратко- и среднесрочной перспективе, весьма проблематична. Вместо полной свободы передвижений следует стремиться к режиму управляемых миграций, основанному на концепции регулируемой открытости и опирающемуся на тесное межгосударственное

сотрудничество. Но прежде, чем поспешно делать какие-либо выводы, необходимо пристальнее присмотреться к последствиям режима «миграций без границ» и к жизнеспособности этого режима. Далее я делаю это с трех разных точек зрения: экономики, прав человека и государственной безопасности.

Миграции без границ: экономика открытых границ

Теорий, пытающихся объяснить экономические аспекты миграций, бесконечное множество. Но никакие теории не отличаются такой прямолинейностью, как классические и неоклассические теории экономической миграции, которые со всей определенностью утверждают, что такие миграции приносят выгоды всем. Учитывая, что эти теоретические модели исключают какое-либо вмешательство государств в миграции, представляется уместным начать обсуждение экономических достоинств политики открытых дверей, используя эти теории в качестве отправной точки.

Согласно этим теориям, миграция работников из трудоизбыточных стран с низкими зарплатами в богатые страны с высокими зарплатами приводит к более эффективному использованию рабочей силы и к сужению существующих между странами различий в уровнях зарплат. Принимающие мигрантов страны выигрывают потому, что иммигранты устраняют дефицит рабочей силы, усиливают профессиональную мобильность и зачастую увеличивают национальный человеческий капитал. При этом миграции ослабляют вызывающую инфляционную тенденцию к повышению зарплат, способствуют более полному использованию производительного капитала и стимулируют экономический рост, в том числе рост экспорта. В странах-донорах, благодаря миграциям, снижается безработица и ускоряется экономическое развитие в результате доступа к стратегическим ресурсам и навыкам возвращающихся на родину мигрантов. Сами мигранты выигрывают от более высоких зарплат и повышения производительности в странах-реципиентах. Эти теории предполагают также, что с повышением зарплат в странах-донорах и снижением зарплат в странах-реципиентах затраты на факторы производства в странах-донорах и странах-реципиентах со временем уравниваются и затем остаются в равновесии.

Предположим, эти теории верны. Что мир в таком случае выигрывает? В 1984 году Гамильтон и Уолли оценили возможные

выигрыши в эффективности. Используя простую методологию построения прогнозных оценок предельной производительности труда в разных странах и регионах, обусловленной препятствиями для притоков рабочей силы, они пришли к выводу, что в случае устранения этих препятствий выигрыш в эффективности мог бы удвоить мировые доходы. В более позднем исследовании Дани Родрик (Rodrick, 2005) голословно утверждал, что поскольку заработки работников примерно одинаковой квалификации в разных странах резко различаются (в 10 и более раз) по сравнению с ценами на товары и финансовые активы (которые редко различаются более чем вдвое), потенциальные выгоды от открытия границ могут быть огромными. Эти выгоды могут оказаться примерно в 25 раз больше выгод, полученных в результате либерализации движения товаров и капитала. Поэтому, по оценкам Родрика, даже умеренное ослабление ограничений на передвижения работников (например, такое, как разрешения на временное пребывание работников из бедных стран в развитых странах в количествах, не превышающих 3% трудоспособного населения развитых стран) может дать развивающимся странам выгоды, эквивалентные 200 млрд. долларов. В упрощенном, не знающем национальных границ мире, в котором нет ограничений на свободу международных трудовых миграций, такие передвижения устранят характерные для конкретных стран нехватки или избытки тех или иных факторов производства и повысят благосостояние в мире.

Эти теоретические модели описывают позитивные результаты свободного передвижения людей и дают основания предполагать, что стремление к неограниченной свободе миграций экономически оправданно. Но есть существенный момент: эти модели основаны на комплексе фиксированных предположений, которые редко оказываются правильными. Например, предполагается, что рабочая сила однородна, а на рынках рабочей силы господствуют совершенная конкуренция и мобильность. Кроме того, предполагается, что не существует ни общественного (внерыночного) продукта, ни вмешательства в экономику общества и государства, и что производство и структура национального продукта остаются неизменными. Реальность часто оказывается иной. Рабочая сила иммигрантов может быть квалифицированной и неквалифицированной и даже в пределах одной профессиональной категории рабочая сила в разных странах может быть не вполне

однородной, а конкуренция на рынках рабочей силы может быть ограничена косностью и сегментацией этих рынков.

Чем внимательнее разбираешь посылки, на которых построены неоклассические теории, тем очевиднее их теоретическая или эмпирическая неоправданность и тем яснее видишь, что, несмотря на положительный вклад, который свобода передвижения вносит в экономическую эффективность и доходы в глобальном масштабе, она не ведет к экономической конвергенции стран-доноров и стран-реципиентов. Не ведет свобода передвижений и к равному распределению выгод между различными группами населения этих стран. Например, введение режима открытых границ приведет, вероятно, к массовому оттоку квалифицированной рабочей силы из бедных стран в более благополучные страны, стимулируемому неудовлетворенным спросом на квалифицированных работников в странах приема. Этому будет способствовать и то обстоятельство, что квалифицированные люди в бедных странах имеют лучший доступ к рыночной информации, более широкие социальные контакты и больше финансовых ресурсов для миграций. Как указывают теории эндогенного развития, положительные внешние факторы (размещение квалифицированных работников, притоки капитала, усиленные побочными последствиями этого размещения) будут способствовать ускоренному росту в богатых странах, тогда как серьезный дефицит человеческого капитала ограничит рост экономики в бедных странах.

Действительно, транснациональные сети могут помочь странам-донорам получить эффект от некоторых навыков и талантов, сосредоточенных в диаспорах в странах назначения, но это возможно только до определенного предела. Принимая во внимание важность человеческого капитала как дополнения к финансовому капиталу и технологиям, миграции квалифицированных работников имеют свойство снижать заработки неквалифицированных рабочих и ухудшать положение остающихся на родине людей. Это может усугубить нищету в странах-донорах. Таким образом, свобода передвижения может способствовать дальнейшей поляризации мирового сообщества и подрывать внутреннюю стабильность.

Если страны-реципиенты извлекают выгоды из позитивных экзогенных факторов, с которыми связана иммиграция квалифицированной рабочей силы, то эти же факторы могут одновременно создавать напряженность между иммигрантами и населением принимающих сообществ, основанную на проблемах

распределения. Если на рынке рабочей силы страны-реципиента существуют сегментация и жесткие структурные ограничения (невозможность быстро реагировать на изменения), часть рабочей силы страны-реципиента может не получить своих выгод в секторах экономики с высокими темпами роста и заработками. Возникающие в результате этого более существенные разрывы в уровнях заработных плат и доходов могут обострить у тех, кто проиграл, чувство относительной обездоленности. В таких случаях приток неквалифицированных иммигрантов может еще более усугубить положение, поскольку прибывающие люди будут, скорее всего, конкурировать с неквалифицированными местными работниками. Средние заработки местных работников снизятся, и у местных работников может возникнуть ощущение, что мигранты создают угрозу их рабочим местам.

При режиме свободы передвижений страны-реципиенты могут также подвергаться действию негативных внешних факторов неэкономического характера. Массовый приток иностранцев может создать серьезную нагрузку на инфраструктуру и услуги общественного характера страны-реципиента, в том числе на ее жилищный фонд, транспортную систему и здравоохранение. Если иммигранты сильно отличаются от населения страны-реципиента в этническом, культурном или религиозном отношении, издержки интеграции оказываются особенно высокими. Если количество иммигрантов превышает способность принимающего общества интегрировать вновь прибывших и превосходит пределы терпимости к иностранцам, могут возникнуть напряженность и даже конфликты, создающие угрозу экономическому росту и социальной стабильности.

Подведем итоги. Хотя режим открытых границ, казалось бы, ведет к существенным выигрышам в эффективности мировой экономики, его воздействие на распределение благ, а также его положительные и отрицательные внешние факторы, скорее всего, усилят различия в заработной плате и доходах, существующие между бедными и богатыми странами и внутри этих стран. Кроме того, это воздействие порождает напряженность как внутри стран, так и в международных отношениях. В целом, неэкономические соображения еще более ослабляют экономические обоснования открытия границ. Если режим свободного передвижения приведет к массовому наплыву иностранцев (а это вероятно), институты и услуги общественного характера страны-реципиента (и ее способность к интеграции вновь

прибывших) могут подвергнуться сильному давлению, которое подорвет социальную стабильность.

Международная политическая экономия и свобода передвижений

Рассматривая вопросы, связанные со свободой передвижений, с точки зрения международной политической экономии, некоторые ученые высказывают сомнения в существовании прочной основы для возникновения режима свободы передвижений. Кроме того, эти специалисты утверждают, что даже если такой режим и возникнет, он, учитывая расхождение интересов и разные силы сторон, ведущих переговоры, вряд ли долго просуществует. Главный довод представителей этого направления таков: сотрудничеству между странами-донорами и странами-реципиентами не хватает некоторых необходимых составляющих, наличие которых могло бы привести к становлению подлинно многостороннего, устойчивого режима. Еще важнее то, что нет никакого общего или коллективного блага, никаких коллективных действий, объединяющих две группы (Meyers, 2002). Причина этого состоит в том, что более богатые страны назначения могут в одностороннем порядке гарантировать предложение рабочей силы, достаточное для удовлетворения своих потребностей. Если принять во внимание это обстоятельство, очевидно, что режим свободного передвижения будет внутренне нестабилен, поскольку страны-реципиенты могут прекратить иммиграцию по собственной воле (например, во времена рецессий или из-за внутривнутриполитической напряженности, вызванной большими притоками иммигрантов), а бедные страны-доноры не смогут ответить на это аналогичными действиями. В этом отношении миграция отличается от торговли, где взаимность действует потому, что товарные потоки и извлекаемые из них прибыли считаются двух- или многосторонними.

Привлекая эмпирические факты, собранные в разных регионах, сторонники этой линии также предсказывают, что чем сильнее страны различаются по уровням доходов и развития и чем больше усиливаются эти различия, тем меньше вероятность появления соглашения о свободе передвижений. Но даже если такое соглашение и появится, вероятность его провала весьма высока. Другими словами, наиболее вероятно появление и сохранение многосторонних соглашений о свободе передвижения сравнительно немногочисленных мигрантов-работников между странами со сходными уровнями

доходов и экономического развития. Впрочем, этот вывод несколько парадоксальным образом противоречит доказательству, основанному на концепции эффективности распределения ресурсов, которая, как было показано выше, демонстрирует, что, при прочих равных условиях, чем сильнее различия заработных плат между странами, тем большие выгоды в плане эффективности можно извлечь из свободы передвижений.

Хотя некоторые из посылок, лежащих в основе мнения о том, что режим свободных передвижений нежизнеспособен, вызывают сомнения, это мнение убедительно показывает ряд внутренних слабостей многосторонних соглашений, основанных на полной свободе передвижений. Провалы, которые потерпели некоторые региональные и субрегиональные соглашения, предусматривавшие свободу передвижений, отражают эти слабости.

Этики прав человека и свобода передвижений

В какой мере подход, основанный на правах и заложенный в концепцию свободы передвижений, оправдывает политику границ, открытых для передвижения людей? Некоторые специалисты считают свободу передвижений весьма важным элементом личной свободы и утверждают, что право на свободу передвижений имеет фундаментальное значение для достоинства и развития человеческой личности (Dowty, 1987). Основанные на концепции прав человека доводы утверждают также, что поскольку свобода передвижений для людей, на законных основаниях находящихся в стране, является широко признанным правом человека, нет никаких убедительных оснований, по которым это право нельзя распространить на трансграничные передвижения.

Свободное передвижение людей, подобно свободному распространению информации и идей, издавна является одним из излюбленных идеалов западных демократий. Западная Европа гордится своими либеральными и гуманистическими традициями свободы передвижений, ныне торжественно воплощенной в договорах об образовании ЕС. Не следует ли распространить этот принцип на весь мир?

Но в своем общении с внешним миром государства-члены ЕС до сих пор применяли этот принцип только селективно, в свете общих политических обстоятельств и идеологических соображений.

Например, западные демократии, в том числе группа ЕС-15, издавна настаивали на более свободной эмиграции из бывшего СССР и коммунистических стран Центральной и Восточной Европы, рассматривая эту свободу как меру их либерализации. После падения Берлинской стены во многих из бывших социалистических стран вообразили, что доктрина свободы передвижений даст им открытый доступ к любым избранным ими странам Запада. Но когда бывшие коммунистические страны перестали ограничивать выезд, либеральные демократии Запада установили новые ограничения на въезд (эти ограничения все еще не полностью отменены, даже после расширений ЕС в 2004 и 2007 годах). В действительности, обсуждаемая доктрина никогда не предполагала признания права индивида на въезд в какое-либо государство, кроме собственного.

Рассмотрим юридическую сторону вопроса? Многочисленные международные и региональные инструменты, начиная с Всеобщей Декларации прав человека 1948 года, подтверждают право покидать любую страну и возвращаться в собственную страну. Но ни один из этих инструментов явным образом не предоставляет людям, не являющимся гражданами той или иной страны, права на въезд в конкретную страну. В отсутствие такого права на въезд свобода передвижения остается «неполным» правом. Право на выезд признано, но соответствующие обязательства принимать на своей территории людей, не являющихся их уроженцами и гражданами, для государств не установлены. Государство может отказать такому человеку во въезде на свою территорию. Впрочем, право государства отказывать во въезде отчасти ограничено в тех случаях, когда такой отказ может негативно отразиться на семейной жизни мигрантов, или на материальном благополучии ребенка, или это связано с дискриминацией. Кроме того, право покидать страну проживания является «полным» в одном конкретном случае, в случае «права искать убежища» и соответствующей обязанности государств не препятствовать осуществлению этого права и не возвращать людей в государства, где они могут подвергнуться гонениям или их права человека могут быть серьезно нарушены иным образом. Хотя государство приема может отправить человека в безопасное третье государство, на практике право невозвращения равняется праву на въезд, по крайней мере, до тех пор, пока не будет найдено другое государство, в котором беженец найдет безопасное пристанище.

Однако это — весьма специфические ситуации, которые не составляют универсального обоснования открытия границ, которое сделает возможным свободное передвижение людей.

Тем не менее, к данной дискуссии имеют прямое отношение некоторые пользующиеся международным признанием принципы, управляющие фундаментальными правами человека. Например, в соответствии с Всеобщей Декларацией прав человека, «все люди рождены свободными и равными в достоинстве и правах». Преамбула Устава ООН подтверждает «веру в фундаментальные права человека в достоинство и ценность человеческой личности». Приложение к Уставу Международной Организации труда провозглашает, что «все люди... имеют право стремиться к материальному благосостоянию и духовному развитию в условиях свободы и достоинства, экономической безопасности и равных возможностей». По меньшей мере, концептуально, такие нормы и принципы можно использовать для обоснования свободы передвижений и открытых границ. И все же, как говорит Гудвин-Гилл (Goodwin-Gill, 2000), «доктрина неотъемлемых прав, от рождения присущих каждому человеку, зачастую уступает дорогу суверенитету, который трактуют в его максимально позитивистском смысле, как абсолютное утверждение права и власти в сообществе конкурирующих национальных государств». Неудивительно, что предпринятые в 80-х годах XX века Комиссией ООН по правам человека усилия, направленные на распространение права на свободу передвижений путем принятия сопряженного с правом на выезд права на въезд, не имели ни малейшего успеха (United Nations, 1989).

Короче говоря, существующие нормы прав человека не дают адекватной основы для свободы передвижения людей. Господствует примат государственного суверенитета. Вероятно, как утверждается далее, легче добиться для людей *большой свободы* передвижений посредством взаимно удобного межгосударственного соглашения, основанного на принципе регулируемой открытости и в рамках многосторонности.

Суверенитет, безопасность и открытые границы

Можно ли совместить открытые границы и свободу передвижений с суверенитетом и безопасностью государств? Основой концепции суверенитета является исключительное право государства защищать свои границы и безопасность. Контроль над иммиграцией

— власть решать, кто может, а кто не может ступить на территорию государства — ключевой атрибут этого исключительного права. Таким образом, на суверенитет и безопасность часто ссылаются как на главный фактор, исключающий свободу передвижений в мире без границ. Насколько состоятелен этот довод?

Хотя всеобъемлющего международного закона о государственной безопасности и миграциях не существует, такие практики, как запрет въезда и депортации людей, которые, как полагают, представляют угрозу для безопасности, прочно утвердились в деятельности государств. После террористических нападений 11 сентября 2001 года вопрос государственной безопасности приобрел еще большее значение и актуальность.

Концепцию государственного суверенитета, возникшую в Вестфальском договоре 1648 года, не следует считать статичной. Современные государства постоянно адаптируются, реагируя на появление транснациональных сил и изменения мирового сообщества. Взаимопроникновение рынков и экономик, развитие транснациональных сообществ (в том числе систем двойного гражданства) и появление концепций постнациональных прав человека и постнационального гражданства, несомненно, оказывают ощутимое воздействие на национальные государства. Внимание смещается, особенно после окончания холодной войны, на межгосударственное сотрудничество и межгосударственные союзы. Эти изменения в поведении или в способах действий — отражение эволюции национального государства, пытающегося сохранить свой авторитет и влияние в изменяющемся мире, но не свидетельство снижения озабоченности государства своей территориальной целостностью или безопасностью.

Впрочем, даже если признать, что законная заинтересованность государства в своей безопасности может ограничивать готовность государства принимать мигрантов-иностранцев, что приводит к ограничениям свободы передвижений, надо четко определиться с концепцией безопасности *в связи с миграциями*. Говоря в общем, можно провести различие между (i) безопасностью, определяемой в категориях территориальной целостности и военного потенциала национального государства и (ii) безопасностью, понимаемой более широко и включающей человеческую безопасность, внутривнутриполитическую и экономическую стабильность, а также социальную и культурную сплоченность населения.

Реалистичный, характерный для высокой политики подход к международным отношениям стремится акцентировать узкий, геостратегический и политический аспект безопасности. Суверенные государства задают международным отношениям такой формат, в котором настоящее значение имеют только война и мир. Все, что угрожает суверенитету государства или ограничивает его эгоистические интересы, может считаться угрозой безопасности этого государства (Keohane, 1984). Эти угрозы возникают преимущественно за границами государства и носят, в основном (если не исключительно), военный характер (Ауооб, 1995). Напротив, приземленный политический подход расширяет концепцию безопасности, акцентируя транснациональные отношения как фактор, который может оказывать существенное влияние на внутреннюю стабильность и подрывать или разрушать власть и целостность национального государства. Государственная безопасность, таким образом, включает воспроизводящую способность сохранять главные особенности существующих в обществе культуры и норм поведения. Или сформулирую это иначе: государственная безопасность включает отсутствие угроз (или невысокий риск ущерба) для приобретенных ценностей и укоренившейся культуры национального сообщества (Wolfers, 1962; Baldwin, 1997).

Несмотря на указанные различия, оба эти широкие подхода (сосредоточенные или на внешней, или на внутренней безопасности) в основном дополняют друг друга, а не противоречат друг другу и не являются взаимоисключающими (Keohane and Nye, 1977). Рассматривая безопасность более широко, некоторые специалисты, например, Майрон Винер (Myron Weiner, 1995), утверждают, что миграции населения могут дестабилизировать общества и режимы, как в промышленно развитых демократических странах, так и (в особенности) в развивающихся странах, и что эта дестабилизация может сказываться и на странах-реципиентах, и на странах-донорах. Таким образом, миграции, утверждает Винер, — вопрос безопасности.

В том, что некоторые типы миграций населения и связанные с ними действия имеют аспект, связанный с безопасностью, мало сомнений. В число таких миграций входят незаконные миграции и торговля людьми, тесно связанная с торговлей наркотиками и оружием. Летом 1993 года, когда в США прибыло несколько судов контрабандистов, доставивших в США незаконных мигрантов из Китая, президент Билл Клинтон заявил, что эта тактика представляет угрозу национальной безопасности США, и уполномочил Совет

национальной безопасности отреагировать на эти акты (*New York Times*, 16 September 1994). Как показывает опыт африканских стран, многочисленные скопления незаконных мигрантов могут представлять готовый резерв участников массовых беспорядков или иных подрывных действий. В качестве примера угрозы, которую создают для безопасности незаконные мигранты, приводят беспорядки в г. Кано, Нигерия, в 1980 и 1982 годах. Утверждают, что в этих волнениях участвовали незаконные мигранты из пяти стран Западной Африки (Adepoju, 1983). Однако очевидно, что при режиме свободы передвижений без границ, риски, связанные с незаконными миграциями и торговлей людьми, должны исчезнуть.

С другой стороны, когда группы, вовлеченные в гражданские конфликты, имеют этнические, культурные, религиозные или идеологические связи с границей, конфликты (как показывают разразившиеся в Европе кризисы в Боснии и Косово и кризисы в районе Великих африканских озер) могут втянуть соседние страны в широкий конфликт, угрожающий национальной и региональной стабильности. Ситуация усугубляется в тех случаях, когда конфликты порождают потоки беженцев, которые выплескиваются в соседние страны. В этих случаях политика открытых границ может запросто усугубить угрозы для безопасности, причем беженцы являются как участниками, так и жертвами конфликта. Примечательно, что во время кризиса 1991 года в Персидском заливе именно возможность дестабилизирующего эффекта, который вызовут в соседних странах потоки беженцев, была упомянута в резолюции Совета Безопасности ООН (№ 68) в качестве непосредственной угрозы миру между государствами. Тот же самый аргумент — угроза региональной стабильности, вызванная большими потоками беженцев, — часто использовали для обоснования вмешательства НАТО в Косово. В конфликте, ныне идущем в Ираке, проницаемость границ этой страны рассматривается многими как фактор, способствующий повстанческой деятельности и подрывающий безопасность Ирака. При режиме свободного передвижения транснациональные банды преступников будут беспрепятственно перемещаться через национальные границы, что будет угрожать стабильности, особенно стабильности слабых и уязвимых государств.

Разумеется, влияние миграций на безопасность может быть преувеличено. Например, в апреле 2000 года губернатор Токио предположил, что иностранцы и *sangokujin* (несущее сильный заряд слово, которым называют корейских и китайских иммигрантов) могут

устроить восстание во время природной катастрофы вроде землетрясения (*Financial Times*, 12 April 2000). Японское правительство, конечно, стремительно дистанцировалось от этого заявления. Но озабоченность относительно однородного общества прибытием и присутствием многочисленного, весьма заметного и отличающегося в культурном отношении сообщества иностранцев нельзя легко игнорировать. Сохранение национальной сущности и социальной сплоченности часто является одной из главных целей даже в странах, не слишком приверженных социальной модели полной культурной однородности (см., например, Schlessinger, 1992; Huntington, 1996). Швейцария, испытывающая структурные нехватки рабочей силы, с конца XIX века проводит либеральную иммиграционную политику. Но в 1963 году, когда численность иностранцев достигла миллиона и составила одну восьмую часть всего населения, усиливающаяся уверенность в том, что это представляет политическую опасность для сохранения национальных черт, приобрела распространение. Вслед за падением Берлинской стены внезапные волны миграций с востока на запад вызвали серьезную озабоченность в западных странах: на миграции населения стали смотреть как на угрозу безопасности, хотя, в конечном счете, массовых притоков мигрантов так и не случилось.

Если бы границы были открыты настежь, принимающим государствам было бы трудно избежать тревоги по поводу того, что массовый приток иммигрантов подорвет существующую в таких государствах культурную и социальную гармонию. Точно так же и государства-доноры могут испытывать угрозу потери своих человеческих ресурсов. В условиях, возникших после террористических актов 11 сентября 2001 года, государства, которые могут принимать мигрантов, вполне могут относиться к «миграционной» угрозе, как к угрозе своей национальной безопасности.

Управляемые миграции и регулируемая открытость

Прежде, чем выдвигать новые доводы в пользу управления миграцией, необходимо больше узнать о реальном значении понятия «управляемые миграции». Центральным для управления миграцией является учреждение режима, способного гарантировать большую упорядоченность передвижений людей, их большую предсказуемость и производительность, их большую управляемость. Новая схема,

основанная на принципе регулируемой открытости границ и подкрепленная тесным международным сотрудничеством, будет свободна от инстинктивных реакций на усиливающееся эмиграционное давление. На место таких реакций в новой системе придет стремление к установлению прочной, восстанавливающейся гармонии между эмиграционным давлением и юридически упорядоченными возможностями эмиграции. При этом новая система сбалансирует и гармонизирует потребности и интересы стран-доноров, стран-реципиентов и стран транзита с потребностями и интересами самих мигрантов. Этот подход основан на трех главных условиях:

1. Странам-донорам, имеющим избытки рабочей силы и соблюдающим свою общую преданность указанным выше целям, следует принять все необходимые меры к снижению давления, приводящего к неупорядоченным и нежелательным миграциям. Богатые, принимающие страны, со своей стороны, должны принять меры по поддержке усилий стран-доноров по снижению давления, выливающегося в неупорядоченные миграции. Кроме того, странам-реципиентам следует предусмотреть новые возможности для законного въезда на свою территорию для удовлетворения собственных демографических потребностей и потребностей собственных рынков рабочей силы, как нынешних, так и будущих, и выполнить свои обязательства в области прав человека и гуманитарной сфере.

2. Обе группы стран должны дать согласие на совместную работу и на соблюдение ряда конкретных принципов или норм, обеспечивающих целостность политики и действий, которые направлены на достижение указанных выше целей. Государства должны сохранить право гибко определять уровни иммиграции, но при этом руководствоваться согласованным комплексом норм и принципов. Нормативная структура поможет также избежать противоречий в политике, как внутренней, так и внешней. Другими словами, цели миграционной политики должны быть интегрированы в формулирование конкретных действий в других смежных сферах, таких, как торговля, помощь, инвестиции, права человека и охрана окружающей среды.

3. Новый подход должен быть всеобъемлющим и охватывать все разновидности миграционных потоков — трудовые миграции, воссоединение семей, беженцев и лиц, ищущих политического

убежища. Хотя у каждого из разновидностей этих потоков есть свои особенности, опыт показывает, что на движения населения все сильнее влияют смешанные мотивы и сложные факторы. Это объясняет существующий ныне тренд к «перепрыгиванию из одной категории в другую»: если один канал въезда закрыт, потенциальный мигрант стремится использовать для въезда другой канал, выглядящий более перспективным. Чтобы избежать чрезмерного давления на один канал, давления, возникающего в результате переключения потоков с других каналов, новая схема должна основываться на всеобъемлющей, всесторонней стратегии.

Конкретные задачи режима управляемых миграций

Исходя из сформулированных выше положений как из общих параметров политики, можно выделить конкретные задачи режима управляемых миграций:

1. Этот режим должен помочь богатым промышленно развитым странам удовлетворять демографические потребности и потребности рынков рабочей силы посредством увеличения планового, упорядоченного и регулярного приема мигрантов и посредством более эффективной политики интеграции мигрантов. Одновременно увеличивается вклад мигрантов в развитие их родных стран.

2. Этот режим должен повысить эффективность глобальной экономики благодаря более рациональному распределению человеческих ресурсов, в том числе благодаря либерализации миграций, связанных с торговлей и инвестициями, и иных форм временных миграций.

3. Этот режим должен поощрять краткосрочные межгосударственные миграции, способствующие научному прогрессу и культурному обогащению человеческого общества.

4. Этот режим должен усиливать доверие к международной системе миграций и уверенность в том, что общественность, в том числе потенциальные мигранты, участвует в формировании этой системы, делая регулирующие миграции, национальные законы и правила более предсказуемыми и прозрачными.

5. Этот режим создает условия, повышающие эффективность затрат на контроль над иммиграцией и сводящие к минимуму негативные внешние обстоятельства, в том числе напряженность в отношениях между странами, связанную с незаконными и разрушительными передвижениями людей.

6. Этот режим должен способствовать возвращению мигрантов, в том числе людей, которым отказано в предоставлении политического убежища, и незаконных мигрантов, при условии соблюдения человеческого достоинства, и помогать их эффективной повторной интеграции в родных странах.

7. Этот режим должен, на основании прав человека и гуманитарных соображений, обеспечивать эффективную защиту и помощь, которые требуются или действительно оказываются необходимыми при тех или иных обстоятельствах мигрантам, беженцам или лицам, ищущим политического убежища, на более предсказуемой основе.

Сравнительные преимущества управляемых миграций

Режим управляемых миграций, противопоставленный режиму свободного передвижения людей, определенно имеет некоторые отличительные достоинства и операционные преимущества.

С экономической точки зрения, сценарий «миграций без границ» имеет следующие достоинства: он обеспечивает более эффективное распределение наличных человеческих и иных ресурсов, из чего извлекают выгоды и мировая экономика, и мигранты. Впрочем, этот сценарий порождает победителей и проигравших — как между странами, так и внутри стран. Хотя свобода передвижений дает толчок мощному, но поляризующему его участников процессу развития, ее последствия в плане распределения могут оказаться разрушительными. Режим регулируемой открытости, основанный на комплексе взаимно согласованных норм и принципов отношений между странами, может гарантировать изрядную долю выгод, связанных с повышением эффективности миграции в условиях открытости, но позволит избежать многих конфликтов, связанных с распределением, и негативных внешних обстоятельств, вызванных свободным передвижением людей. В отличие от режима открытых границ, при котором асимметрия интересов может ослабить основы

сотрудничества между странами-донорами и странами-реципиентами, режим регулируемой открытости будет, скорее всего, более устойчивым, поскольку он призван обеспечить упорядоченность и предсказуемость миграций населения, а в этом заинтересованы все государства. Кроме того, в режим регулируемой открытости встроены связи с другими сферами, такими, как торговля и права человека, а в этих сферах у всех государств есть общие ставки.

Что касается прав человека, то при положениях о свободе передвижений, существующих в законодательстве о правах человека, невозможно адекватно обосновать политику открытых границ. К тому же такой режим едва ли непосредственно касается защиты прав человека. Режим управляемых миграций, напротив, непосредственно связан с защитой прав человека. Потому что упорядоченность и управляемость миграциями в большой степени зависят от защиты прав человека. Вопиющие нарушения этих прав в странах-донорах — одна из главных причин неупорядоченных и разрушительных трансграничных миграций людей. Опыт показывает, что, когда миграции носят неупорядоченный и, особенно, незаконный и нежелательный характер (а неупорядоченные миграции зачастую именно таковы), риск новых нарушений прав человека в странах транзита и странах-реципиентах возрастает. В тех случаях, когда такие нарушения происходят, управлять миграциями становится труднее и требует больших затрат. Кроме того, нарушения прав человека сопряжены с серьезными социальными и человеческими издержками. Создавая напряженность или провоцируя конфликты в межгосударственных отношениях, такие нарушения могут даже угрожать региональной и международной стабильности.

Национальные государства должны быть готовы к защите прав человека, в том числе прав мигрантов, находящихся на их территории, и с других позиций. У любого государства есть основное, исходящее из самой его сути и широко признанное обязательство защищать права и благоденствие своих граждан, даже если его граждане находятся в других государствах в качестве мигрантов. Государство не может эффективно выполнить это обязательство иначе, как посредством основанного на взаимности межгосударственного сотрудничества. Очевидно, что такую взаимность в межгосударственных отношениях можно лучше всего обеспечить в рамках международных соглашений или международного режима. Это означает, что государства должны относиться к гражданам других

государств так же, как оно хотело бы, чтобы к его гражданам относились за рубежом (Ghosh, 2003).

Таким образом, люди, озабоченные защитой прав человека у мигрантов, и люди, вовлеченные в управление миграциями, определенно имеют общие интересы. Эта взаимосвязь защиты прав человека и упорядоченности передвижений людей находит должное отражение в предлагаемом режиме управляемых миграций.

Наконец, с точки зрения безопасности, доводы в пользу политики открытых дверей особенно слабы, тем более, если интерпретировать безопасность в широком смысле. Как уже было отмечено, свободное трансграничное передвижение можно рассматривать как прямой вызов государственному суверенитету. Осуществляя свои суверенные права, национальные государства могут, конечно, принять решение о присоединении к режиму свободных передвижений, как пытаются сделать это государства-члены ЕС в отношении друг друга. Но в то время, как страны-реципиенты «воздвигают все больше барьеров на пути миграций любых видов» (UN, 1998) и, как отмечалось ранее, государства испытывают все меньший энтузиазм в отношении миграций, трудно представить, что государства захотят отказаться от контроля над своими границами.

Действительно, национальные государства не могут ограничиваться заботой только о собственной безопасности. Национальные государства должны проявлять чуткость и к другим своим задачам и обязательствам и должны реагировать на требования разных групп своих граждан. Например, если государство систематически проводит политику ограничения иммиграции, считая, что иммиграция создает угрозу для его безопасности, оно не сможет воспользоваться преимуществами глобального рынка рабочей силы и удовлетворить потребности и требования могущественных групп предпринимателей. А научное сообщество и интеллектуалы будут испытывать разочарование и недовольство тем, что лишены возможностей взаимодействия с учеными и интеллектуалами за рубежом. Как уже говорилось, государства несут обязанность защищать права человека своих граждан, находящихся за рубежом, и людей, не являющихся их гражданами, но находящихся на их территории.

Режим управляемых миграций облегчит государству выполнение задачи по достижению баланса между его подлинной озабоченностью безопасностью и другими своими обязательствами и предназначениями. Кроме того, вероятно, государствам по ряду причин будет легче (или, по крайней мере, не труднее) принять такой режим. Во-первых, правительства не потеряют контроля над национальными границами или над численностью и типами входящих потоков (хотя и будут руководствоваться комплексом согласованных принципов). Во-вторых, поскольку правительства будут принимать активное участие в управлении системой и в ее контроле, они будут испытывать чувства «собственности» по отношению к ней. В-третьих, прозрачность и предсказуемость этого режима, сочетающиеся с тесным межгосударственным сотрудничеством, на котором основан режим, поможет построению доверия между правительствами, защищающими национальную безопасность. Далее, по мере того, как данная система обеспечит повышение упорядоченности передвижений и уменьшение нынешнего давления и смятения, сказывающиеся на системах иммиграционного контроля, потенциальным террористам станет сложнее использовать преимущества системы.

Три опоры режима управляемых миграций

У предлагаемого режима должны быть три главных опоры: комплекс общих целей, нормативная структура и скоординированные институциональные соглашения. Цели режима и нормативная структура, включающая принципы и обязательства государств-участников, вкратце рассмотрены выше. А каково должно быть институциональное обеспечение?

Скоординированные институциональные опоры

Нормативная структура, какой бы здоровой она ни была, недостаточна для достижения описанных выше политических целей. Для этого необходимы также адекватные институциональные соглашения на глобальном уровне для того, чтобы содействовать политическим целям и обеспечивать им поддержку. Эти цели — оказание при необходимости своевременной помощи правительствам, группам мигрантов и другим субъектам, вовлеченным в имплементацию согласованных принципов и подходов и мониторинг хода этой имплементации. Современные глобальные

институциональные конструкции характеризуются множественностью субъектов, растущим числом программ и фрагментацией подходов. Они отличаются крайней распыленностью, которая приводит, по меньшей мере, к трем серьезным негативным последствиям. Они оставляют ряд пробелов в институциональных мандатах; и существует тенденция пренебрегать некоторыми ситуациями, сказывающимися на группах мигрантов и беженцев, или уделять таким ситуациям лишь незначительное внимание. В то же самое время множественность агентств приводит к расточительному повторению и дублированию усилий международного сообщества. Наконец, фрагментированная институциональная организация препятствует всеобъемлющему и целостному политическому подходу к имеющей много аспектов проблеме управления миграциями (Ghosh, 1995).

При предлагаемом новом режиме существующие международные системы будут рационализированы и скоординированы для того, чтобы (i) способствовать продвижению гармонизированных в международном масштабе мер и принципов миграционной политики; (ii) обеспечить целостность и согласованность реакций на разные взаимосвязанные вопросы, влияющие на международные миграции; и (iii) отслеживать успехи и результаты, достигнутые в этих сферах.

Разве не полезно иметь один международный орган, который довел бы данное предложение до осуществления? Усиливающееся признание нынешнего нездоровья мировой миграционной системы привело некоторых специалистов по политическому анализу и ученых к отстаиванию идеи учреждения Всемирной миграционной организации (ВМО/ВМО). Джагдиш Бхагвати, например, выдвинул весьма веские доводы в пользу ВМО (Jagdish Bhagwati, 2003). Приведенные им два взаимосвязанных довода таковы: подобная центральная организация должна быть в состоянии (i) компилировать существующие миграционные законы и правила и кодифицировать «просвещенные» иммиграционные меры и передовые методы иммиграционной политики; и (ii) разработать сравнительную «матрицу оценки иммиграционной политики», которая показывала бы степень открытости разных стран для иммиграции, что позволит оказывать давление на страны, проводящие политику ограничения иммиграции, и побудить их открыться. Однако сомнительно, достаточно ли сильны эти два довода для того, чтобы оправдать учреждение совершенно новой международной организации. Компиляция, обобщение существующих миграционных законов и

правил хотя и явно полезно, вполне может быть выполнено существующими юридическими и техническими органами системы ООН в сотрудничестве с другими заинтересованными межправительственными органами, такими, как ОЭСР, за счет ограниченных средств, имеющихся для финансирования этих работ.

Что касается «матрицы оценки», нам необходим согласованный в международном масштабе комплекс критериев, которыми можно было бы пользоваться как мерилom оценки политики разных стран. Миграции — чуткое и сложное явление. Различные политики и отдельные лица могут иметь разные представления о том, что составляет «просвещенную политику» и «передовые методы». Ежегодно публикуемая ОЭСР таблица деятельности по оказанию помощи развитию и обзор торговой политики, публикуемый ВТО, вызывают доверие и имеют значение именно потому, что в обоих случаях существуют комплексы четко определенных и заранее согласованных норм и принципов.

Разумеется, существование ВМО могло бы стать исключительно полезным для развития нового международного режима и проведения переговоров о таком режиме, в том числе переговоров по поводу комплекса согласованных норм, которые были бы критериями оценки деятельности различных стран. Но, судя по тому, как обстоят дела в настоящее время, правительства, по-видимому, едва ли заинтересованы в учреждении совершенно новой организации, занимающейся международными миграциями. С другой стороны, принятие предлагаемого многостороннего режима или даже достаточно широкого глобального консенсуса о желательности такого режима ускорили бы доводы в пользу создания сильной ВМО. Точно так же, как принятие в 1951 году Конвенции ООН о статусе беженцев сопровождалось созданием Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев. Очевидно, что если международное сообщество примет новый миграционный режим и когда оно его примет, потребуется сильная международная организация, которая будет способствовать утверждению этого режима и наблюдению за его применением, а также будет отслеживать успехи и обеспечивать проведение последующих действий.

Чем не является режим управляемых миграций, или что этот режим не делает

Для того чтобы избежать возможной путаницы в вопросе о природе предлагаемого режима, полезно подробнее разъяснить, что предусматривает и что не предусматривает данный режим.

Режим дополняет и усиливает существующие международные инструменты, а не подменяет их

Предлагаемый режим усиливает и дополняет, но не подменяет собой существующие неполные режимы работы с трансграничными передвижениями. Конкретно я говорю о принятой в 1951 году Конвенции ООН о статусе беженцев, Протоколе 1967 года и о Генеральном соглашении о торговле услугами, которое охватывает временные, связанные с торговлей, миграции людей, оказывающих услуги, а также о Конвенции ООН о борьбе с транснациональной организованной преступностью (2000 год) и двух протоколах к этой Конвенции, посвященных борьбе с торговлей людьми и борьбе с незаконным провозом мигрантов. Сходным образом, этот режим усиливает существующие международные инструменты защиты прав рабочих-мигрантов, такие, как Конвенции ООН о правах всех рабочих-мигрантов и членов их семей и ряд Конвенций и рекомендаций, принятых по этому вопросу МОТ. Но новый режим не вступает в конфликт с этими инструментами.

Межгосударственное соглашение, обусловленное удобством, а не наднациональная конструкция

Предлагаемый режим представляется не наднациональной конструкцией, навязанной государствам внешней властью, а удобной системой, свободно согласованной суверенными государствами в целях улучшения контроля над своими границами и усиления способности управлять миграциями. Глобализация повысила важность транснациональных проблем и проблем, затрагивающих территорию не одного государства. Национальные государства разрабатывают союзы, как всегда это делали, для того, чтобы управлять эти важными проблемами в транснациональном пространстве, для сохранения своей территориальной целостности и выполнения обязательств, которые они несут перед своими гражданами. Миграция — одна из таких

проблем. Таким образом, участие в новом режиме только укрепляет и обогащает суверенитет национального государства. Это означает развитие национального государства, а не его эрозию.

Жесткий или мягкий инструмент?

С точки зрения положений, предусматривающих санкции в случае несоблюдения принципов или норм нового режима, это не строгий инструмент. Новый режим — рамочное соглашение, побуждающее государства придерживаться комплекса согласованных принципов. В частности, как уже было отмечено, новый режим не налагает никаких национальных квот на прием иммигрантов. Хотя у соглашения, имеющего обязательный характер и положения о санкциях за нарушения, есть то преимущество, что оно отбивает охоту пользоваться преимуществами членства в соглашении, не исполняя предусмотренных им обязательств, жесткое соглашение, по-видимому, исключено в силу двух важных моментов. На техническом уровне сомнительно, чтобы всеобъемлющий характер режима и, особенно, широта мер по продвижению, включенных в режим, могли бы стать объектами воздействия жесткого инструмента. Однако рамочное соглашение может быть дополнено или усилено жесткими инструментами в ряде конкретных сфер, в которых назрела необходимость таких действий или которые подходят для жестких действий. Например, как показывает Конвенция ООН 2000 года, такие меры назрели в сфере торговли людьми, реадмиссии или возвращения мигрантов.

Глобальный или региональный подход? Ложная дихотомия

Если тесное межгосударственное сотрудничество — центральная особенность новой системы, как лучше всего добиться такого сотрудничества? Не проще ли, по меньшей мере, на начальной стадии развивать такое сотрудничество посредством регионального, а не глобального подхода? В пользу регионального подхода обычно выдвигают два довода. Во-первых, предполагается, что укрепление доверия происходит легче, а переговоры не так трудны в рамках небольшой группы соседствующих друг с другом государств, особенно если они имеют сходный уровень экономического и социального развития, как это наблюдается в ЕС. Во-вторых, существенная доля трансграничных миграций носит региональный

характер. Поэтому у стран одного региона, скорее всего, есть общие интересы и общие тревоги, связанные с управлением миграциями совместными усилиями.

Однако в реальности исключительный акцент на региональные подходы страдает рядом серьезных недостатков. В тех или иных регионах укрепление доверия между странами может оказаться более, а не менее сложным делом, в особенности, если между такими регионами существует вопиющее неравенство. Как показывает опыт, страх и недоверие, вызванные гегемонистским влиянием могущественных соседних государств, часто порождают напряженность и сдерживают движение к подлинному сотрудничеству. Во-вторых, в современном мире миграции — поистине глобальный процесс. Страны, являющиеся основными донорами и основными реципиентами, необязательно находятся в одних и тех же регионах. Например, на самом деле, вопреки распространенному мнению, мигранты, прибывающие в США и ЕС, в значительной степени являются выходцами не из Америки и Европы (United Nations, 1998). Что касается Европы, данные за последние годы показывают, что почти половину иностранцев, проживающих в промышленных (северных и западных) странах Европы, составляют выходцы из неевропейских стран.

Действительно, трудно вообразить, каким образом можно эффективно поглотить эмиграционное давление в пределах каждого конкретного региона. Современные миграции отвергают такую внешне аккуратную географическую растасовку. К тому же, как показывают постоянно изменяющиеся шаблоны торговли людьми, миграционные потоки ныне могут в короткие сроки менять направления в ответ на меняющиеся обстоятельства. Это предполагает необходимость глобального подхода к управлению миграциями. Короче говоря, усилия, предпринимаемые на региональном и глобальном уровнях, могут поддерживать друг друга до тех пор, пока существует общая глобальная структура, обеспечивающая целостность, непротиворечивость этих усилий. Однако если различные региональные группировки двигаются в разных направлениях, напряженность в отношениях между этими группировками может оказаться неизбежной. Например, ужесточение иммиграционного контроля в странах-реципиентах одного региона (скажем, Западной Европы) приведет, вероятно, к переориентации потоков на другие регионы (например, Северную Америку) и наоборот, что создает напряженность в отношениях между регионами.

Как и в случае торговли, такая напряженность может превратиться в камень преткновения, а не в строительные блоки, из которых возводится здание глобального сотрудничества. Усилия на региональном и глобальном уровнях может дать совмещение преимуществ, которые приносят «восходящий» и «нисходящий» подходы. Но для того, чтобы это произошло, глобальный и региональный процессы должны развиваться в одном направлении, быть связанными друг с другом общими целями и общими принципами.

Задачи, которые предстоит решить

В последние годы наметилось растущее признание все возрастающих финансовых, политических и человеческих издержек, вызванных нездоровьем мировой миграционной системы, которая нуждается в реформировании. Одним из важных показателей этого сдвига является стремительность, с которой международное сообщество в 2000 году пошло на принятие новых международных инструментов, направленных на борьбу с организованной преступностью, в том числе с торговлей людьми и контрабандной перевозкой мигрантов. Но мобилизующие усилия, предпринимаемые международным сообществом для использования карательных мер в борьбе с преступными и бесчеловечными действиями, — это одно, а развертывание всесторонних и активных политических мер по искоренению глубинных причин нездоровья миграционных процессов — другое дело. Инициирование таких радикальных мер требует более упорных усилий, направленных на построение консенсуса и вовлечение различных заинтересованных лиц, интересы и заботы которых могут и противоречить друг другу, и сходитьсь.

Впрочем, некоторый осязаемый прогресс в этом направлении достигнут. Еще в 1993 году я, по приглашению Комиссии по глобальному управлению, представил доклад, в котором вкратце изложил предложение об учреждении нового, более целостного и всестороннего глобального режима, обеспечивающего лучшее управление передвижениями людей (см. Commission on Global Governance, 1995). В развитие этого предложения в 1997 году при финансовой поддержке Фонда ООН по народонаселению и правительств ряда европейских стран был развернут амбициозный проект, названный «Новый международный режим упорядоченного передвижения людей» (NIROMP). Межрегиональное заседание,

состоявшееся в сентябре 1997 года в Женеве, в общем одобрило концепцию и задачи глобального миграционного режима и призвало к продолжению усилий. Второе межрегиональное заседание, также состоявшееся в Женеве в декабре 1999 года, было посвящено оказанию помощи в развитии общей структуры возвращения мигрантов на родину и их интеграции в общество стран-доноров. Это заседание в целом согласовало комплекс принципов, который может послужить предварительной основой международного подхода к возвращению мигрантов на родину. Эти принципы впоследствии нашли отголосок в Декларации и программе действий, которые были приняты на состоявшейся в 2000 году в Дакаре на уровне министров стран Западной Африки конференции по вопросам миграций.

В 2001 году выводы, сделанные в рамках проекта NIROMP, стали предметом широкого обсуждения на ряде встреч, состоявшихся в нескольких столицах и университетских центрах Европы и США. Положительные отклики, полученные на этих конференциях, а также в значительной части прессы, указывают, по-видимому, на усиление интереса к новому многостороннему режиму управления миграциями. Вероятно, NIROMP, благодаря своим усилиям по формированию консенсуса (эти усилия осуществлялись через проведение исследовательских работ, публикаций и построение сетей), добился успеха: удалось дать первоначальный толчок процессу, который, скорее всего, в дальнейшем приобретет собственную жизнь и, таким образом, приведет к обсуждению предложения, в 1993 году представленного Комиссии по глобальному управлению.

Этот усиливающийся интерес к проблеме управления миграциями отразился также в Бернской инициативе, начало которой было положено в 2001 году швейцарским правительством в целях мобилизации и поддержки более тесного межгосударственного сотрудничества и развития последовательного политического подхода к более совершенному управлению международными миграциями (Federal Office for Refugees, Switzerland, 2003). *Гаагская декларация о будущем политики в области предоставления убежища и миграций*, сформулированная в ноябре 2002 года в присутствии Генерального секретаря ООН Кофи Анана и руководителей нескольких международных организаций, — еще один пример усиливающегося осознания необходимости развивать согласованный глобальный подход к управлению миграциями и нарастающей поддержки такого подхода.

Наконец, Глобальная комиссия по международным миграциям (GCIM), учрежденная в 2003 году Швейцарией, Швецией и рядом сходным образом мыслящих правительствах, еще сильнее акцентирует необходимость продвижения к управлению миграциями. В докладе этой организации за 2005 год рассматриваются возможные реформы институциональной структуры. Доклад посвящен управлению миграциями на межправительственном уровне. В докладе выдвинуто предложение о создании «Глобального миграционного органа», который должен «обеспечить более последовательную и более эффективную институциональную реакцию на возможности и трудности, порождаемые международными миграциями» (Global Commission on International Migration, 2005, p. 82). Хотя последствия этого предложения остаются неясными, доклад GCIM дал сильный стимул к беспрецедентной активности, связанной с международными миграциями на международном уровне. В числе таких действий — организация в ООН в сентябре 2006 года диалога на высшем уровне по вопросам международных миграций и развития. Эти недавние процессы не только подтверждают широкое признание необходимости изменений в миграционной политике, но помогают также проложить дорогу новаторским подходам к миграциям, подходам, которые будут разделять дух предложений, выдвинутых в этой главе.

Примечания

1. Эмпирические данные об экономических последствиях, которые имели прежние миграционные потоки для стран-доноров и стран-реципиентов, см. в статье Мехмета Угура в этом сборнике (главу 4). Однако следует отметить, что при политике «миграций без границ», скорее всего, претерпят глубокие изменения не только уровень международных миграций, но вся их конфигурация, как и их экономические последствия.

2. Потенциальные экономические выгоды, которые принесет свобода передвижений странам-донорам, некоторые используют, таким образом, в качестве довода в пользу обоснованного социальной справедливостью открытия границ. В соответствии с их логикой, иммиграционный контроль, осуществляемый богатыми странами, увековечивает международное экономическое неравенство и потому должен быть упразднен. «Гражданство в

западных демократиях» является, таким образом, «современным эквивалентом феодальной привилегии» (Carens, 1987).

3. Это — результат сдвигов в распределении заработных плат и жалований в пользу высококвалифицированных работников и в ущерб неквалифицированным работникам, а также возможного снижения средних доходов людей, оставшихся в родных странах (Griffin and Khan, 1992).

4. Доказательства в пользу открытия границ иногда подвергаются критике на основании того, что сообщества и, при расширительном толковании, члены наций имеют право сохранять свою идентичность и на коллективном уровне осуществлять эквивалент автономии, предоставленной на индивидуальном уровне (Miller, 1998).

Библиография

Adepoju, A. 1983. Undocumented migration in Africa: trends and policies. *International Migration*, Vol. 21, No. 2.

Annan, K., Lubbers, R. and Rudge, P. 2002. Declaration of the Hague on the Future of Refugee and Migration Policy. The Hague, Society for International Development (SID), Netherlands Chapter.

Ayoob, M. 1992. The international security system and the Third World. W. C. Olsen (ed.), *Theory and Practice of International Relations*. New Jersey, Prentice Hall, pp. 224–41.

_____. 1995. United Nations and civil wars. T. G. Weiss (ed.), *United Nations and Civil Wars*. Boulder, col., Lynne Rienner.

Baldwin, D. 1997. The concept of security. *Review of International Studies*. No. 23, pp. 5–26.

Bhagwati, J. 2003. Borders beyond control. *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1, pp. 98–104.

Carens, J. 1987. Aliens and citizens: the case for open borders. *The Review of Politics*, Vol. 49, No. 2, pp. 251–73.

Chicago Council on Foreign Relations. 2004. *Global Views 2004*.

Commission on Global Governance. 1995. *Our Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford, Oxford University Press.

Dowty, A. 1987. *Closed Borders: The Contemporary Assault on Freedom of Movement*. New Haven, Conn., Yale University Press.

Federal Office for Refugees, Switzerland. 2003. *The goal of the Berne Initiative*. Berne, Switzerland, Federal Office for Refugees. (www.old.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/Goal_E.pdf Accessed 21 December 2006.)

Ghosh, B. 1995. *Movement of people: the search for a new international regime*. The Commission on Global Governance (ed.), *Issues in Global Governance*. London, Kluwer Law International, pp. 405–24.

_____. 1998. *Huddled Masses and Uncertain Shores: Insights into Irregular Migration*. The Hague, Boston and London, Kluwer Law International/ Martinus Nijhoff.

_____. (ed.). 2000. *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford, Oxford University Press.

_____. 2003. *Elusive Protection, Uncertain Lands: Migrants' Access to Human Rights*. Geneva, International Organization for Migration.

_____. 2005. *Economic effects of international migration: a synoptic overview*. IOM, *World Migration Report 2005*.

Global Commission on International Migration. 2005. *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*. Geneva, GCIM.

Goodwin-Gill, G. 2000. *Migration – international law and human rights*. Ghosh, op. cit., pp. 160–89.

Goodwin-Gill, G. and Newland, K. 2003. *Forced Migration and International Law*. T. A. Alienikoff and V. Chetail (eds), *Migration and International Legal Norms*. The Hague, T. M. C. Asser Press, pp. 123–36.

Griffin, K. and R. Khan, A. 1992. *Globalization and the developing world: an essay on the international dimensions of development in the Post-Cold War era*. Geneva, United Nation Research Institute for Social Development.

Hamilton, B. and Whalley, J. 1984. Efficiency and distributional implications of global restrictions on labour mobility: calculations and policy implications. *Journal of Development Economics*, No. 14, pp. 61–75.

Human Development Report Office (HDRO). 1992. Occasional Paper. New York, HDRO-UNDP, p. 34.

Huntington, S. P. 1996. The West: unique, not universal. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6, November/December, pp. 28–46.

Independent Commission on International development Issues. 1980. *North-South: A Program for Survival*. Boston, Mass., MIT Press.

IOM/UNFPA. 2001. *The NIROMP process – an overview*. Geneva, IOM.

Keohane, R. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N. J., Princeton University Press.

Keohane, R. and Nye, J. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, Little Brown.

Meyers, E. 2002. *Multilateral cooperation, integration and regimes: the case of international labour mobility*. La Jolla, Calif., University of California. (Working Paper 61.)

Miller, D. 1988. The ethical significance of nationality. *Ethics*, Vol. 98, No. 4, pp. 647–63.

Passel, J. S., Capps, R. and Fix, M. E. 2004. *Undocumented Immigrants – Facts and Figures: Data at a Glance*. Washington DC, Urban Institute, www.urban.org/url.cfm?ID=1000587.

Rodrik, D. 2005. Feasible globalizations. M. Weinstein (ed.), *Globalization: What's New?*, New York, Columbia University Press, pp. 96–213.

Schlesinger Jr., A. 1992. *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society*. New York, Norton.

Society for International Development (SID). 2001. *Declaration of The Hague on the Future of Refugee and Migration Policy*. The Hague.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 2004. *World Economic and Social Survey: International Migration*. New York.

United Nations Population Division. 1998. World Population Monitoring, 1997. New York, UN.

_____. 2003. International Migration 2002. New York.

United Nations. 1989. Report of the Working Group on Indigenous Populations. New York, UN. (E/CN.4/Sub.2/1989.)

U.S. Congress, Senate Committee on Foreign relations. 1911. Treaty of 1832 with Russia. Washington DC, Government Printing Office.

Weiner, M. 1995. The Global Migration Crisis: Challenge to States and Human Rights. New York, Harper Collins.

Wolfers, A. 1962. Discord and Collaboration: Essays on International Politics. Baltimore, MD., Johns Hopkins University Press.

Глава 6

Хан Энтцингер

Открытые границы и государство благосостояния

Парадокс «иммиграции и благосостояния»

В своей книге «За пределами государства благоденствия» знаменитый шведский экономист Гуннар Мюрдаль еще в 1960 году заявил, что государство благосостояния, в сущности, является протекционистским и националистическим. Функционирование этого государства основано на чувстве солидарности внутри определенного сообщества. Члены этого сообщества, обычно коллективно представленные национальным государством, могут быть согласны с перераспределением доходов, но, желательно, перераспределением в пользу тех, с кем они объединены чувством общности. В эпоху глобализации и усиливающихся международных миграций, ставших одним из ее проявлений, это может оказываться все более проблематичным. Хотя, согласно мнению многих либеральных экономистов, открытые границы, в конечном счете, выгодны для материального благосостояния мирового сообщества в целом, из этого никоим образом не следует, что каждая отдельная страна автоматически извлечет выгоды из такого открытия границ. В частности, государства благосостояния могут должным образом функционировать только тогда, когда линия, отделяющая граждан этих государств от всех прочих кристально ясна, ибо каждый человек, который вносит вклад в государство благоденствия, одновременно является и потенциальным получателем благ от такого государства, и наоборот. Кроме того, государство благосостояния изобретено для перераспределения скудных ресурсов между индивидами, поколениями, а иногда и между регионами. Эти трансферты всегда идут по одной линии (от более зажиточных к менее зажиточным гражданам), но *в пределах* одного общества и *в пределах* одной системы.

Можно утверждать, что иммиграция представляет угрозу этой системе. Инкорпорирование людей, которые не являются частью

государства благосостояния с рождения и до смерти, угрожает логике этого государства, особенно сути складывающихся в нем отношений между поколениями. На определенных этапах своей жизни (например, в трудоспособном возрасте) граждане государств благосостояния дают государству больше, чем получают от него; на других этапах (например, в молодости и в старости) - получают от государства больше, чем дают ему. Большая часть трансфертов в государстве благосостояния — это трансферты от богатых бедным, от более высоких экономических и социальных слоев к более низким слоям. В ситуации, при которой иммигранты представлены преимущественно более низкими слоями, как это по большей части наблюдается в современной Европе, зависимость иммигрантов от предоставления им социального обеспечения и от инструментов социальной политики, по всей вероятности, сравнительно высока. В нескольких европейских государствах благосостояния, реализация определенных мер социальной политики приобрела сильный иммигрантский акцент (Ederveen et al., 2004; Ekberg, 2004). С точки зрения граждан этих государств данное явление понятно: его можно просто объяснить как результат плохого обучения, отсутствия возможностей и дискриминации. Однако если такая ситуация станет перманентной, она может стать причиной направленного против иммиграции в целом недовольства и подорвать солидарность, которая является самым существенным условием должного функционирования государства благосостояния. Эта тенденция может окрепнуть в результате отсутствия у многих иммигрантов идентификации с нацией, членами которой они стали *de facto*, а иногда и *de jure*. Это тоже создает возможность подрыва солидарности и может легко стать предметом политической эксплуатации, что и показывают события, разыгравшиеся недавно в ряде европейских стран. Есть определенные научные данные, свидетельствующие о том, что многие мигранты в Европе сохраняют более сильную лояльность к своим родным странам, чем к странам своего фактического проживания (см., например, Phalet et al., 2000). Это может стать помехой, в особенности в ситуациях, когда иммигранты являются преимущественно получателями помощи, предоставляемой государством благосостояния.

Основная гипотеза этой главы такова: открытость, присущая обществам, основанным на иммиграции, и закрытость государства благосостояния примирить трудно. Иммиграция требует проницаемых границ, но государство благосостояния лучше всего функционирует

как замкнутая, закрытая система, границы которой чаще всего совпадают с границами национального государства. Удастся ли вообще как-то примирить открытость и замкнутость? Хотя некоторые социологи указывают на то, что Грит Брокманн (Grete Brochmann, 1999) называет *парадоксом иммиграции и благосостояния* (см. также Vommes, 1999), эта проблема не слишком популярна как область исследований, поскольку полна ловушек и политически болезненных моментов, с которыми не всегда любят сталкиваться приличные политики. Тем не менее, продолжение иммиграции может вынудить нас пересмотреть основы национального государства благосостояния, основными характеристиками которого являются солидарность и равенство. Конечно, глобализация и иммиграция — не единственные проблемы, стоящие перед государством благосостояния. Старение населения, усиливающаяся индивидуализация, изменяющиеся представления о рисках, бюрократизация, большая гибкость в трудовых отношениях, внутренняя тенденция к росту издержек и смещение представлений об отношениях между государственными и частными обязанностями — все это увеличивает необходимость переосмысления основ государства благосостояния. Мир не стоял на месте ни в течение последнего века, ни в течение даже последних 50 лет. Не оставалось неизменным и государство благосостояния. Однако сообщить о неизбежности изменений людям, имеющим сильную заинтересованность в нынешней ситуации, не всегда легко.

Формы солидарности

В предыдущих абзацах была сформулирована гипотеза о том, что между открытостью обществ, основанных на иммиграции, и замкнутостью государства благосостояния существует напряженность. В дальнейшем я исследую природу этой напряженности глубже. Как проявляется эта напряженность, каковы ее масштабы и как можно справиться с ее последствиями? Во-первых, я пристальнее рассмотрю концепцию солидарности и ее значение для функционирования государства благосостояния. Затем я выясню, в какой степени иммиграция действительно оказывает воздействие на государство благосостояния. Мы увидим, что при определенных условиях иммигранты действительно накладывают дополнительную нагрузку на функционирование государства благосостояния, хотя в других случаях они становятся настоящим активом. Я постараюсь найти объяснение этим различиям, а затем перейду к обсуждению некоторых альтернативных путей к решению проблемы.

Солидарность — ключевая для понимания функционирования государства благосостояния концепция. Более столетия назад Эмиль Дюркгейм стал первым современным социологом, который систематически изучил эту концепцию. Он рассматривал солидарность как одну из важных характеристик сообщества, состоящего из индивидуумов, которые часто контактируют друг с другом и имеют определенные общие интересы (Durkheim, 1967 [первая публикация — 1897 год]). Солидарность лежит в основе интегрированных сообществ, характеризующихся чувствами общности. На основе таких чувств отдельные члены интегрированных сообществ готовы разделять определенные риски и организовывать трансферты доходов с тем, чтобы гарантировать, что каждый из членов их сообщества имеет удовлетворительные условия существования и что мир и общественный порядок обеспечены. Дюркгейм убедительно доказывал, что по мере модернизации общества и разделения функций, которые в социологическом смысле становятся все более дифференцированными, основа солидарности сместилась. Более «примитивные» общества характеризуются сильным «коллективным сознанием», тогда как члены более «современного общества» необязательно сплочены общей идеологией. Скорее, их взаимозависимость усиливает разделение труда и других общественных функций. Этот сдвиг с «механической» к «органической» солидарности идет рука об руку с ростом размеров, сложности и солидарности современного общества. В результате современное общество нуждается в более формальных правилах, чем предшествовавшее ему общество. А эти правила требуют решений о масштабах своего применения, а также о включении в общество и исключении из него.

Солидарность в современном обществе по определению исключительна. Любой человек, собирающийся показать свою солидарность с кем-то другим в мире, на деле демонстрирует солидарность ни с кем. Всегда предполагается, что солидарность включает одних и исключает других. Принят ли индивидуум в сообщество, объединенное солидарностью, или нет, зависит от типа рассматриваемой солидарности. В этом контексте можно провести различие между формальной и неформальной солидарностью (De Beer, 2004). Неформальная или, как называет ее Де Беер, «теплая» солидарность вообще проявляется в отношении к людям, с которыми у проявляющего такую солидарность человека есть личные и конкретные отношения, обычно эмоционального характера. В своей

наиболее сильной форме такая солидарность проявляется, в частности, в отношениях между мужем и женой, между родителями и детьми или, если говорить в общих категориях, в рамках семей или между друзьями. Выполнение благотворительной работы для неимущих или раздача денег нищим также являются формами неформальной солидарности. Напротив, формальная или «холодная» солидарность описывает те формы солидарности, которые существуют между индивидуумами, отношения между которыми, в принципе, анонимны. Такая солидарность канализируется через формализованных посредников, таких, как налоговые системы или системы социального обеспечения или страховые компании. Фактически развитие государства благосостояния в течение прошлого века формализовало определенные формы солидарности, которые в прошлом были неформальными. Очевидно, формальная солидарность требует более строгих критериев на право пользоваться такой солидарностью, чем неформальная солидарность.

Другим важным различием является различие между односторонней и взаимной солидарностью. Односторонняя солидарность предполагает, что индивидуум, проявляющий солидарность к другому человеку, не ожидает того, что этот другой ответит взаимностью. Такая солидарность имеет место, например, в благотворительности, а также в системах общественной помощи. Люди, вносящие вклад в такие системы как налогоплательщики, обычно не являются людьми, получающими выгоды от таких систем. Взаимная солидарность другая: если вы делаете покупки для больного соседа, вы ожидаете, что сосед окажет вам такую же услугу, если вы заболите. На макро-уровне именно так работают страховые компании. Взносы, которые вы выплачиваете страховой компании для того, чтобы получать от нее выплаты в случае необходимости, непосредственно связаны с вероятностью возникновения такой необходимости. Страхующиеся люди получают возможность идти на риски, покрыть которые за счет своих личных ресурсов им не по силам. Поэтому система взаимной солидарности в принципе выгодна для любого участвующего в ней.

В таблице 6.1 представлены описанные четыре формы солидарности.

Таблица 6.1. Формы солидарности: взаимная и односторонняя, формальная и неформальная

	Взаимная солидарность	Односторонняя солидарность
Формальная («холодная») солидарность	Страхование	Общественная помощь; помощь в развитии
Неформальная («теплая») солидарность	Распределение обязанностей между супругами; помощь соседям или друзьям	Уход за собственными детьми; раздача милостыни нищим
Источник: de Beer, 2004, p. 29.		

Как мы видели, одной из главных характеристик государства благосостояния является формализованная природа солидарности, действующей в таком государстве. Впрочем, между односторонней и взаимной формами формализованной солидарности есть существенная разница. Взаимная форма формализованной солидарности требует от членов государства благоденствия, чтобы они делали взносы, соответствующие их рискам или размерам выгод, которые они могут получить от государства. Это касается не только страховок, например, медицинских или на случай дорожных аварий, но и большинства систем частного пенсионного страхования или страхования на случай безработицы. Уровень индивидуальных взносов в такие схемы обычно связан с уровнем выгод, которые человек ожидает получить после выхода на пенсию или в случае безработицы. Поэтому круг лиц, имеющих право участвовать в таких схемах, потенциально неограничен. Любой человек, желающий делать взносы в подобные системы в соответствии со своими рисками, может стать участником этих систем. Членство в них не может быть ограничено определенной категорией людей, например, гражданами или резидентами конкретной страны. В свете этого понятна высокая степень интернационализации страховых компаний. Такая особенность деятельности страховых компаний позволяет им распределять риски среди гораздо более широких сегментов населения, чем в прошлом. Но успешно делать это можно только на основе взаимной солидарности.

Напротив, схемы, основанные на односторонней солидарности, по необходимости должны четко определять пределы членства,

поскольку в их рамках происходят крупные трансферты доходов от богатых к бедным. В данном случае вопросы включения и исключения очень важны. Членство в коллективе должно быть четко определено. Именно здесь наиболее зримым образом происходит столкновение между открытостью обществ, основанных на иммиграции, и закрытостью государств благосостояния. Должны ли вновь прибывшие иммигранты вносить вклад в систему социального обеспечения для того, чтобы при необходимости иметь право на получение выплат (что является самым важным моментом)? Если дело обстоит именно таким образом, то какие дополнительные условия должны быть выполнены, например, каким должен быть срок проживания в данной стране? Существует весьма распространенное представление о том, что незаконные мигранты не имеют права на блага, которые предоставляют системы, основанные на односторонней солидарности, даже если они, возможно, делают взносы в эти схемы, либо напрямую, либо через своих работодателей. Однако при определенных условиях блага, предоставляемые системами социального обеспечения, доступны и для незаконных мигрантов, например, медицинские услуги, особенно в случаях острой необходимости. Кроме того, дети незаконных мигрантов, достигшие возраста обучения, имеют право на основное образование. Во всех европейских государствах благосостояния законно проживающие иммигранты находятся в ином положении. В общем, они наделены правом полноправного участия в формальных схемах односторонней солидарности, даже если у них нет гражданства страны проживания. Впрочем, к ним могут применяться определенные ограничения, обычно зависящие от длительности проживания и послужного списка конкретного мигранта. В США действуют правила более жесткие, чем в большинстве стран ЕС: людей, не являющихся гражданами США, не допускают к большинству национальных программ социального обеспечения.

Программы социального обеспечения дают самый яркий пример односторонней солидарности, поскольку в них практически отсутствует совпадение между людьми, делающими взносы, и людьми, получающими выплаты. Однако другие схемы также имеют некоторые элементы односторонности, хотя обычно и менее выраженные. Примерами таких систем являются государственное пенсионное обеспечение, семейные дотации и выплаты по нетрудоспособности. Чаще всего в финансировании таких систем участвуют работодатели или работники (или и те, и другие), но право

на получение пособий из этих систем получают все люди, достигшие определенного возраста, все, имеющие детей, и все нетрудоспособные, независимо от нынешней или прошлой экономической активности. Для предотвращения злоупотреблений (таких, как попытки воспользоваться благами системы, в которую человек не выплачивал взносы, или иные формы уклонений от обязательств), выплата взносов в такие системы сделана обязательной для работников и работодателей. Таким образом, хотя государственное пенсионное обеспечение, семейные пособия и страхование на случай потери трудоспособности обычно не финансируется за счет налогоплательщиков, все эти схемы можно считать односторонними обязательствами государства благосостояния, характеризующимися трансфертами доходов от богатых к нуждающимся. Впрочем, эти трансферты происходят в несколько менее явной форме, чем в государственных схемах обеспечения. То же самое относится к здравоохранению в странах с государственной системой здравоохранения.

Иммигранты и материальные пособия в государствах благосостояния

Следующий вопрос, с которым необходимо разобраться, — вопрос о той степени, в которой иммигранты действительно пользуются благами системы социального обеспечения. Вопрос можно конкретизировать: насколько сильно иммигранты представлены среди тех, кто получает выгоды от схем, частично или полностью основанных на односторонней солидарности. Как мы уже видели, это политически деликатный вопрос. Любое непропорционально высокое представительство иммигрантов среди тех, кто получает выплаты из таких систем (неважно, по каким причинам), может усилить антииммигрантские чувства и создать напряженность в солидарности между коренным населением и вновь прибывшими, между «инсайдерами» и «аутсайдерами». Политическая острота может быть объяснением причин, по которым эти вопросы до сих пор сравнительно слабо изучены. Впрочем, имеющиеся данные собираются в довольно противоречивую картину. Существуют крупные различия не только в разных схемах, но и между разными странами.

Большинство заслуживающих внимания работ, посвященных этому предмету, возникло из проекта сравнительных исследований,

осуществленного под руководством Боэри, Хэнсона и Маккормика для Фонда Родольфо Дебенедетти (Boeri et al., 2002, p. 66). Участники этого проекта сравнивали уровни зависимости от социального обеспечения иммигрантов в 10 странах из группы ЕС-15. Авторы этого эконометрического исследования допустили, что между коренными жителями и иммигрантами существуют определенные различия, например, образовательные и возрастные. Во многих, но не во всех странах иммигранты в общем моложе и хуже образованы, чем коренные жители. Эти обстоятельства, возможно, усиливают зависимость иммигрантов от определенных форм социального обеспечения, например, от страхования по безработице. В некоторых европейских странах, особенно в Дании, Нидерландах, Франции, Австрии и Финляндии, статус иммигранта действительно имеет положительное и существенное воздействие на зависимость от страхования по безработице. Но в других странах, особенно в Германии, Великобритании, Греции и Испании, это не так. Кроме того, иммигранты больше зависят от получения семейных пособий, чем коренные жители. Это наблюдается во всех охваченных исследованием европейских странах. Но если принять во внимание тот факт, что в иммигрантских семьях, как правило, больше детей, чем в семьях коренных жителей, а сами иммигранты моложе коренных жителей, эти различия исчезают. Только во Франции и Испании зависимость иммигрантов от семейных пособий превышает средний национальный уровень даже после внесения этих поправок, хотя в Великобритании уровень зависимости иммигрантов от таких пособий ниже среднего. Авторы объясняют эти различия тем, что они называют «остаточными эффектами» — такими, как самостоятельный выбор (мигрантов могут привлекать более высокие уровни социального обеспечения), эффектами миграционных сетей, дискриминацией или различиями в праве сохранения прав на получение социального обеспечения. Наконец, в сфере пенсий по старости во всех рассмотренных странах наблюдается высокий уровень недопотребления в абсолютных значениях, просто потому, что возраст иммигрантов меньше среднего возраста населения в этих странах. Во всех изученных странах среди людей, имеющих право на получение пенсий по старости, между двумя категориями населения не обнаруживается никаких различий.

В абсолютных категориях во всех европейских странах, охваченных исследованием, существуют заметные различия в уровнях прав на социальное обеспечение среди иммигрантов и коренных

жителей. Иммигранты в большей, чем коренные жители, степени зависят от пособий по безработице и семейных пособий, но заметно меньше выбирают денег из пенсий по старости. Однако если учесть соответствующие факторы, такие, как уровень образования, возрастную структуру и длительность проживания, большинство различий сокращается или вообще исчезает. Между странами наиболее устойчивые различия по сравнению с другими формами социального обеспечения существуют в выплатах пособий по безработице. Авторы отмечают, что в странах со сравнительно скупыми системами пособий по безработице (Испании, Греции, Великобритании) существует тенденция к заметному уменьшению доли получающих такие пособия иммигрантов, по сравнению со странами, где такие пособия выше. Исключение из этой общей закономерности представляет Германия: в этой стране безработица среди иммигрантов ниже, чем в других странах ЕС с более щедрыми выплатами по безработице. Возможно, это различие объясняется тем, что в прошлом Германия активно поощряла мигрантов к возвращению на родину, когда они теряли работу.

Самая непосредственная и заметная форма формальных односторонних трансфертов доходов — государственная финансовая помощь людям, не имеющим собственных доходов или имеющим слишком незначительные доходы, но эта форма не рассматривалась в указанном исследовании. Мне неизвестны другие систематические исследования данной проблемы, основанные на сравнении разных стран, но по отдельным странам есть некоторые данные. Например, обнаружилось, что в Нидерландах 40% средств, выделяемых на государственную помощь, направляются 10% населения, которые состоят из иммигрантов не западного происхождения. Среди иммигрантов второго поколения этот разрыв меньше, чем среди иммигрантов первого поколения. Зависимость иммигрантов от схем страхования по нетрудоспособности, которые в Нидерландах иногда служат как более щедрые замены государственной помощи, также достаточно высока. В особенности это касается «гастарбайтеров» первого поколения, прибывших из Турции и Марокко примерно в 1970 году, но потерявших не требующую высокой квалификации работу в результате перестройки, которой подверглась голландская экономика в 80-х годах XX века (Roodenburg et al., 2003).

Сходные выводы сделаны на материалах из Швеции. В этой стране в 1999 году общий бюджет социального обеспечения, в том числе жилищных субсидий и выплат по безработице, в расчете на

душу населения в возрастной группе от 16 до 64 лет, у иммигрантов вдвое выше, чем у уроженцев Швеции. Особенно сильные различия наблюдаются в выплате социальных пособий (государственной помощи). При выплате этих пособий суммы, на получение которых имеют право иммигранты, в расчете на душу в 10 раз превышают суммы, получаемые коренными шведами (Ekberg, 2004). В отличие от результатов, представленных Бозри и его соавторами, эти данные не скорректированы с учетом возраста или уровня квалификации. Они отражают показатель участия рабочей силы в финансировании систем социального обеспечения, а этот показатель у иммигрантов гораздо ниже, чем у коренных жителей. В некоторых иммигрантских сообществах в странах вроде Швеции и Нидерландов этот показатель не менее чем на 15 % ниже среднего национального показателя (Ederveen et al., 2004). В отчете об этом явлении в Швеции Экберг делает вывод о том, что издержки, обусловленные низкой интеграцией рынка рабочей силы иммигрантов в Швеции, ежегодно возрастают на 3 млрд. евро (Ekberg, 2004, p. 209). Фон Леффельхольц и Тренхардт (Von Loeffelholz and Tranhardt, 1996) приходят к сходному выводу в более раннем исследовании, посвященном Германии, а Ваденшё (Wadensjo, 2000) делает тот же вывод на примере Дании. Касаясь Дании, Экберг приходит к выводу о том, что вследствие плохой ситуации с занятостью в этой стране иммигранты получают из казны суммы большие, чем те, которые они выплачивают в виде налогов. Это означает негативное воздействие на располагаемые доходы урожденных датчан. Далее Экберг выдвигает предположение о существовании непосредственной связи этого явления с огромным влиянием, которое в последние годы оказывают на политическую систему Дании вопросы, связанные с иммиграцией и интеграцией мигрантов в датское общество (Ekberg, 2004, p. 209). Исследование, совместно выполненное тремя голландскими правительственными ведомствами, также указывает на существование связи между низкой экономической активностью мигрантов и «волнениями вокруг иммиграции» (Ederveen et al., 2004, p. 104).

Вполне возможно, что выводы этих исследований верны. Сравнительно высокая зависимость иммигрантов от некоторых видов социального обеспечения дает возможность для провоцирования напряженности между различными общинами, существующими в наших обществах, которые становятся все более разнообразными. Солидарность этих обществ подвергается испытанию. Но подобная ситуация наблюдается не во всех европейских странах. В своем

сравнительном исследовании Боэри и его соавторы обнаружили крупные различия между европейскими странами в степени зависимости иммигрантов от социального обеспечения (Boeri et al., 2002). В большей части существующей литературы эти различия объясняют конкретными характеристиками сложившихся в разных странах сообществ мигрантов². Однако ученые на основании своих исследований делают вывод о том, что существуют остаточные факторы, которые нельзя связать с характеристиками мигрантов. В странах, где существуют щедрые системы социального обеспечения, эти остаточные факторы проявляются особенно сильно. Один из этих факторов — дискриминация, но Боэри и его соавторы обнаруживают также высокую степень корреляции между такими остаточными факторами и щедростью систем социального обеспечения, которая выражается в общем для всех уровне социальных пособий. Это высокая корреляция, особенно заметная в использовании выплат по безработице, приводит ученых к предположению о том, что наиболее щедрые страны, такие, как Дания и Нидерланды, могут действовать как «магниты социального обеспечения». Благодаря самоизбирательности мигрантов и миграционным сетям эти страны, возможно, привлекают мигрантов больше, чем другие. Если выводы этих исследователей верны, у нас теперь есть определенные эмпирические доказательства существования парадоксального конфликта между иммиграцией и социальным обеспечением, согласно которому государствам трудно примирить открытость, присущую обществам, основанным на иммиграции, с протекционистской природой государства благосостояния.

Иммиграция как актив

Не следует впадать в искушение и делать из предшествующего раздела вывод о том, что иммиграция автоматически и при любых обстоятельствах превращается в бремя для государства благосостояния. Столь же мыслима ситуация, при которой мигранты не получают больше, чем дают, а их вклад превышает получаемые ими выплаты. Первое крупномасштабное привлечение государствами благосостояния северной и западной Европы неквалифицированных работников из стран Средиземноморья было очень удачным в смысле усиления экономического роста в странах-реципиентах, что позволило им сохранить и даже расширить системы социального обеспечения. Только после драматичной и довольно внезапной перестройки экономики, в результате которой исчезли многие рабочие места, не

требующие сколько-нибудь высокой квалификации, эти рабочие, в прошлом бывшие мигрантами, стали опираться на системы социального обеспечения. Эту тенденцию усилили массовые воссоединения семей, которые еще сильнее привязывали мигрантов к странам проживания и действующим в этих странах системам социального обеспечения. Возвращение на родину означало бы потерю заработка, но остаться в стране пребывания означало бы, что мигрант попадает в сети системы социального обеспечения и, таким образом, в статус маргинала в стране, с которой мигрант вряд ли идентифицирует себя. Это объясняет многие проблемы интеграции, с которыми сегодня сталкиваются различные европейские страны и которые являются результатами довольно уникального исторического сочетания экономического развития и социальной политики.

Сегодня в секторе неквалифицированного труда на рынке рабочей силы складывается иная, но столь же парадоксальная ситуация. Большинство законно прибывающих в Европу мигрантов — члены семей ранее иммигрировавших людей или беженцев. Представителей ни одной из этих двух категорий не избирают на основании вклада, который эти люди внесут в экономику. Поэтому въезд этих людей представляет потенциальную проблему для государства благосостояния. На навыки таких новых мигрантов необязательно есть спрос. Соответственно, многие новые мигранты живут на социальное обеспечение, и для них развертывают дорогостоящие программы интеграции (хотя такие программы можно рассматривать и как инвестиции в будущее этих людей). А тем временем вакансии в том сегменте европейских рынков рабочей силы, который удовлетворяет спрос на неквалифицированную рабочую силу, заполняют незаконные мигранты, у которых нет никаких прав на социальное обеспечение. Действительно, парадокс состоит в том, что многие из вновь прибывших мигрантов вносят вклад в экономику и потому косвенно, а иногда и непосредственно поддерживают систему социального обеспечения, но отлучены от пособий, которые предоставляет эта система. В то же время мигранты, появляющиеся в европейских странах единственно вследствие более ранней иммиграции родственников, включены в систему социального обеспечения (здесь не идет речь о беженцах). Парадокс как раз и заключается в дифференцированном отношении. Такая дифференциация противоречит эгалитарным принципам, лежащим в основе государства благосостояния.

Есть и другие причины думать, что противоречие между иммиграцией и социальным обеспечением — это продукт специфических процессов, протекавших в последние десятилетия. Следовательно, в будущем этот парадокс не является неизбежным. Как мы уже видели, данный парадокс возник из ситуации, в которой неквалифицированные мигранты прибыли в европейские страны незадолго до того, как рабочие места для них начали исчезать. В настоящий момент существует потребность в мигрантах, имеющих средний или более высокий уровень квалификации. В результате демографических изменений эти потребности будут, вероятно, возрастать, а не сокращаться, особенно в Европе. В качестве общего правила можно выдвинуть следующее утверждение: чем выше уровни квалификации мигрантов, тем выше вероятность того, что их взносы в систему социального обеспечения будут выше расходов на социальное обеспечение этих мигрантов. Кроме того, следует иметь в виду, что разрешение на въезд обладающих высокой квалификацией мигрантов может уберечь государства благосостояния от расходования значительных сумм на образование и профессиональную подготовку мигрантов. Более того, многие из этих мигрантов могут вернуться на родину после выполнения работы или после выхода на пенсию. Это опять-таки приведет к экономии значительных средств, выделяемых на здравоохранение и на другие формы поддержки, которую оказывают престарелым. Чем выше уровень квалификации мигрантов, тем большим потенциалом они обладают и тем менее вероятно, что они пожизненно будут зависеть от социального обеспечения, предоставляемого страной-реципиентом, которую эти люди не считают родиной. Этот феномен, возможно, объясняет также усиливающееся в Европе нежелание предоставлять неквалифицированным мигрантам формальное право на проживание. Однако в том случае, если в некоторых секторах рынка рабочей силы сохранится спрос на неквалифицированных мигрантов, они по-прежнему будут прибывать в Европу. Социальная напряженность, вызванная тем, что этим людям отказывают в предоставлении социального обеспечения, может смениться социальной напряженностью, обусловленной массовым незаконным проживанием мигрантов в странах-реципиентах.

Хотя ситуация с иммиграцией, существующая ныне в различных уголках Европы, оказывает давление на солидарность, можно сделать вывод о том, что в этом нет ничего неизбежного. Скорее, эта напряженность является результатом специфической конъюнктуры

процессов.³ Можно ли в будущем избежать этих процессов, сделав государство благосостояния более «защищенным от иммигрантов»? Я вижу два типа возможного решения: один из них находится в сфере иммиграционной политики, другой требует изменений системы обеспечения. Эти два типа решений не являются взаимоисключающими.

Иммиграционная политика и государство благосостояния

Изменения, вносимые в иммиграционную политику в целях защиты системы социального обеспечения, почти автоматически предполагают ограничение иммиграции теми людьми, квалификация которых необходима на рынке рабочей силы в настоящее время или потребуется в обозримом будущем. В ситуации, складывающейся ныне в Европе, это означает, что в некоторых отраслях экономики предпочтение отдают высококвалифицированным мигрантам. Конечно, здесь возникает проблема определения времени. Было бы неразумно не предпринимать попыток мобилизации потенциала, который может существовать на местном рынке рабочей силы, хотя такие попытки обычно требуют больше времени и сил, чем привлечение рабочей силы из-за рубежа. В современных условиях ограничение иммиграции высококвалифицированными работниками может оказаться сложным делом. Необходимость соблюдать международные договоры о беженцах, праве на семейную жизнь и т.д. налагают очевидные пределы на свободу государств выбирать иммигрантов. Кроме того, численность высококвалифицированных людей в мире ограничена, и многие лучшие специалисты предпочитают мигрировать в Северную Америку, а не в Европу, где, как считается, возможности для квалифицированных иммигрантов меньше. Последним по порядку, но не по значению является тот хорошо известный факт, что Европа не способна отгородиться от остального мира. Независимо от того, какую иммиграционную политику проводят государства, в Европу без разрешения удастся проникнуть большому числу мигрантов. Учитывая постоянный спрос на дешевую рабочую силу, наиболее вероятно, что незаконная иммиграция будет усиливаться по мере ужесточения формальной иммиграционной политики. Это лишь будет способствовать усилению дихотомии в европейских странах и европейском обществе, а тенденция к усилению дихотомии прямо противоположна тому, к чему стремится государство благосостояния.

С другой стороны, некоторые люди утверждают, что теперь в Европе стремительно усиливается озабоченность старением населения. Некоторые даже выступают в защиту менее строгой политики допуска мигрантов в интересах сохранения системы социального обеспечения. Разумеется, такое смягчение иммиграционной политики будет эффективным только в том случае, если принимать будут исключительно экономически активных, которые станут вносить в систему социального обеспечения больше, чем брать из нее. Однако число мигрантов, необходимых для поддержания нынешнего соотношения между активным и нетрудоспособным населением, должно быть в 8 раз больше, чем численность иммигрантов в 90-х годах XX века (United Nations, 2000). Поэтому иммиграция может быть, самое большое, лишь частичным решением проблемы старения населения Европы. Кроме того, иммигранты и сами будут стареть, а это значит, что снова потребуются новые иммигранты, и так будет продолжаться до тех пор, пока не будет должным образом понята структурная природа неблагоприятных демографических изменений. Для тех, кто стремится сохранить систему социального обеспечения, наращивание усилий по мобилизации членов категорий, недостаточно представленных на рынке рабочей силы — таких, как людей из второго поколения мигрантов, женщин и пожилых работников — гораздо лучше, нежели иммиграция.

Из этого обсуждения можно сделать вывод о том, что государство благосостояния и иммиграция необязательно несовместимы. Они несовместимы только в ситуациях, когда проводится политика селективной иммиграции. Такая политика адаптирована к долгосрочным потребностям рынка рабочей силы, и ее необходимо к тому же эффективно осуществлять. Чем менее избирательна и менее эффективна иммиграционная политика (иначе говоря, чем более государство открывает двери), тем сложнее поддерживать государство благосостояния в его нынешнем виде. При таких условиях можно рассмотреть несколько типов модификаций функционирования государства благосостояния. Я рассмотрю четыре типа таких адаптаций. Два из них поддерживают принцип равенства, столь характерный для традиционного государства благосостояния, а два подразумевают отказ от этого принципа или, по меньшей мере, его расширение.

Четыре пути к адаптации мигрантов в государстве благоденствия

В государстве благосостояния можно при сохранении принципа равенства *наращивать усилия, направленные на интеграцию новых иммигрантов*. Такие усилия должны быть направлены на улучшение их знания языка страны пребывания и других навыков и умений и на повышение их возможностей на рынке рабочей силы, например, через программы обучения на рабочем месте или через правовую защиту интересов ущемляемых меньшинств. Интенсификация усилий по борьбе с дискриминацией также является частью такого подхода. В сущности, это путь, которым давно уже идут многие государства благосостояния в Западной Европе, но такая политика требует времени и известного терпения, а также существенных затрат. Принимая во внимание нынешний политический климат, сомнительно, готова ли Европа и дальше следовать этим путем. Напротив, сдвиги, произошедшие в последние годы в некоторых странах, указывают в другом направлении: хотя иммигрантов на самом деле поощряют, если не обязывают, к активизации усилий по интеграции, выполнение этой обязанности все больше считают делом, за которое ответственность несут сами мигранты. Неясно, смогут ли все мигранты соответствовать этим требованиям. Непреднамеренным последствием этого может стать то, что мигранты, неспособные соответствовать этим требованиям, могут быть полностью лишены социального обеспечения или же их права на получение социальной помощи могут быть прекращены или резко ограничены, что станет серьезным вызовом принципу равенства.

Второй подход можно найти в *ограничении предоставляемых государством благосостояния прав и услуг для всех*, мигрантов и не мигрантов. В большинстве европейских стран в любом случае и по разнообразным упомянутым ранее причинам уже существует общая тенденция, направленная на достижение такого положения. В свете этих причин растущая иммиграция станет лишь второстепенным оправданием таких сокращений социального обеспечения, имеющим, однако, важное политическое значение. Собственно говоря, если государство благосостояния будет сведено к гораздо более скупой системе обеспечения насущных потребностей, положение иммигрантов в Европе может стать похожим на положение иммигрантов в США. Такая перемена необязательно негативно скажется на возможностях иммигрантов. Напротив, если некоторые

социальные пособия будут ликвидированы, мигрантов, возможно, будет легче вовлечь в рынок рабочей силы, особенно в рынок неквалифицированной рабочей силы. Многие специалисты утверждают, что именно фактическое отсутствие прав на получение социального обеспечения у вновь прибывших иммигрантов вынуждает их браться за работу, которая намного ниже их уровня образования. Это объясняет, почему в США рынок рабочей силы является гораздо более эффективным каналом интеграции и вертикальной, направленной вверх мобильности иммигрантов, чем в Европе (см., например, Enderveen et al., 2004, p.53).

Усиление интеграции и сокращение благ, предоставляемых всем, имеет то преимущество, что позволяет сохранить два основных принципа государства благосостояния, равенство и солидарность, даже в условиях продолжения лишь частично контролируемой иммиграции. Но насколько реалистичны эти варианты? Как общее правило, можно утверждать, что социальные права и права на получение социального обеспечения связаны не с гражданством, а с местом постоянного жительства. Впрочем, всегда допускались некоторые исключения, такие, как увязывание пособий по безработице с длительностью активной работы по найму. По мере продолжения иммиграции и роста численности незаконных мигрантов многие государства стали испытывать необходимость более четко, чем в прошлом, определить, кто имеет право на получение определенных благ, а кто не имеет таких прав. А по мере того, как утрачивали значение и географические границы, «границы» системы государства благосостояния постоянно укреплялись: в контроль над иммиграцией внедряли все больше компьютеров, все больше проверок документов; все более многочисленные группы людей исключались из системы благосостояния, в частности незаконные мигранты. В большей части европейских стран пограничный контроль был отчасти заменен контролем, осуществляемым в центрах предоставления социальных, медицинских и жилищных услуг, которые превратились в то, что стали называть «двойной границей государства благосостояния» (Entzinger, 1994). Это создало ситуацию усиления различий между резидентами в объемах имеющихся у них прав, в том числе прав на социальное обеспечение. Такие различия противоречат базовым принципам государства благосостояния.

Обратить эту тенденцию вспять, по-видимому, трудно. Поскольку географические границы открыты даже для тех, кто не имеет права пересекать их, необходимо разработать альтернативные

средства защиты государства благосостояния и его институтов. Одним из решений этой проблемы может стать дальнейшая *дифференциация прав на получение социального обеспечения*. Такую дифференциацию можно, например, осуществить, установив для всех вновь прибывающих мигрантов, работников или членов их семей, более длительные периоды ожидания прав на получение некоторых видов социального обеспечения. Работникам придется полагаться на собственные схемы или на системы, существующие в их родных странах. Членам семей будут разрешать въезд только в том случае, если проживающие в стране-реципиенте родственники могут содержать их. Для поддержания правильного баланса от вновь прибывших мигрантов не станут требовать выплат в те фонды государства благосостояния, из которых они не смогут получать выплат. Это снизит стоимость труда мигрантов и даст им большие возможности к интеграции в рынок рабочей силы. Конечно, работники-уроженцы стран-реципиентов могут счесть это недобросовестной конкуренцией, но сегодня незаконные мигранты, лишённые всякой защиты, уже создают такую недобросовестную конкуренцию. Ожидать того, что дифференциация прав на получение социального обеспечения устранил незаконную миграцию, — иллюзия, но этот подход может, по крайней мере, открыть перспективу для некоторых незаконных мигрантов и побудить вновь прибывших мигрантов к поиску работы, что ускорит процесс их интеграции в общество страны-реципиента.

Другой формой дифференциации прав на получение социального обеспечения может стать *разъединение этих прав и места проживания*. Многие права в государстве благосостояния на самом деле связаны с проживанием на определенной территории. Именно это является причиной, по которой столь многие работники-мигранты не возвратились домой после того, как потеряли работу в 80-х годах XX века. Они запутались в паутине государства благосостояния. Выводы Боэри и его соавторов, согласно которым большая щедрость государств благосостояния имеет свойство действовать на новых мигрантов как магнит, могут означать, что в будущем возникнут новые требования. Для того чтобы избежать подобного развития, интересно поразмышлять о способах разъединения прав на социальное обеспечение и места проживания. Вместо такой жесткой связки права с местом жительства можно предусмотреть предоставление прав на основании других критериев, таких, как рабочий стаж, а также облегчение экспорта таких прав.

Подобный подход может не только стимулировать возвратные миграции, но и стать более адекватным ответом на набирающее силу явление транснационализации: появятся мигранты, постоянно передвигающиеся между двумя и большим числом стран, с которыми у мигрантов могут быть связи и чувство принадлежности к которым они могут испытывать. Такой подход может даже проложить путь к обнаружению ответа на весьма проблематичный вопрос двойного гражданства, с которым бьются многие правительства. Один из возможных ответов — проведение различия между полным или активным гражданством, связанным с фактическим проживанием в определенной стране, и более ограниченным или пассивным гражданством. Пассивное гражданство не может автоматически давать своему обладателю права на постоянное жительство со всеми связанными с таким правом благами, но при определенных условиях может быть активизировано (или повторно активизировано). В последние годы в некоторых странах (например, в Турции, Индии, Китае) появилось законодательство, допускающее такие дифференцированные формы гражданства, однако данные законы относятся, прежде всего, к гражданам этих стран, находящимся за рубежом, а не к иммигрантам, прибывшим в эти страны (Groenedijk and Ahmad Ali, 2004). Представляется, что этот опыт заслуживает дальнейшего изучения.

Заключение

Взятые сами по себе, государство благосостояния и открытые границы не являются несовместимыми. Однако при нынешних условиях наиболее вероятно, что государство благосостояния успешно справится с иммиграцией в том случае, если мигранты будут приносить экономическую пользу, а у коренного населения появится достаточно сильная солидарность к приезжим. В большинстве европейских стран в настоящее время ни одно из этих условий, похоже, не выполняется. В результате иммиграция создает давление на государство благосостояния. В этой главе я попытался проанализировать природу данного процесса и наметить четыре возможных пути к преодолению стоящих перед нами проблем. Из этих путей два позволят нам сохранить основные принципы равенства и солидарности, которые были в высшей степени характерны для государства благосостояния на протяжении XX века. Два других пути выводят нас на новые территории, которые сейчас мы можем видеть только в общих очертаниях. Общим знаменателем этих направлений

является попытка разъединить права на социальное обеспечение, проживание и членство в национальном государстве таким образом, который не создавал бы неприемлемых, разрушающих общественный порядок форм нищеты и маргинализации.

Примечания

1. Другое объяснение этого явления можно связать с тем фактом, что до самого недавнего времени политика натурализации, проводимая Германией, была строже политики натурализации в других европейских странах. В результате в Германии длительное время проживает много иностранных граждан и иммигрантов во втором поколении, имеющих паспорта других государств. Многие из этих людей могут быть вполне интегрированными в местный рынок рабочей силы. Таким образом, риск остаться без работы у этих людей ниже, чем у вновь прибывших мигрантов.

2. Некоторые государства-члены ЕС, особенно страны южной Европы, не предоставляют значительной части проживающих на их территории иммигрантов прав на социальное обеспечение потому, что эти люди являются незаконными мигрантами. Это особенно сильно сказывается на неквалифицированных работниках. Поскольку угроза безработицы для неквалифицированных работников выше, чем для высококвалифицированных, вполне вероятно, что вследствие проводимой этими странами иммиграционной политики, на юге Европы социальным обеспечением пользуется меньшее число иммигрантов, чем на севере Европы.

3. Я не обсуждаю здесь серьезную методологическую проблему, состоящую в том, в какой степени следует включать последствия второго порядка в анализ воздействия иммиграции на экономику в целом и на государство благосостояния в частности. Это проблема, которую обычно не замечают экономисты, пытающиеся рассчитать издержки и выгоды иммиграции. Следует ли сосредоточивать внимание на всех мигрантах или, скажем, лишь на определенных, наиболее проблематичных категориях? Следует ли включать в такие расчеты затраты на образование второго поколения, которые, в конечном счете, являются инвестициями в будущее местной экономики? Следует ли учитывать расходы и выгоды, которые создает эмиграция граждан страны-реципиента?

Рассмотрение этих вопросов см., например, в работе Von Loeffenholz and Thranhardt (1996).

4. См. краткое обобщение основных выводов, полученных в результате выполнения проекта по изучению социальной политики, миграций и мирового развития (Entzinger and Van der Meer, 2004). Проект частично финансировало правительство Нидерландов.

Библиография

Boeri, T., Hanson, G. H. and McCormick, B. (eds). 2002. *Immigration Policy and the Welfare System: A Report for the Fondazione Rodolfo Debenedetti*. Oxford, Oxford University Press.

Bommes, M. 1999. *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungs-theoretischer Entwurf*. Opladen, Germany, Westdeutscher Verlag.

Brochmann, G. 1999. The mechanisms of control. G. Brochmann and T. Hammar (eds), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford, Berg, pp. 1–27.

De Beer, P. 2004. Insluiting en uitsluiting: de keerzijden van de verzorgingsstaat. H. Entzinger and J. van der Meer (eds), *Grenzeloze solidariteit: Naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*, Amsterdam, De Balie, pp. 26–42.

Durkheim, E. 1967. *De la division du travail social*. Paris, Presses Universitaires de France, 8th edition. (First published 1897.)

Ederveen, S., Dekker, P., van der Horst, A., Joosten, W., van der Meer, T., Tang, P., Coenders, M., Lubbers, M., Nicolaas, H., Scheepers, P., Sprangers, A. and van der Valk, J. 2004. *Destination Europe: Immigration and Integration in the European Union*. The Hague, CPB/SCP.

Ekberg, J. 2004. Immigrants in the welfare state. B. Södersten (ed.), *Globalization and the Welfare State*. New York, Palgrave MacMillan, pp. 195–212.

Entzinger, H. 1994. De andere grenzen van de verzorgingsstaat; Migratiestromen en migratiebeleid. G. Engbersen, A. C. Hemerijck and W. E. Bakker (eds), *Zorgen in het Europese huis; Verkenningen over de*

grenzen van nationale verzorgingsstaten, Amsterdam, Boom, pp. 142–72.

Entzinger, H. and van der Meer, J. (eds). 2004. Grenzeloze solidariteit; Naar een migratiebestendige verzorgingsstaat. Amsterdam, De Balie.

Groenendijk, C. A. and Ahmad Ali, H. A. 2004. De juridische vormgeving van de band van Surinaamse immigranten met Suriname. Zoetermeer, Netherlands, Centrum Surinaamse Ontwikkelingsvraagstukken.

Myrdal, G. 1960. *Beyond the Welfare State: Economic Planning and its International Implications*. New Haven, Conn., Yale University Press.

Phalet, K., van Lotringen, C. and Entzinger, H. 2000. Islam in de multiculturele samenleving: Opvattingen van jongeren in Rotterdam. Utrecht, Netherlands, ERCOMER.

Roodenburg, H. J., Euwals, R. W. and ter Rele, H. J. M. 2003. *Immigration and the Dutch Economy*. The Hague, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. (CPB Special Publications series No. 47.)

United Nations. 2000. *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* New York, UN Population Division. www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm (Accessed 16 December 2006.)

Von Loeffelholz, H. D., Dietrich and Thränhardt, D. (eds). 1996. *Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer*. Düsseldorf, Germany, Rhine-Westphalia Institute for Economic Research (RWI), Institute for Political Sciences of the University of Munster, and the Ministry of Labour, Health and Social Affairs of North Rhine Westphalia.

Wadensjö, E. 2000. Immigration, the labour market and public finances in Denmark. *Swedish Economic Policy Review*, No. 7, pp. 59–84.

Часть II

Региональные перспективы

Глава 7

Ян Кунц и Мари Лейнонен

Европа без границ: риторика, реальность или Утопия?

Введение

Миграция – предмет горячих дебатов в Европе. С одной стороны, население Евросоюза (ЕС) быстро стареет, безработица во многих странах ЕС высока, квалифицированные специалисты и рядовые работники не хотят занимать низкооплачиваемые или непрестижные должности. В миграции видят средство, помогающее решить – в ближайшей перспективе – хотя бы часть этих проблем. С другой стороны, существуют многочисленные опасения, что открытие границ вызовет деформацию рынка труда и коллапс систем социального обеспечения, приведет к неконтролируемым рискам в сфере безопасности и к утрате национальной идентичности. Поэтому политические меры в данной сфере готовятся медленно и кропотливо – о чем свидетельствуют дебаты по разработке общеевропейской политики в отношении миграции и приема беженцев. Самые распространенные метафоры этого политического дискурса – «Европа без границ» и «Крепость Европа». Они не противоречат друг другу, как это может показаться на первый взгляд, а просто выражают два различных измерения: внутреннее и внешнее.

Если взять первую, «Европа без границ», то ЕС дал своим гражданам возможность беспрепятственно перемещаться из одной страны ЕС в другую и пользоваться многообразием культурного контекста Европы. Однако ликвидация видимых национальных рубежей не привела к значительному увеличению внутренней миграции. Данный факт побуждает обратить внимание на те препятствия для миграции, которые не связаны с пограничным контролем, – а именно, на административные, финансовые, культурные, языковые и социальные барьеры, а также на свойства национальной ментальности. Эти барьеры можно назвать «невидимыми границами». Важно отметить, что перечисленные препятствия не являются одинаково существенными для всех граждан

ЕС. Если европейским элитам – ученым, бизнесменам, экспертам – свойственна высокая мобильность, то рядовые рабочие и служащие, как правило, остаются в родной стране.

А в плане контроля и безопасности ЕС принято называть «Крепостью Европа»: в первую очередь это относится к охране внешних границ. Если же мы возьмем данный термин в более широком смысле, его можно применить и к различным сферам повседневной жизни. В современной Европе «сторожевые функции» не ограничены только внешними рубежами: они контролируют доступ к государственным институтам, рынку труда, системам социального обеспечения, а также ключевым позициям внутри политической системы. Большинство охранных полномочий принадлежит не пограничникам, а рядовым чиновникам, которые ведают трудоустройством, муниципальным жильем, соцобеспечением (Engbersen, 201, p. 242). В подобной ситуации изоциренные системы установления личности и контроля, – такие, как «Eurodac», собирающая в пределах ЕС информацию о претендентах на убежище и незаконных иммигрантах, играют все более важную роль (см. European Union, 2006a).

На этом фоне трудно представить Европу без каких-либо внутренних, внешних или невидимых границ. С другой стороны, границы – отнюдь не запрограммированная данность, а результат социально-политических договоренностей и компромиссов. Эйки Берг и Хенк ван Хотум (Eiki Berg and Henk van Houtum, 2003, pp. 1–2) формулируют эту мысль следующим образом: «Граница в ее подлинном значении – не столько объект или физический феномен, подлежащий устранению или возведению, сколько непрерывный процесс, с которым мы сталкиваемся и который сами генерируем в повседневной жизни». Следовательно, граница – величина непостоянная, а процессы разграничения и ограничения определяются договоренностями и прецедентами.

Для ответа на вопрос, является ли понятие «Европа без границ» просто риторикой, фактической реальностью или чисто утопической мечтой, в данной главе рассматриваются пять основных тем: меры Евросоюза по открытию внутренних границ; феномен мобильности рабочей силы и ее активное поощрение Евросоюзом; факторы, препятствующие и способствующие мобильности в Европе; расширение ЕС на восток и предполагаемое воздействие этого расширения на сложившуюся схему перемещения европейцев;

наконец, последняя, но не менее важная тема – взаимозависимость миграционной политики и миграции в ЕС (мы анализируем ее на примере трех сценариев возможного развития событий).

Миграция в Европе

Отмена границ

Подписав в 1986 году Закон о единой Европе, двенадцать стран, входивших тогда в Европейское Сообщество, условились с 1993 года перейти к единому европейскому рынку. Он определялся как «зона без внутренних границ, в которой обеспечено свободное перемещение товаров, людей, услуг и капитала» (Consolidated Version of the Treaty establishing the European Community, 2002, Article 14–2). Соглашение значительно расширяло существовавшие рамки свободного перемещения рабочей силы (см. ниже) и предусматривало, что все граждане ЕС имеют право «беспрепятственно перемещаться и пребывать на территории стран-участниц» (Article 18–1).

Таблица 7.1. Иностранцы в Евросоюзе

• *Иностранцы*: В ЕС–25 насчитывается около 23 миллионов иностранцев (точную цифру назвать практически невозможно из-за незаконной миграции и нежелания временных мигрантов из стран-членов ЕС регистрироваться). Приблизительно 7 миллионов (в первую очередь итальянцы, греки, ирландцы и испанцы) являются гражданами стран, входящих в ЕС; остальные 16 миллионов – граждане других стран. Общее число иностранцев составляет 5,1% населения Евросоюза (European Commission, 2006a).

• *Территориальная мобильность и чистая миграция*: Если территориальная мобильность граждан ЕС в настоящее время ниже уровня 1950-х – 1960-х годов, то количество иммигрантов из третьих стран продолжает расти. С 1984 года чистая миграция в Европе составляла положительную величину, то есть, в ЕС приезжало больше людей, чем уезжало из него. Положительная чистая миграция является основной причиной роста населения Евросоюза (Eurostat, 2002, pp. 18–23).

• *Претендующие на получение убежища:* Что касается претендентов на убежище, то картина здесь неоднозначная, поскольку тенденция меняется в зависимости от глобальных геополитических процессов и правовых норм. Количество соискателей убежища выросло с 397 тысяч в 1990 году до 672 тысяч в 1992 году, в 1997 году снизилось до 242 тысяч, а через пять лет повысилось до 352 тысяч (European Commission, 2006с; Eurostat, 2003, pp. 120, 179).

• *Место жительства:* В 2003 году около 29% из 23 миллионов иностранцев в ЕС–25 жили в Германии, 14% во Франции и 12% в Великобритании.

• *Доля иностранцев:* Если не считать Люксембург (37%) и Эстонию (около 20%), доля иностранцев по отношению ко всему населению достигает самых высоких значений в Республике Кипр (9,4%), Австрии (8,8%), Германии (8,3%) и Бельгии (8,2%). Среднее значение по ЕС – 5,1% (European Commission, 2006с).

Создание единого рынка фактически отменило границы и пограничный контроль между странами ЕС. Подобный эксперимент никогда ранее не проводился в таких масштабах. В результате любой человек (и европеец, и не-европеец), живущий в одной из стран-членов, получил возможность беспрепятственно перемещаться по Европе. Это привело к существенным переменам в сфере национальной безопасности и иммиграционной политики стран ЕС: данные вопросы перестали быть внутренним делом и подлежали решению на общеевропейском уровне. Внутренние контрольные меры (в частности, полицейский контроль на железнодорожных станциях, в аэропортах, на дорогах, в крупных городах) стали более интенсивными во всех странах ЕС (см. Best, 2003, p.198), поскольку на первый план вышла задача контроля и охраны внешних границ ЕС (см. Rodrigues, 2004, p. 1).

Первые шаги к устранению внутренних границ в Европейском Сообществе были предприняты еще за год до Закона о единой Европе. В 1985 году Бельгия, Западная Германия, Люксембург, Нидерланды и Франция подписали Шенгенское соглашение. Пять государств договорились на межправительственной основе «поэтапно снижать контроль на общих границах и вводить свободу перемещения для всех лиц, являющихся гражданами стран, подписавших соглашения, новых стран-участниц или третьих стран» (European Union, 2004a).

Шенгенская конвенция была подписана перечисленными странами в 1990 году и вступила в силу в 1995 году. В числе прочего она предусматривала общие правила по вопросам иммиграции, визового режима, пограничного контроля и сотрудничества полиции. По Амстердамскому договору 1997 года пункты Шенгенского соглашения и Шенгенской конвенции были внесены в текст договора о создании Евросоюза; Амстердамский договор подписали все члены ЕС за исключением Ирландии и Великобритании, ограничивших сотрудничество лишь определенными сферами. Кроме того, в декабре 1996 года к Шенгенской конвенции присоединились не входящие в ЕС Норвегия и Исландия (см. European Union, 2004a; Rodrigues, 2004), а в июне 2005 года Швейцария. Ожидается, что новые члены ЕС сделают то же самое, как только их администрация, полиция и пограничная стража будут отвечать установленным требованиям.

Политика в области иммиграции и предоставления убежища

Дублинская конвенция, подписанная странами ЕС в 1990 году и окончательно ратифицированная в 1997 году, стала важным шагом в направлении общей иммиграционной политики ЕС. Она предусматривает за беженцами право подавать прошение о предоставлении убежища на рассмотрение одной из стран ЕС (обычно той, в которую они первоначально прибыли). Главная цель конвенции состояла в том, чтобы предотвратить перемещение эмигрантов по Европе в поисках места проживания после того, как их прошение было отклонено другими странами ЕС. В 1992 году Лондонская резолюция о приеме граждан третьих стран постановила, что прибывающие в ЕС эмигранты из безопасных третьих стран могут быть высланы к месту прежнего проживания без рассмотрения их заявлений. Это означало, что решения по необоснованным заявлениям можно принимать быстрее, чем по прошениям о предоставлении убежища гражданам, так называемых, небезопасных стран. Однако ограничительный и поверхностный характер Дублинской конвенции и Лондонской резолюции сделал их мишенью резкой критики со стороны правозащитных организаций (Rasmussen, 1997, pp. 157–159).

На Европейском Совещании 1999 года в Тампере (Финляндия) главы государств и правительств приняли решение создать к 2004 году зону свободы, безопасности и правосудия для всех граждан Евросоюза. (Rodrigues, 2004, p. 1). Одним из ключевых элементов в

этом контексте стала разработка общей политики по вопросам предоставления убежища и иммиграции. Особое внимание уделено четырем задачам:

1. Сотрудничество со странами происхождения мигрантов (с целью предотвращения миграции).
2. Создание общеевропейской системы предоставления убежища (с целью выработать общие процедуры и нормативное определение статуса беженца на долгосрочную перспективу).
3. Обеспечение справедливого обращения с гражданами третьих стран (ради скорейшей интеграции и во избежание дискриминации).
4. Повышение эффективности управления миграционными потоками (с целью пресечения незаконной иммиграции).

Другой важной темой встречи в Тампере стала потребность в объединении усилий по борьбе с преступностью путем сотрудничества в работе полиции и судебных органов (Council of the European Union, 1999).

Несмотря на некоторые достижения — в частности, общие правила по приему беженцев (Дублин II), планы введения общей системы визовой информации и создания агентства по контролю за внешними границами ЕС (Rodrigues, 2004, p. 5) — разработка общей политики по вопросам беженцев и миграции оказалась трудной задачей. Лишь в апреле 2004 года, на совещании министров юстиции и внутренних дел, было, наконец, достигнуто соглашение по этим деликатным политическим вопросам. Новое Постановление ЕС о предоставлении статуса беженца «устанавливает критерии для предоставления статуса беженца, а также выделения субсидий в ЕС, и определяет права лиц, подпадающих под категорию получателей таких субсидий» (McDowell, 2004; «EU einigt sich auf Asylrecht», 2004; «Ministers Reach Breakthrough on EU Asylum Policy», 2004).

Постановление вызывало значительную критику: правозащитники считают политику ЕС по беженцам слишком жесткой и во многих случаях неудачной в плане устранения дискриминации по отношению к гражданам третьих стран и их интеграции в ЕС.

(«Ministers Reach Breakthrough on EU Asylum Policy», 2004; Amnesty International U.K., 2003; Scagliotti, 2003). Европейский Парламент также выразил недовольство медленным продвижением в этом направлении и обратил внимание на дисбаланс, присущий политике по вопросам миграции и безопасности: в то время как совет министров быстро принимает меры по пресечению терроризма и незаконной иммиграции, мало что делается в плане придания миграционной политике упреждающего характера (European Parliament, 2004).

В ноябре 2004 года главы государств и правительств ЕС приняли Гаагскую программу, направленную на создание общеевропейской системы приема беженцев: с общими процедурами и единым статусом для тех, кому предоставляется убежище или субсидии в ЕС (задачи на 2005–2010 годы). Гаагская программа, что немаловажно, предусматривает также совершенствование обмена информацией между странами ЕС по вопросам миграции и предоставления убежища. Наконец, она принимает во внимание внешние факторы, способствующие увеличению числа беженцев и мигрантов, и признает, что Евросоюз не может игнорировать глобальное нарастание миграции и положение в третьих странах.

В ряде отношений Гаагская программа поднялась выше политической риторики. Хорошим примером является Региональная программа помощи (РПП), осуществляемая Еврокомиссией в тесном сотрудничестве с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев. РПП предусматривает непосредственную поддержку беженцев, а также содействие улучшению ситуации с правами человека в третьих странах, откуда прибыли беженцы. Впоследствии были приняты несколько новых программ финансирования. В частности, по программе AENEAS на период с 2004 года по 2008 год около 250 миллионов евро выделяется на мероприятия в третьих странах, связанные с мигрантами и беженцами (European Commission, 2006a).

Трудовая миграция в Европе

Свобода перемещения рабочей силы

Свободное перемещение рабочей силы в ЕС восходит к Римскому договору, который был подписан в 1957 году, а годом позже привел к созданию Европейского Экономического Сообщества.

Однако принцип свободного перемещения был полностью реализован лишь в 1968 году, а пункты о предохранительных мерах оставались в силе вплоть до конца 1991 года (European Commission, 2001b). Первоначально, в 1960-х годах, свободное перемещение вводили в качестве правовой базы для мигрантов из Южной Европы (прежде всего для итальянцев), которые остро нуждались в доступе на рынки труда Центральной Европы (особенно Германии).

Вследствие изменения ситуации на рынке труда и опасений «наплыва мигрантов» из Южной Европы в Северную, свобода перемещения подверглась ограничениям, когда в ЕС вступили Греция (1981), Испания и Португалия (1986). Греческие мигранты лишь через шесть лет получили право свободно выбирать место работы в ЕС. Их испанским и португальским коллегам предстояло ждать семь лет, но поскольку значительного всплеска миграции не произошло, они получили право свободного перемещения на год раньше. Со временем право граждан стран ЕС самостоятельно выбирать место работы и проживания стало одним из краеугольных принципов Евросоюза, а в настоящее время приравнено к базовому праву, подтвержденному многими международными договорами и соглашениями (см. European Commission, 2001b; Vandamme, 2000; Graham, 1992).

Однако, несмотря на высокий идеологический потенциал этого принципа, лишь немногие граждане ЕС реализуют его практически. Исследование рынка труда, проведенное Еврокомиссией (European Commission, 2001a), показало: территориальная мобильность высока только среди молодых и квалифицированных работников. Это прямая противоположность ситуации 1960-х – 1970-х годов, когда из Южной Европы в Центральную в поисках работы приезжали преимущественно люди с низкой квалификацией, имевшие лишь начальное образование. Например, количество студентов, обучающихся за рубежом по программе обмена «Эразм», в 1990-е годы стабильно росло на 10% в год и в 2000 году достигло 181 тысячи. Отсюда следует, что мобильность можно поощрять адекватными средствами. С другой стороны, необходимо отметить, что участники программы «Эразм» составляют менее 2% от 12 миллионов европейских студентов.

Что касается граждан ЕС в целом, то лишь 0,1% населения ЕС – 15 – в 2000 году сменили страну проживания в пределах ЕС. Число лиц, работающих не в стране постоянного проживания, также сравнительно невелико (600 тысяч). По данным MKW GmbH (2001),

общее количество постоянно проживающих в ЕС работников-мигрантов составляет около 2,5 миллиона, то есть, примерно 1% всей рабочей силы ЕС–15. После расширения ЕС ситуация не претерпела значительных изменений. Согласно Еврокомиссии (European Commission, 2006*d*), граждане новых стран-членов ЕС составляют менее 1% рабочей силы в странах ЕС–15, за исключением Ирландии (3,8%) и Австрии (1,4%).

Оценка европейского миграционного законодательства

ЕС предпринял немало мер для повышения мобильности своих граждан и особенно мобильности рабочей силы. Возможность повсеместно пользоваться правами на социальное обеспечение и запланированное введение единой карты социального страхования ЕС — всего лишь два примера (European Commission, 2002). Однако территориальная мобильность остается низкой. Согласно экспертам, «трудовую мобильность граждан ЕС можно рассматривать как пользование правами и льготами, которые гарантированы законодательством сообщества и обеспечены экономическими достижениями» (Vandamme, 2000, p. 441). Это значит, что гражданам ЕС, как правило, нет необходимости переезжать в другие страны-члены ЕС, чтобы преодолеть тяжелое экономическое положение и тем более обеспечить собственное физическое существование. Авторы исследования MKW GmbH (2001) указывают, что с чисто юридической точки зрения текущий уровень территориальной мобильности не имеет значения, коль скоро препятствия для нее устранены и граждане ЕС, ищущие дополнительные возможности в других странах ЕС, могут осуществлять это базовое право.

Попытки активизировать мобильность в рамках ЕС отчасти обоснованы «интеграционной теорией», согласно которой высокие заработки привлекают работников-мигрантов туда, где они больше всего нужны — если полностью отсутствуют препятствия правового порядка (Tassinopoulos and Werner, 1998). Это, в свою очередь, способствует экономическому процветанию и сбалансированности рынков труда в странах ЕС. Однако текущая ситуация в ЕС ставит эту теорию под сомнение. Несмотря на очевидную несбалансированность рынков рабочей силы, граждане ЕС проявляют все меньше желания работать в других странах ЕС. Основной недостаток «интеграционной теории» состоит в том, что она недооценивает «достоинства

неподвижности», а также связанные с миграцией риски и сложности. Вторая причина неадекватности — ускорившееся сближение доходов и заработков внутри ЕС, которое уменьшает мотивы для переезда в другую страну. Наконец, решение о переезде диктуется не одной лишь экономической логикой, но и разного рода личными интересами.

Так называемая «классическая теория внешней торговли» рассматривает снижение миграции с другой точки зрения и приходит к выводу, что причиной спада служит интенсификация экономических отношений между странами ЕС. Поскольку товары и капитал мобильнее людей, они направляются туда, где уже существуют нужные специалисты и компании. Поэтому торговлю и прямые иностранные инвестиции можно считать «заменителем трудовой мобильности» (Langewiesche, 2001, p. 326). Классическая теория внешней торговли также объясняет специфику региональной специализации и региональные различия в ЕС. Однако мобильность рабочей силы по-прежнему необходима в областях, где продукты нельзя переместить, — каковы, например, специальные услуги в строительстве или туристическом секторе.

Миграция в реальном контексте

Решение переехать в другую страну может диктоваться самыми разными соображениями: экономическими (более высокие заработки), социальными и культурными (друзья или члены семьи в стране назначения, существующая культура миграции), профессиональными (карьерный рост), политическими (репрессии в стране происхождения) или гуманитарными (этническая дискриминация или высокий уровень опасности при внутренних конфликтах). С индивидуальной точки зрения, решение эмигрировать зависит от оценки общих издержек, связанных с этой операцией: от вероятности найти работу и расходов на переезд и обустройство до уровня налогообложения, размера отчислений на социальное обеспечение и свободы доступа к информации. Миграция имеет место лишь в том случае, если персональные выгоды от смены страны проживания представляются в долгосрочной перспективе более существенными, чем издержки (Tassinopoulos and Werner, 1998). Такие индивидуальные факторы, как возраст, семейное положение, образование, знание языков и материальная обеспеченность играют важную роль в данном контексте (см. Kunz, 2002; European Commission, 2001b). Согласно Европейскому фонду улучшения

условий жизни и труда (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004), доминирующими мотивами миграции в Европе выступают заработки, трудоустройство и перспектива улучшения условий жизни.

Миграцию сдерживает и целый ряд препятствий (см. MKW GmbH, 2001). Прежде всего, ЕС не представляет собой однородного культурного пространства: помимо различных традиций и религий, одним из самых серьезных культурных барьеров является большое разнообразие языков, на которых говорят в двадцати семи странах ЕС. Во-вторых, следует учесть значительные информационные лакуны, проистекающие из географической удаленности стран, ограниченные возможности социальных связей и личного общения, недостаточность культурных, политических и экономических познаний. В-третьих, мигранты могут столкнуться с трудностями при подтверждении своей квалификации. В этой связи следует упомянуть различие систем среднего и высшего образования (их унификация – ключевая задача Болонского процесса) и различие действующих требований при приеме на работу. В-четвертых, могут возникнуть экономические и финансовые проблемы в силу различия систем исчисления дохода, налогообложения и социального обеспечения (т.е. в плане реального пользования правами). В-пятых, миграция может навлечь юридические и административные проблемы, связанные с отсутствием общих правил при получении вида на жительство, воссоединении семьи или доступе к социальному обеспечению.

Наряду с препятствиями действуют стимулы, побуждающие людей оставаться на прежнем месте, которые Тассинопулос и Вернер (Tassinopoulos and Werner, 1998, p. 35) назвали «достоинствами неподвижности». К их числу относятся, например, хорошая должность, работа, прочно связанная с определенным регионом или нанимателем, привычный круг общения, участие в политической и социальной жизни, высокий уровень интегрированности в местное сообщество, хорошие культурные и экономические познания о регионе. Действенность этих факторов подкрепляется соображениями о возможных рисках и издержках, связанных с переездом.

Самородов (Samorodov, 1992) указывает, что для стран отправления миграция — палка о двух концах. С одной стороны, она имеет плюсы: реализует желание людей работать за границей, смягчает политические, экономические или этнические трения, позволяет обучать работников в иностранных государствах или

получать от них денежные переводы на родину. С другой стороны, если слишком много молодых, квалифицированных и хорошо образованных людей покидают страну, миграция может стать угрозой ее развитию и подорвать систему социального обеспечения. Эти явления, известные как «утечка мозгов» и «утечка молодежи», зафиксированы в странах Балтии (Латвии, Литве и Эстонии) в конце 1990-х годов и в начале XXI столетия (Wiegand, 2002).

Фактор страха – восприятие миграции как угрозы

Общее отношение к перемещению людей в Европе неоднозначно. Если миграцию из бедных стран мира в Европу всегда считали непредсказуемым, аномальным явлением и воспринимали как угрозу национальной идентичности, а также индивидуальной и общественной безопасности, то отношение к внутренней трудовой миграции поначалу было иным: на заре европейской интеграции мобильность граждан ЕС воспринималась как целесообразный и упорядоченный процесс. Однако поэтапное расширение ЕС привело к изменению позиции. В интервью для передачи французского телеканала TV5 «Красный занавес» («Иммиграция: надежды и опасения», транслировалось 24 февраля 2004 года) Антонио Витторино, Комиссар ЕС по вопросам внутренних дел, сообщил, что две трети жителей Европы считают количество иммигрантов уже слишком большим. Отношение к иммигрантам зависит еще и от геополитических факторов: самые большие опасения вызывает миграция из развивающихся стран Востока и Юга. В той же телепередаче статистик Мехди Лалу привел такие данные: среди 3,3 миллиона иммигрантов в Испании большинство составляют выходцы из Европы и Латинской Америки, а основную угрозу общественное мнение видит в 300 тысячах африканцев.

Иммигрантов из развивающихся стран ассоциируют с контрабандой, нелегальной работой, наркотиками, социальными проблемами, организованной преступностью, фундаментализмом и терроризмом. Кроме того, граждан богатых европейских социальных государств беспокоит будущее их социальных прав и льгот. Опасения вызывает и демографическая тенденция — перспектива постепенного нашествия инородцев из-за разных уровней рождаемости у стареющего коренного населения и различных этнических общин. Подобные прогнозы часто приправляются метафорами «мир хаоса» или «столкновение цивилизаций».

Националисты убеждены, что мультикультурализм, порождаемый мигрантами, олицетворяет неуважительное, пренебрежительное отношение к традиционным государственным границам. Во многих европейских странах популистские партии объявили о намерении защищать родную землю от «загрязнения» путем ограничения иммиграции. Самыми радикальными сторонниками охраны местной культуры выступают коммунитаристы: они считают, что право на иммиграцию естественным образом ограничено правом политического сообщества сохранять свой образ жизни в неприкосновенности (Habermas, 1996, p. 513). Коммунитаристы оперируют понятием «насыщенного» пространства — то есть, такого, которому свойственны богатые культурные традиции, высокий уровень национального самосознания, гражданский потенциал и высокая удовлетворенность населения; подобное пространство можно на законных основаниях защищать, ограничивая доступ политическими, социальными и культурными барьерами. Понятно, что потребность в открытых границах входит в очевидное противоречие с этой коммунитаристской философией (Entrikin, 2003, p. 54; Walzer, 1994, pp. 85–104).

Но не только националисты и коммунитаристы видят угрозу в миграции. Рассуждения о вреде, который миграция наносит индивидуальной и общественной безопасности, стали традиционной темой политиков и средств массовой информации. Даже такие могущественные международные организации, как НАТО и ЕС, включили пункт о миграции в свои программы безопасности (Vigo, 2000, p. 123). В результате тезисы, связывающие миграцию с вопросами безопасности, приобрели статус расхожей и почти неопровержимой истины (Foucault, 1994). В этом контексте соображения безопасности превалируют над свободой перемещения.

Западные средства массовой информации часто преподносят миграцию как «потoki». В 1999 году, например, финская пресса сообщила о «наплыве беженцев», когда три сотни словацких цыган прибыли в страну в поисках убежища. Возникло впечатление, будто из стран Восточной Европы в Финляндию устремился нескончаемый поток, перегружающий систему социального обеспечения в ущерб финнам. Через три года переполох повторился: приезда всего пятидесяти словацких цыган хватило, чтобы средства массовой информации вновь заговорили о «потоке беженцев». В результате общественного и политического давления финские иммиграционные законы были ужесточены (Horsti, 2003, pp. 14–15). Таким образом,

использование термина «безопасность» – отнюдь не невинная забава: в подобном контексте миграция превращается в проблему безопасности, которая неблагоприятно воздействует на общественное сознание, порождая опасения и панические настроения, а также приводит к очернению, маргинализации иммигрантов и даже к отождествлению иммигрантов с криминальными элементами (Huysmans, 1998). Западные демократии часто прибегают к подобным аргументам, чтобы оправдать репрессивную иммиграционную политику и усиление контроля над передвижением, которые плохо согласуются с либеральной философией и идеалами всеобщего равенства.

В настоящий момент в Европе наметилась тенденция к дальнейшему ужесточению миграционных мер, чему немало способствуют эти подчас совершенно необоснованные опасения. Чтобы миграционная политика стала более открытой, необходимо продемонстрировать беспочвенность скороспелых выводов, представляющих мигрантов как угрозу. И в первую очередь нужно отделить миграцию от вопросов безопасности – что является сложной задачей в свете текущих политических программ и общественных дебатов. Также следует более критично относиться к рассуждениям, которые делают акцент на «иммиграции» вместо «миграции» и сваливают всех мигрантов в этот общий котел.

Миграция и расширение ЕС

Когда в Евросоюз вступает новая страна, ее граждане приобретают те же права, какими обладают граждане прочих стран ЕС, включая право на перемещение в поисках работы. Этот принцип сам по себе никогда не подвергался сомнению, но экономические кризисы и рост массовой безработицы способствовали восприятию трудовой мобильности как угрозы для устойчивости рынков труда. В результате, как уже говорилось, были введены временные меры, когда в ЕС вступали Греция (1981), Португалия и Испания (1986): в целях предосторожности на определенный срок была ограничена мобильность греческих, португальских и испанских работников.

Двадцать лет спустя, когда в ЕС обсуждали расширение на восток, тема трудовой мобильности вновь заняла приоритетное место в политической повестке. В отличие от прежних расширений, высокоразвитым социальным государствам ЕС впервые предстояло открыть границы с гораздо менее развитыми соседями (например,

Финляндии с Эстонией, Германии с Польшей, Австрии со Словакией). Значительный рост притока мигрантов выглядел более вероятным, чем в прошлом (см. Kunz, 2002). Общественные опасения подогревались и прессой, и политиками. ЕС отреагировал на эти страхи заключением договоров о переходном периоде с большинством новых членов (Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чешская Республика, Эстония); на Мальту и Кипр, вследствие небольшого размера их населения, эта мера не распространялась. Договоры, основанные на так называемой «формуле 2+3+2», позволяли ограничивать в течение оговоренного срока доступ на рынок труда в случае его реальной или предполагаемой дестабилизации.

С 1 мая 2004 года все прежние члены ЕС имели право два года не принимать работников из присоединившихся стран. Предусматривалась возможность продлить этот период на три года в 2006 году и, при необходимости, еще на два в 2009 году. Все ограничения подлежали отмене, самое позднее, в 2011 году. Но поскольку введение этих временных мер оставлялось на усмотрение отдельных государств, Великобритания и Ирландия решили открыть свои рынки труда немедленно. В 2006 году их примеру последовали Греция, Испания, Италия, Португалия, Финляндия и Швеция. Бельгия, Дания, Люксембург, Нидерланды и Франция планируют поэтапно снять ограничения к 2009 году, а Австрия и Германия, скорее всего, сохранят их на весь возможный срок (см. European Commission, 2006d). Важно отметить, что ограничения касаются только трудовых мигрантов (и, соответственно, их постоянного допуска к системам соцобеспечения), но не затрагивают студентов, туристов и сезонных рабочих (см. «The Coming Hordes», 2004; Wiegand, 2002).

С политической точки зрения договоры о переходном периоде выглядят удачным компромиссом, поскольку являются откликом на вышеупомянутые «дебаты об угрозах» и тем самым способствуют повышению общественной поддержки расширения (см. Kunz, 2002). Кроме того, максимальный семилетний срок ограничений дает новым членам ЕС время улучшить их социо-экономическое состояние и в известной степени снизить «утечку мозгов» и «утечку молодежи». С другой стороны, эти меры мешают компаниям приглашать нужных специалистов из новых членов ЕС. В данном плане компании, расположенные в Великобритании и Ирландии (где ограничения вообще не вводились), имеют преимущество перед компаниями в таких странах, как Австрия и Германия (где наиболее вероятен

полный семилетний срок). А для граждан новых членов ЕС, желающих работать в других странах ЕС, ограничения означают ущемление личных свобод.

Что касается научных исследований, то на их основе сложно предсказать будущие миграционные тенденции, поскольку эти работы обычно учитывают лишь текущие процессы. Однако, насколько можно судить, мнения сходятся в том, что за начальным всплеском после введения полной свободы трудовой миграции не последует дальнейший приток мигрантов из новых стран ЕС (см. Kunz, 2002). В частности, по прогнозам Европейского фонда улучшения условий жизни и труда (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004), при немедленном введении полной свободы перемещения прирост миграции Восток-Запад составит лишь 1%. Подобный уровень прогнозировался и перед присоединением к ЕС южных государств в 1980-х годах. До сих пор прогнозы оправдывались, поскольку граждане новых членов ЕС проявляли меньшую мобильность, чем предполагали большинство стран ЕС-15. Показатели иммиграции достигли наибольших значений лишь в Ирландии и Великобритании — по причине повышенного спроса на рабочую силу (European Commission, 2006*d*).

Три возможных сценария: будущие границы и миграция в Европе

Текущая ситуация может развиваться во многих и порой противоположных направлениях. Поэтому футурологи говорят о различных «схемах будущего», то есть, о вариантах развития событий. Каждое очередное событие приводит к новой «стадии состояния мира». Хотя эволюция человечества является непрерывным процессом, не имеющим запрограммированного итога, ученые в целях упрощения обычно выбирают какие-нибудь представимые или конечные пункты. В этом плане «будущие варианты» и «состояния мира» в совокупности составляют некий «возможный мир», или сценарий будущего. Выгоды и риски, учитываемые такими сценариями, во многих случаях сильно разнятся, а потому выглядят или более, или менее предпочтительными с точки зрения разных социальных групп или отдельных лиц (Kamppinen et al., 2003).

В рамках наших задач мы разработали применительно к границам и миграции в Европе три сценария (см. Таблицу 7.2).

Согласно одному, ЕС имеет закрытые внутренние и внешние границы (Сценарий 1), согласно другому – не имеет внутренних границ, но сохраняет внешние (Сценарий 2), и, наконец, в последнем варианте не имеет ни внутренних, ни внешних границ со строгим контролем (Сценарий 3). Эти три сценария отчасти противостоят друг другу, а отчасти друг друга дополняют. Они основаны на анализе текущих тенденций, которые, в конечном счете, примут разные направления в зависимости от решений европейских политиков и государственных чиновников. При рассмотрении сценариев необходимо иметь в виду, что социальная реальность гораздо сложнее, чем мы можем изобразить ее в данном случае, и, таким образом, сценарии – всего лишь примерные схемы, до некоторой степени высвечивающие сложность многочисленных «возможных миров» с целью привлечь внимание к текущим тенденциям и возможным перспективам.

Таблица 7.2. Три сценария будущего: границы и миграции в Европе

	Сценарий 1 (закрытые внутренние и внешние границы)	Сценарий 2 (открытые внутренние, закрытые внешние границы)	Сценарий 3 (открытые внутренние и внешние границы)
Основные параметры	Только выборочная трудовая миграция в пределах ЕС; тщательный контроль на внешних границах и пропускных пунктах для товаров и людей (Европа принимает вид совокупности небольших крепостей).	Высокий уровень равенства, мобильности и интеграции в пределах ЕС; тщательный контроль на внешних границах и пропускных пунктах для товаров и людей (Крепость Европа).	Высокий уровень равенства, мобильности и интеграции в пределах ЕС; открытость по отношению к странам, не входящим в ЕС и прием мигрантов из этих стран.
Положение мигрантов	Настороженное отношение к мигрантам из других стран ЕС (деление граждан на первую и вторую категории); мигранты из третьих стран подвергаются маргинализации и отождествляются с криминальными элементами.	Мигранты из других стран ЕС интегрируются в экономической и социальной сферах; мигранты из третьих стран подвергаются маргинализации и отождествляются с криминальными элементами.	Равные возможности для мигрантов вне зависимости от их происхождения; прием мигрантов диктуется только экономическими или иными национальными интересами.
Идеология и ключевые агенты	Национализм и евро-ограниченность культивируются правыми силами; призывы к защите культурной самобытности.	Неолиберализм пропагандируется европейскими элитами и поощряется органами контроля.	Всеобщее равенство прав, объявленное мировым гражданским сообществом и поддерживаемое массовыми движениями.
Долгосрочные тенденции	Политика разграничения; стремление сохранить все в прежнем состоянии (стабильность и защита).	Движение к равенству, справедливости и устойчивому развитию на уровне ЕС.	Политика единения; движение к равенству, справедливости и устойчивому развитию на мировом уровне.

Таблица 7.2: продолжение

Открытость и контроль	Тщательный контроль и наблюдение во всех странах ЕС; акцентирование государственной принадлежности; усиление пограничного контроля.	Открытость на уровне стран ЕС; повсеместное наблюдение за негражданами в рамках Европы; евроцентрическая дискриминация в процессе формирования европейской идентичности.	Высокий уровень открытости для разнообразия; ЕС становится космополитическим государством, уважающим локальную самобытность и культуру наряду с транснациональными ценностями.
Политические меры в плане безопасности	Политика ограничения допуска и ассимиляции мигрантов; наблюдение, контроль и изоляция в целях безопасности; подход на основе государственных интересов и традиционного понимания безопасности.	Политика благоприятствования в отношении натурализации мигрантов из стран ЕС; запретительные меры в отношении прочих; переход к политике общей безопасности; традиционное понимание безопасности во внешних отношениях.	Политика благоприятствования в отношении натурализации; концепция и политика безопасности, основанные на космополитическом мировоззрении; глобальные последствия локальных действий.
Мигранты и социальное государство	Мигранты воспринимаются как бремя для социального государства; опасения «социального туризма»; мигранты приравниваются к пассиву.	Переход к общеевропейской модели социального государства; минимальные социальные гарантии для граждан ЕС; мигранты рассматриваются как бремя.	Конец традиционных социальных государств; каждый отвечает сам за себя (социальное самообеспечение).
Предмет для размышлений	Сильное национальное самосознание создает проблему для мигрантов; богатые европейские государства изолируют себя от менее развитого мира.	Евроцентрический настрой может привести к политике игнорирования глобальных проблем, порождающих миграционные потоки.	Вызовы системам социальных государств и национальным самосознаниям могут привести к массовому сопротивлению.

Сценарий 1 (закрытые внутренние и внешние границы)

Сценарий 1 описывает Евросоюз как целостную организацию с закрытыми внутренними и внешними границами: Европу, состоящую из совокупности небольших крепостей – стран-участниц, регионов и общин, сопротивляющихся миграционному давлению. Из опасения, что территории будут наводнены мигрантами, индивидуально-государственная и общеевропейская политика в данном сценарии направлены на защиту национально-государственного самосознания и местных культур. Параллельно члены ЕС усиливают контроль за доступом в пределы Европы, чтобы укрепить суверенитет, рискующий пострадать в случае упразднения государственных границ. В странах ЕС нарастают требования ассимиляции, которая ограничивает свободу мигрантов иметь собственную культуру и самосознание: тот, кто хочет войти в местное общество, обязан усвоить господствующие культурные нормы, правила поведения, ценности и цели принимающей нации (Young, 1990).

В данном сценарии социальная напряженность между этническими группами представляет собой благодатную почву, на которой правые партии взращивают атмосферу беспокойства, распространяя тревожные заявления о перемещающихся по всему миру террористах, преступниках, фундаменталистах, о бесконтрольных миграционных потоках, росте безработицы из-за дешевизны «пришлой» рабочей силы, сегментации рынков труда и крахе систем социального обеспечения. На этих основаниях они предлагают больше не принимать мигрантов и тем самым предотвратить культурное разобщение и социальные проблемы.

Европейский проект в Сценарии 1 сохраняется, однако в ходе расширения ЕС нарастает подозрительность в отношениях между старыми и новыми, богатыми и менее богатыми его членами. Граждане ЕС, переезжающие в другую страну ЕС, не получают местных социальных пакетов и во многих случаях считаются гражданами второго сорта. В такой ситуации главным препятствием для свободной трудовой миграции являются западные социальные государства с более высоким уровнем благосостояния. Коллективный социальный шовинизм узаконивает ограничительную гражданскую политику и приводит к ужесточению миграционных законов и правил – например, к продлению переходных периодов. Как следствие, мобильность в рамках Европы остается низкой (за исключением

европейской элиты). Мигранты из новых членов ЕС, представляющие средние слои и рабочий класс, испытывают значительные трудности при получении работы, соответствующей их квалификации, и доступе к социальному обеспечению. Старые члены ЕС испытывают неуверенность в способности новых членов контролировать внешние границы и пресекать контрабанду, а у новых членов может возникнуть настороженность в отношении ЕС, еще более усложняющая их интеграцию. Реагируя на внутренние проблемы, связанные с миграцией, ЕС ужесточает политику по приему мигрантов и беженцев. Внутри ЕС трудовые рынки работают в значительной мере по избирательному принципу. Если специалисты и ученые из других стран ЕС и избранных стран получают беспрепятственный доступ на рынок труда, то мигранты из стран, не относящихся к Европе, вне зависимости от их образования, ассоциируются с низкооплачиваемой, непрестижной и/или непостоянной работой. Парадоксальным образом, эта последняя группа, которую во многих отношениях считают угрозой социальному государству, играет важную роль в его обеспечении, выплачивая налоги и прочие сборы, не говоря уже о работе в самих сферах социального обеспечения и здравоохранения.

Сценарий 2 (открытые внутренние, закрытые внешние границы)

По Сценарию 2 Европа движется от индивидуально-государственной к коллективной политике. В результате намечается прогресс в области равенства и регионального развития. Улучшение условий в небогатых регионах Центральной и Восточной Европы приводит к тому, что крупные миграционные потоки не возникают. Богатые страны отказываются от введения переходных периодов, чтобы избежать нехватки рабочей силы, привлечь ценный человеческий капитал и поднять свою экономику. Создание общих рынков, рост культурного обмена и постепенная координация систем социального обеспечения снижают барьеры для людской мобильности между странами ЕС. Соответственно, углубляется европейская интеграция.

Однако внутренняя гармония ЕС достигается лишь за счет игнорирования глобальных миграционных вызовов. Ликвидация внутренних границ приводит к укреплению внешних и усилению внутреннего контроля за теми, кого воспринимают как символ

неуважения к внешним границам Европы, то есть, мигрантами из третьих стран.

Что касается политики по беженцам и миграции, то правительства передают свои полномочия на уровень ЕС в целях координации общего подхода. Несогласованные контрольные меры уходят в прошлое, уступая место эффективному сотрудничеству между национальными полициями и системами наблюдения, что более не позволяет иммигрантам обходить законы, меняя страну пребывания. Французский философ Жиль Делез (Deleuze, 1990) описывал такую ситуацию как переход от дисциплинарного общества Фуко (контроль фрагментирован) к обществу контроля (контроль непрерывен и вездесущ). Миграционную политику сменяет политика контроля с помощью новейших информационных систем и специальных биометрических методик установления личности. Суть подобных ограничительных миграционных мер лучше передает метафора «Европа-надсмотрщик», чем привычное «Крепость Европа», поскольку она акцентирует развитие новейших средств опознания и внутренних контрольных систем с целью улучшения защиты доступа к государственным ресурсам и рынку труда (Engbersen, 2001, p. 223).

Внешнюю иммиграцию в Евросоюз призваны сократить снижение социальных пособий, усложнение воссоединения семей и недопущение иммигрантов к работе в сферах здравоохранения и образования. Парадоксальным образом, эти превентивные меры и ужесточение пограничного контроля не удерживают людей от миграции и лишь способствуют нелегальной иммиграции – поскольку прибыльность контрабандного ввоза людей тем выше, чем труднее въехать в страну. Контроль сам себя загоняет в порочный круг: присутствие незаконных мигрантов усиливает популистские и антииммигрантские настроения; тема исходящих от иммигрантов угроз используется прессой и политиками, чтобы связать рост преступности с миграцией; общественная тревога возрастает, побуждает политиков вводить все более жесткие меры, и процесс продолжается.

В целях сдерживания миграции и облегчения депортации нежелательных мигрантов расширяется сотрудничество со странами, поставляющими мигрантов в наибольших количествах. В этих же целях Европа старается улучшить отношения с непосредственными соседями на юге и востоке. Эти меры, возможно, сместят проблему

миграции из Европы в бедные районы мира, но не ликвидируют причины, порождающие вынужденную миграцию.

Сценарий 3 (отсутствие внутренних границ, прозрачные внешние границы)

Сценарий 3 рисует мультикультурную Европу, в которой происходит оживленный культурный обмен между ее членами и с третьими странами. Социальные трения между местными и иммигрантскими сообществами сходят на нет благодаря мобилизации и усилению альтернативных политических групп, массовых движений и ранее маргинализированных мигрантов из третьих стран. Это, в свою очередь, повышает эффективность лоббирования в пользу мигрантов, порождает призывы к более открытой иммиграционной политике ЕС и пересмотру существующих систем установления личности и контроля.

За политикой открытых границ стоят различные интересы. Упомянутые выше группы приводят моральные аргументы – права человека и глобальную справедливость – в то время как европейские предприниматели и хорошо организованные группы экономических интересов приветствуют открытые границы, имея в виду конкурентные преимущества и долгосрочные выгоды для стареющей Европы. Однако доводы последних проблематичны, поскольку зависят от конкретных обстоятельств: если экономическое положение станет хуже, проиммигрантские призывы к открытым границам могут быстро обернуться противоположностью: ростом антииммигрантских настроений, социальным шовинизмом и возведением новых барьеров. Поэтому моральные аргументы в данном контексте более адекватны.

Призывы к дерегулированию трудовых рынков Европы, превознесение либеральных ценностей и всеобщих прав человека ведут к ситуации, в которой ЕС утрачивает всякие оправдания для сохранения своих границ и, в конце концов, принимает политику открытых (на взаимной основе) границ в глобальном масштабе (см. Vader, 1995). Мобильность людей поощряется благодаря способности рынка труда к саморегулированию. Если возникают проблемы, в них вникать уже не миграцию и открытые границы, а социо-экономическую систему и ее институты, не способные надлежащим образом реагировать на мобильность людей. Европа открытых границ в той или иной степени вынуждена участвовать в проектах, устраняющих

причины вынужденной миграции за счет перераспределения ресурсов в международном масштабе. Эти ресурсы направляются в страны, дающие основное количество мигрантов, и преимущественно в беднейшие районы мира. В пределах Европы мобильность высока среди всех социальных групп, а не только среди ученой и деловой элиты. Как следствие, ЕС становится еще более мультикультурным: постмодернистские кочевники без отчетливого национального самосознания больше не исключение, а правило. Европа превращается из «закрытой фактории» в космополитическое сообщество различных транснациональных самосознаний. Практически это означает, что ЕС проводит политику мультикультурной интеграции: культурное разнообразие означает право быть не похожим на других и придерживаться собственной культуры, а интеграция – интерактивный, двунаправленный процесс, в котором обе стороны интенсивно участвуют и порой создают нечто новое (Kumar, 2003; Modood, 1997).

Проблема незаконной иммиграции снимается предоставлением всем жителям ЕС легального статуса. Это позволяет, наконец, точно подсчитать реальное население Европы. Единое наднациональное гражданство ЕС – радикальный шаг к подлинной интеграции, поскольку он отделяет гражданство от территориальной, этнической, культурной и государственной принадлежности. Для мигрантов подобное гражданство означает избавление от ассимиляционной политики национальных государств и свободу оставаться самими собой. Европейское гражданство – промежуточный шаг, один из многих шагов к общемировому гражданству, о котором Хабермас говорил: «Даже если нам предстоит долгий путь к подлинному статусу граждан мира, этот статус уже не является только миражем» (Habermas, 1996, p. 515). Космополитическая Европа, потребует, однако, таких крупномасштабных перемен, как реформирование систем налогообложения и приватизация структур социального обеспечения. Последняя станет, по-видимому, самым большим препятствием на пути к космополитическому устройству, поскольку встречает резко отрицательное отношение в современной Европе.

Заключение

Автор этой главы поставил перед собой задачу рассмотреть, является ли метафора «Европа без границ» чистой риторикой, актуальной реальностью или утопической идеей. Изучение схем мобильности в рамках Евросоюза, препятствий для миграции и различных политических подходов позволяет сделать вывод, что рассуждения о Европе без границ часто представляют собой не больше, чем риторику – по крайней мере, в тех случаях, когда понятие «граница» понимают не в узком значении национальных рубежей, а в более широком, включающем административные, культурные, языковые и прочие барьеры. Можно сказать, что Европа без границ – реальность для некоторого количества европейцев (деловой и академической элиты), чистая риторика — для большинства граждан ЕС и пока только мечта для не-граждан, чья свобода перемещения ограничена директивами и законами. Иными словами, европейские границы выглядят по-разному для различных групп и отдельных лиц, всегда субъективно воспринимающих незримые границы.

Поскольку Евросоюз в настоящее время разрабатывает меры по преодолению помех для перемещения, «Европа без границ» в один прекрасный день может стать реальностью. Но даже в этом случае метафора будет относиться только к видимым и невидимым барьерам внутри ЕС, но не к его внешним границам. При нынешней политической ситуации на уровне всей Европы и на уровне членов ЕС и при широко распространенных опасениях по поводу неконтролируемых миграционных «потоков» ликвидация внешних границ ЕС – утопия.

Что касается трех приведенных выше сценариев возможного состояния миграции и миграционной политики в Евросоюзе, то Сценарий 1 (закрытые внутренние и внешние границы) представляет собой шаг назад по сравнению с существующим положением. Потенциальные предпосылки этого сценария таковы: восприятие возрастающих угроз (например, терроризма) как следствия политики открытых дверей и/или издержек расширения ЕС и процесса интеграции. Сценарий 2 (закрытые внешние границы при отсутствии внутренних) станет шагом вперед по сравнению с текущей ситуацией, если понимать границы в широком смысле. Внешние границы будут приоткрываться лишь в исключительных случаях из соображений

экономической выгоды или морального престижа (например, при недостатке квалифицированной рабочей силы или для приема политических беженцев). Во всем прочем Европа останется «крепостью». Сценарий 3 (отсутствие внутренних и прозрачные внешние границы) – утопия.

Одна из причин нереальности Сценария 3 в ближайшем будущем – широко распространенная подозрительность в отношении мигрантов из третьих стран. Общественные опасения по поводу неконтролируемых миграционных потоков вновь и вновь способствуют укреплению границ (как в значении внешних рубежей, так и в смысле доступа к учреждениям, системам и ключевым постам) Европейской Крепости ради защиты благосостояния богатых развитых стран ЕС. Вряд ли Европа избавится от связанных с миграцией страхов в ближайшем будущем. Кроме того, реализация Сценария 3 подразумевает радикальную перестройку систем социального обеспечения. Существующие системы не в состоянии гарантировать пособия по болезни и безработице и/или компенсацию низкого дохода всем, кто пожелает жить в Европе или переехать в другую страну ЕС. Поэтому необходимым условием «миграции без границ», во всей видимости, является снижение уровня выплат и индивидуализация социального обеспечения (принципа социального страхования). А поскольку высокие стандарты благосостояния и социального обеспечения считаются главной отличительной особенностью ЕС, европейцы вряд ли захотят лишиться этих преимуществ ради открытых внешних границ.

Однако Сценарий 3 не следует отвергать совершенно безоговорочно. Если в целом он и утопичен, это не значит, что ЕС не сможет использовать в своей будущей политике отдельные его элементы – такие, как более широкая ответственность в деле обеспечения равенства, справедливости и устойчивого развития. Дискуссии о Европе без внешних границ важны в том отношении, что ставят под вопрос необходимость и законность контроля за иммиграцией. Хотя Европа и не готова принять концепцию открытых границ и беспрепятственного перемещения людей, следует иметь в виду: сегодняшняя утопия завтра может стать реальностью.

Примечания

1. При отсутствии уточнений термин «Европа» обозначает Европейский Союз и входящие в него страны.

Библиография

Amnesty International U.K. 2003. European Union: asylum – Amnesty International backs UNHCR criticism of EU asylum proposals. www.amnesty.org.uk/deliver/document/15018.html (accessed 23 August 2004).

Angst vor Polen. 2001. Spiegel Online. www.spiegel.de/spiegel/0,1518,150587,00.html (accessed 21 December 2006).

Bader, V. 1995. Citizenship and exclusion – radical democracy, community, and justice: or, what is wrong with communitarianism? *Political Theory*, Vol. 23, No. 2, pp. 211–46.

Berg, E. and van Houtum, H. 2003. A border is not a border. E. Berg and H. van Houtum (eds), *Borders between Territories: Discourses and Practices*. Ashgate, Aldershot, pp. 1–2.

Best, U. 2003. The EU and the Utopia and anti-Utopia of migration: a response to Harald Bauder. *ACME: An International E-Journal for Critical O.* www.acme-journal.org/vol2/Best.pdf (accessed 29 April 2004).

Bigo, D. 2000. Migration and security. V. Guiraudon and C. Joppke (eds), *Controlling a New Migration World*. London and New York, Routledge, pp. 121–44.

The Coming Hordes. 2004. http://economist.com/world/europe/displayStory.cfm?story_id=2352862. 15 January (accessed 18 May 2004).

Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. 2002. http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC_consol.pdf (accessed 28 April 2004).

Council of the European Union. 1999. Tampere European Council – presidency conclusions. <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm> (accessed 28 April 2004).

Deleuze, G. 1992. Postscript on the societies of control. www.modcult.brown.edu/students/segall/deleuze.html (accessed 5 July 2004).

DIW. 2000. EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten. DIW-Wochenbericht 21, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. www.diw-berlin.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/00-21-1.html (accessed 25 August 2001).

Engbersen, G. 2001. The unanticipated consequences of Panopticon Europe. V. Guiraudon, and C. Joppke (eds), *Controlling a New Migration World*. London and New York, Routledge, pp. 222–46.

Entrikin, J. N. 2003. Political community, identity and cosmopolitan place. M. Berezin and M. A. Schain (eds), *Europe without Borders: Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, pp. 51–63.

EU einigt sich auf Asylrecht. 2004. Spiegel. www.Spiegel.de/politik/ausland/0,1518,297671,00.html (accessed 29 April 2004).

European Commission. 2001a. *Employment in Europe 2001 – Recent Trends and Prospects*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

_____. 2001b. The free movement of workers in the context of enlargement. http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/migration_enl.pdf (accessed 30 August 2001).

_____. 2002. Barcelona: Commission sets 2005 target to deliver EU worker mobility. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/feb/034_en.htm (accessed 8 May 2004).

_____. 2004. Free movement. Information on the transitional rules governing the free movement of workers from, to and between the new Member States. <http://europa.eu.int/eures/main.jsp?acro=free&step=0&lang=en> (accessed 28 June 2004).

_____. 2006a. The European Union Policy towards a Common European Asylum System. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm (accessed 30 November 2006).

_____. 2006b. Free movement within the EU – a fundamental right, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/fsj_freetravel_intro_en.htm (accessed 2 December 2006).

_____. 2006c. Migration and Asylum in numbers. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/statistics/doc_immigration_statistics_en.htm (accessed 2 December 2006).

_____. 2006d. Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004 – 30 April 2006). http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/feb/com_2006_0048_en.pdf (accessed 2 December 2006).

European Union. 2004a. Schengen (Agreement and Convention). <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000s.htm#s4> (accessed 29 April 2004).

_____. 2004b. Coordination of the Community Immigration Policy. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33155.htm> (accessed 29 April 2004).

_____. 2004c. Eurodac system. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33081.htm> (accessed on 12 August 2004).

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2004. Migration trends in an enlarged Europe: summary. www.fr.eurofond.eu.int/publications/files/EF0432EN.pdf (accessed 18 May 2004).

European Parliament. 2004. Progress towards an area of freedom, security and justice (2003). www2.europarl.ep.ec (accessed 15 July 2004).

European Union. 2004a. Glossary: Schengen (Agreement and Convention). http://europa.eu/scadplus/glossary/schengen_agreement_en.htm (accessed 22 April 2004).

_____. 2004b. Coordination of the Community immigration policy. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33155.htm> (accessed 29 April 2004).

_____. 2004c. 'Eurodac' system.
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33081.htm> (accessed 12 August 2004).

Eurostat. 2002. The Social Situation in the European Union 2002. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

_____. 2003. The Social Situation in the European Union 2003. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Foucault, M. 1994. *Dits et écrits 1954–1988*. Paris, Gallimard.

Graham, T. 1992. The single European market and labour mobility. *Industrial Relations Journal*, No. 1, pp. 14–25.

Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, U.K., Polity Press.

Helsingin Sanomat, International Edition. 2000. SAK survey: 400,000 Estonians would like to work in Finland.
www2.helsinginsanomat.fi/English/archive/news.asp?id=20000905xx17 (accessed 26 May 2004).

Horsti, K. 2003. Turvapaikan muuttuvat ulottuvuudet Euroopassa. S. Villa and S. Pehkonen (eds), *Kosmopolis: Rauhan, konfliktin ja maailmanpolitiikan tutkimuksen aikakauslehti*, No. 4, pp. 7–23.

Huysmans, J. 1995. Migrants as a security problem: dangers of securitizing societal issues. R. Miles and D. Thränhardt (eds), *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London, Pinter, pp. 53–72.

Kamppinen, M., Malaska, P. and Kuusi, O. 2003. Tulevaisuudentutkimuksen peruskäsitteet. M. Kamppinen, P. Malaska and O. Kuusi (eds), *Tulevaisuudentutkimus: perusteet ja sovellukset*. Tampere, Finland, Tammer-Paino Oy, pp. 19–53.

Kumar, K. 2003. The idea of Europe: cultural legacies, transnational imaginings, and the nation-state. M. Berezin and M. A. Schain (eds), *Europe without Borders: Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age*. Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, pp. 33–50.

Kunz, J. 2002. Labour mobility and EU enlargement: a review of current trends and debates. Brussels, European Trade Union Institute. (Discussion and working paper.)

Langewiesche, R. 2001. EU enlargement: general developments and the free movement of labour – on the way to compromise? E. Gabaglio and R. Hoffmann (eds), Trade Union Yearbook 2000, Brussels, European Trade Union Institute, pp. 317–36.

McDowell, M. 2004. Justice Council reach political agreement on Asylum Procedures Directive. www.eu2004.ie/templates/news.esp?sNavlocator=66&list_id=629 (accessed 18 May 2004).

Ministers reach breakthrough on EU asylum policy. 2004. Deutsche Welle. www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1156465,00.html (accessed 18 March 2004).

MKW GmbH. 2001. Exploitation and development of the job potential in the cultural sector in the age of digitalization: obstacles to mobility for workers in the digital culture in the European Union. Munich, MKW GmbH. (Study commissioned by the European Commission, DG Employment and Social Affairs, Brussels.)

Modood, T. 1997. Introduction: the politics of multiculturalism in the new Europe. T. Modood and P. Werbner (eds), *The Politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity and Community*. London, Zed Books, pp. 1–24.

PSE Group. 2004. Free movement of workers and transitional agreements. Brussels, PSE Group (The Socialist Group in the European Parliament). (Working paper for the Committee on Social and Employment Affairs.)

Rasmussen, H. K. 1997. *No Entry: Immigration Policy in Europe*. Copenhagen, Copenhagen Business School Press.

Rodrigues, S. 2004. Why are internal security and immigration issues so important for the new Member States. www.ui.se/stephaner.pdf (accessed 28 April 2004).

Samorodov, A. 1992. Labour mobility in Europe a a result of changes in Central and Eastern Europe. *Labour*, Vol. 6, No. 3, Winter, pp. 3–21.

Scagliotti, L. 2003. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Einwanderung und Asyl – eine kurze Aktualisierung. Paper presented at PSE-conference, Area of Freedom, Security and Justice: Four Years after Tampere – Our Proposals for the Future. Tampere, Finland, 13 and 14 October.

Tassinopoulos, A. and Heinz, W. 1998. Mobility and migration of labour in the European Union. A. Tassinopoulos, H. Werner and S. Kristensen (eds), *Mobility and Migration of Labour in the European Union and Their Specific Implications for Young People*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, pp. 5–98.

Vandamme, F. 2000. Labour mobility within the European Union: findings, stakes and prospects. *International Labour Review*, No. 4, pp. 437–55.

Walzer, M. 1994. *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*. Notre Dame, Ind., University of Notre dame Press.

Wie viele nach EU-Osterweiterung in den goldenen Westen wollen. 2001. *Neue Kronen Zeitung*, 7 June.

Wiegand, I. 2002. Freizügigkeit in der erweiterten EU: Überprotektion oder gelungener Kompromiß? Report of experts' meeting held at Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 11 March. Berlin, SWP and the European Commission.

Young, I. M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, N.J., Princeton University Press.

Глава 8

Грациано Баттистелла

Миграции без границ в Азиатском регионе: долгий путь, который еще предстоит пройти

Границы имеют значение. Они определяют территории, и концепция территориальности имеет огромное значение для формирования национальных государств. Но сегодня мы живем в глобализованном мире, в котором все сильнее распространяется «новое общее представление радикального ослабления территориальности» (Lapid, 2001, p.9). Соответственно, «функция границ как препятствий утрачивает значение по сравнению с функцией границ как мостов» (Albert and Brock, 2001, p. 36). Мигрантов считают одной из сил, способствующих пониманию мира, структурированного какими-то иными факторами, чем просто превращенные в территории пространства.

В прошлом у осевших мигрантов было свойство образовывать меньшинства. Такие сообщества были показателем их «отличности» от господствующего общества. Однако ныне у мигрантов есть возможность создавать транснациональные сообщества. Этой тенденции способствуют более надежные, более быстрые и более дешевые транспортные средства, доступность экономических и культурных благ, таких, как этническая пища и этнические СМИ; и, прежде всего, доступные средства мгновенной связи. Подобно термину «глобализация», понятие «транснационализм» может запросто стать чрезмерно используемым понятием, применяемым к любым состоящим из мигрантов сообществам и, возможно, несущим чрезмерно богатые подтексты. Тем не менее, это понятие указывает на ослабление границ как государственного механизма, предназначенного для достижения контроля и формирования «национальной» идентичности.

Хотя миграции размывают функции границ, границы по-прежнему регулируют миграции. В период обострения озабоченности национальной безопасностью контроль над границами считается обязательным условием предотвращения исходящих извне опасностей. Прекращение въезда мигрантов, таким образом,

становится исключительно важным для обуздания проникновения в страну нежелательных элементов. Недавним и впечатляющим проявлением такой озабоченности проблемой безопасности стало решение США построить вдоль своей южной границы с Мексикой стену длиной 700 миль. Подробно это решение сформулировано в Законе о стене безопасности, подписанном президентом Джорджем Бушем в октябре 2006 года. Наряду с соображениями национальной безопасности, свободе передвижения людей препятствуют и экономические соображения. Издержки, вызванные миграциями, считаются (преимущественно странами, в которые направлены миграционные потоки) слишком высокими для того, чтобы допустить свободное передвижение. Напротив, в пользу сценария миграций без границ высказывается ряд либеральных философов и экономистов, таких, как политолог Мансур Олсон, который пишет: «Выгоды от миграций из бедных стран в богатые настолько колоссальны, что эти миграции невозможно пресечь никакими мерами, приемлемыми для чувствительности современных демократий» (Olson, 1998, p. 371).

Проведя обзор политических исследований, Массэй (Massey, 1999) приходит к выводу, что на политику, проводимую странами-реципиентами, оказывают влияние экономическое здоровье, объем международных потоков и основные идеологические течения. Соответственно, в развитых странах существует тенденция к ограничению иммиграции из развивающихся стран, и это происходит как раз в то время, когда развивающиеся страны обнаруживают, что стимулирование эмиграции все более служит их интересам. Какая из тенденций возьмет верх? Хотя на пограничный контроль выделяют все больше ресурсов, совершенно ясно, что иммиграция продолжается, несмотря на ограничения, устанавливаемые странами, в которые направлены иммиграционные потоки. Далее, хотя такие страны официально проводят политику противодействия незаконным миграциям, существует, тем не менее, некое молчаливое согласие с «разумным» уровнем незаконных миграций.

Каких целей должна пытаться достичь правильная политика в условиях действия столь могучих глобальных сил? Следует ли стремиться к усилению пограничного контроля ради попытки остановить незаконную иммиграцию? К признанию практической неосуществимости пограничного контроля и согласия со свободой передвижения людей? Или к подтверждению нынешнего курса миграционной политики, в том числе признания некоторого уровня незаконной миграции? В этой главе в качестве примера

рассматриваются миграции в Азии. В первой части главы описаны истоки и развитие миграций в Азии на протяжении последних 30 лет и современное группирование миграций в пять подсистем. Затем незаконные миграционные потоки в этих подсистемах представлены как указание на ограниченное воздействие миграционной политики, направленной на ограничение права передвижения. В следующей части вкратце описываются основы этого права и его особенности. Это приводит к рассмотрению инкорпорации и гражданства как средств демонтажа внешних границ и возведения внутренних границ, что приводит в основном к косметическим усилиям. В заключении сделан вывод о том, что в азиатском регионе сценарий миграций без границ вряд ли будет вскоре реализован. В то же время неадекватность политики, проводимой национальными государствами в отношении миграций, получает, по крайней мере, косвенное признание, которое проявляется в региональных диалогах по вопросам управления миграциями. На долгом пути к свободному передвижению работников через открытые границы промежуточным шагом могут стать региональные соглашения о более тесной интеграции рынков рабочей силы.

Развитие миграций в Азии

Современные трудовые миграции в Азии представляются множеством разнонаправленных миграционных потоков. Однако потоки эти возникли не одновременно. Скорее, они возникли как реакции на экономические возможности и политическое регулирование. Пожалуй, можно выделить три определенных фазы, характеризующие усиливающееся распространение миграций в регионе.

Истоки: трудовые миграции на Средний Восток (70-е годы XX века)

Средний Восток начал привлекать трудовых мигрантов из азиатского региона в начале 70-х годов XX века. Истоки и развитие этого движения хорошо известны (Amjad, 1989; Appleyard, 1999). Начало этому движению положили крупные инфраструктурные проекты в странах Персидского залива, развернувшиеся вследствие увеличения доходов этих стран от продажи нефти, цены на которую в 70-е годы резко повысились. Замедление темпов экономического роста и прекращение трудовых миграций в Северную Европу привели

к смещению внимания компаний и технических специалистов на Средний Восток, страны которого до этого черпали необходимые им трудовые ресурсы из соседних арабских стран. В 70-е годы Средний Восток в поисках рабочей силы обратился к Азии, сначала к Индии и Пакистану, а затем и к более отдаленным странам Востока — к Южной Корее, Таиланду и Филиппинам.

Эта первая фаза, характеризующаяся миграциями из нескольких стран Южной и Юго-Восточной Азии в одном направлении, достигла своего расцвета в начале 80-х годов и создала систему, впоследствии охватившую и другие регионы. У этой системы было три характерных черты: вовлечение частного сектора в управление вербовкой и размещением мигрантов; наем мигрантов только на ограниченный срок (в основном, на два года); и избежание долгосрочных миграций — от мигрантов требовали возвращения на родину до возобновления контрактов с ними, а воссоединение семей не допускалось. В отличие от опыта трудовых миграций в Европе, где для управления миграционными потоками использовали межправительственные соглашения, система в Азии была отдана на откуп частному сектору и вскоре превратилась в исключительно выгодный бизнес. В разных странах-донорах, как грибы, размножились агентства по вербовке рабочей силы, а в странах Среднего Востока рабочими-мигрантами занимались спонсоры, которые, как утверждалось, действовали в соответствии с наличием реальных возможностей трудоустройства.

Расширение трудовых миграций: появление новых стран-доноров в Восточной и Юго-Восточной Азии (80-е годы XX века)

Блестящие возможности, открывшиеся работникам в странах Среднего Востока, в середине 80-х годов закрылись, когда большинство инфраструктурных проектов было завершено, а цены на нефть снова упали — менее чем до 10 долларов США за баррель. Однако спрос на рабочую силу вскоре сместился: на смену строительным рабочим и техникам пришли специалисты по эксплуатации и обслуживанию. Поскольку система уже функционировала, у всех участвующих в ней сторон была заинтересованность в ее сохранении. На сцену в качестве источников рабочей силы для Среднего Востока выступили другие страны, в частности, Бангладеш и Шри-Ланка в Южной Азии и Индонезия в Юго-Восточной Азии. А миграционные потоки из Южной Кореи и

Таиланда иссохли по двум разным причинам. В Южной Корее появились большие возможности для развития, а в Таиланде конец миграционным потокам в Саудовскую Аравию положил политический инцидент.

Спад миграций, направленных на Средний Восток, и появление возможностей в других странах изменили направление миграционных потоков, которые обратились, в частности, в страны Восточной и Юго-Восточной Азии. Уровень и тип миграционных потоков отчасти сформировались под воздействием типа пограничного контроля, осуществляемого в странах назначения. В Восточной Азии главной из таких стран является Япония, которая в 80-х годах превратилась во вторую по размерам экономику в мире. Однако Япония противилась импорту неквалифицированной рабочей силы, предпочитая этому расширение найма женщин. Япония предпочла пойти по линии наращивания технологической насыщенности производственных процессов и начать перемещение производства в страны с дешевой рабочей силой. Полностью избежать трудовой иммиграции Японии не удалось. Некоторая иммиграция все равно происходила. Мигранты проникали в страну преимущественно под видом туристов, просрочивших свои въездные визы и оставшихся в качестве незаконно работающих лиц. Япония также изобрела ряд схем, позволявших решать проблему дефицита рабочей силы. Как рынок рабочей силы, Япония отличается особенностями спроса: Япония нуждается в артистах развлекательного жанра, которые и прибывают (главным образом, с Филиппин). В Японии эстрадных артистов считают профессионалами, и потому они могут получать рабочие визы.

В Юго-Восточной Азии крупными центрами притяжения рабочей силы быстро стали Сингапур и Малайзия. Миграционные потоки, направленные в эти страны, существенно различались по причине разных миграционных политик. Сингапур с момента обретения независимости полагался на мигрантов. Сначала из Малайзии, потом из других азиатских стран, таких, как Бангладеш, Таиланд и Филиппины. Управление трудом мигрантов было подчинено целям ускоренного экономического развития, но при этом предпринимались меры, направленные на избежание зависимости от труда неквалифицированных мигрантов. Двумя инструментами управления миграциями были система квот (каждому сектору экономики разрешалось поддерживать определенную долю мигрантов в рабочей силе) и наложение штрафов на работодателей, нанимавших неквалифицированных иностранных рабочих. Целью этой политики

было предотвращение вытеснения «дешевыми» рабочими-мигрантами местных работников и стимулирование технологического прогресса (Wong, 1997). В 1986 году, когда Сингапур вступил в рецессию, работодателей побуждали сократить численность иностранных рабочих. В 1997 году, в результате разразившегося в регионе кризиса, Сингапур не пошел на автоматическое сокращение численности иностранных работников. Вместо этого Сингапур проводил политику, направленную на поддержание своей конкурентоспособности.

Малайзия стала страной иммиграции, не имея никакой ясной программы превращения в такую страну, благодаря найму мигрантов (преимущественно прибывавших из Индонезии, а также с Филиппин, из Таиланда и Бангладеш), главным образом, для работы на плантациях, в строительстве и секторе услуг. С самого начала поток мигрантов из Индонезии характеризовался незаконными проникновениями мигрантов на территорию Малайзии, где они и оставались. Различные соглашения со странами-донорами обеспечили Малайзию юридическими инструментами, позволявшими увеличивать или сокращать численность иностранных рабочих; но не способность контролировать свои границы.

Консолидация: трудовые миграции в Азии (90-е годы XX века)

90-е годы отмечены консолидацией трудовых миграций через их распространение на новые страны, развитием новых схем «трудовых миграций» и продолжением миграций даже в периоды экономических кризисов. Вольно или невольно, еще три страны открылись для миграций в начале 90-х годов. Первой страной стал Тайвань, формально утвержденная политика которого в области трудовых миграций была направлена на ввоз дополнительных рабочих для крупных инфраструктурных проектов. Для того чтобы избежать превращения временных мигрантов в фактических поселенцев (как это произошло в Европе), Тайвань решил ограничить сроки контрактов (сначала одним годом, затем двумя; позднее этот срок был продлен до трех лет и совсем недавно до шести лет), не оставив мигрантам ни малейшей возможности возобновить контракты. Первоначально было решено разрешить въезд мигрантов только из четырех стран (Индонезии, Малайзии, Филиппин и Таиланда), но в 1998 году к этому списку был добавлен Вьетнам, а в 2004 году списокполнила Монголия. Наем мигрантов был ограничен определенными

отраслями, а вербовка работников была вверена небольшому количеству кадровых агентств, деятельность которых можно было отслеживать и корректировать отклонения в ней. Однако в управлении миграциями быстро возникли трудности: кадровые агентства стали отдавать выполнение своих лицензированных обязанностей в субподряд; работодателям из других отраслей удавалось получать квоты на ввоз иностранных работников, а мигранты, недовольные тем, что контракты с ними заключают только на один срок, стали возвращаться на Тайвань под другими именами. Стремительно расцвели кадровые агентства, превратившиеся в целую отрасль экономики, а это увеличило лежащие на самих мигрантов расходы по миграции (Tsay, 1995).

Если Тайвань формально принял иммиграционную политику, Южная Корея попыталась обойти эти формальности, учредив схему стажировок, похожую на ту, которую осуществляла Япония. Согласно этой схеме, Южная Корея должна была давать профессиональную подготовку иностранным рабочим, которые после такой стажировки должны были работать за рубежом на совместных предприятиях с участием корейских компаний. Однако совместные предприятия не состоялись, и стажеры, поначалу бывшие выходцами из стран Юго-Восточной Азии, вскоре превратились в незаконных мигрантов, которые нашли работу на мелких и средних предприятиях, у которых не хватало ресурсов для перемещения за рубеж (Park, 1995).

Таиланд тоже захлестнула волна незаконной миграции, обрушившаяся на страну почти внезапно. В данном случае мигранты были в основном выходцами из Мьянмы, с которой у Таиланда есть протяженная и проницаемая граница. Миграции происходили при пособничестве пограничных чиновников, которые способствовали въезду мигрантов на территорию Таиланда и трудоустройству мигрантов в строительстве, рыболовстве и на рисовых мельницах. Наряду с иммигрантами-бирманцами (которые составляют более 80% всех иностранных рабочих), иммигранты прибывали и из соседних с Таиландом Камбоджи и Лаоса. Эти люди пробирались по путям, впервые проложенным в период, когда Таиланд был первой страной-убежищем для беженцев во времена кризиса в Индокитае.

Примерами схем, используемых странами-реципиентами, являются схемы, разработанные Японией, которая по-прежнему противится приему неквалифицированных мигрантов. Хотя 90-е годы были для Японии временем экономического кризиса, это не

останавливало мигрантов, пытавшихся найти трещину в японском рынке рабочей силы. Реагируя на потребность национальной экономики в иностранной рабочей силе, Япония сначала ввела систему стажировок. Благодаря этой системе появились «ученики» из развивающихся стран, которые в течение года проходили обучение. За этим обучением следовал период работы по найму. (Поначалу продолжительность этого периода составляла год, но недавно была продлена до двух лет). Но такая система допускает в Японию немного людей (ежегодно в страну въезжает менее 50 тысяч человек). Более существенно число иностранных работников, которым разрешают въехать по причине их японского происхождения. В основном это выходцы из Бразилии, есть немного выходцев из Перу. Эти иммигранты смогли даже ввезти в Японию членов своих семей. Им разрешено работать в Японии в течение срока, не превышающего три года (Tsuzuki, 2000). Система *Nikkeijin* — яркий пример важной роли, которую играют в миграционной политике неэкономические факторы. Эта же схема является примером того, как страны открываются для трудовой миграции, не разрешая ее формально.

90-е годы отмечены двумя крупными кризисами. Первым стала война в Персидском заливе 1991 года, которая вызвала стремительное возвращение на родину примерно 1,5 миллиона мигрантов. Но когда этот кризис завершился, численность мигрантов в странах Персидского залива возросла, и в 1995 году достигла нового максимального значения. Война оказала более продолжительное воздействие на йеменцев и палестинцев, которые были изгнаны из Саудовской Аравии потому, что правительства Йемена и Палестинской автономии поддержали Ирак. Вторым кризисом стал финансовый и экономический кризис, захлестнувший всю Азию. Начавшись в Таиланде, этот кризис распространился на Южную Корею и Малайзию, а затем охватил весь регион. Малайзия и Таиланд осуществили массовую высылку мигрантов на родину, а Южная Корея поощряла добровольный отъезд мигрантов. Однако из стран, охваченных кризисом, добровольно выехали лишь немногие мигранты, поскольку условия в странах происхождения мигрантов были несколько не лучше, а уроженцы стран-реципиентов неохотно брались за работу, которую прежде выполняли мигранты. Эта ситуация создала условия для возвращения репатриированных ранее рабочих и привела к переосмыслению репатриационной политики (Battistella and Asis, 1999). Урок 90-х состоит в том, что однажды возникшие миграционные потоки трудно повернуть вспять. Скорее,

миграции имеют свойство приобретать структурный характер, так что пограничному контролю приходится приспосабливаться к миграциям.

Миграции в Азии в XXI веке

Развитие миграций в Азии также привело к осознанию того, что миграции возникли, чтобы остаться. Это касается не только зависимости от рабочих-мигрантов, возникшей в странах-реципиентах, особенно в странах с высоким удельным весом мигрантов в рабочей силе, таких, как Сингапур (где мигранты составляют 28% рабочей силы) и Малайзия (где доля мигрантов в рабочей силе равна 16%). То же самое следует сказать о секторах с высокой концентрацией мигрантов (таких, как строительство, рыболовство или надомные промыслы). Это относится и к зависимости стран происхождения мигрантов, для которых исход является предохранительным клапаном (или элементом стратегии развития). В данный момент, после 30 лет трудовых миграций, динамика и маршруты миграций вполне определены.

Современную ситуацию лучше всего представить в обобщенном виде, если сгруппировать миграционные потоки в пять миграционных подсистем.

1. Совет сотрудничества государств Персидского залива и его подсистема. Это — самая старая из подсистем. В странах Персидского залива существует огромная потребность в иностранной рабочей силе, поскольку у этих зависящих от добычи нефти стран нет достаточного числа обученных рабочих для удовлетворения потребностей частного сектора. Численность иностранцев в населении стран Совета сотрудничества Персидского залива возросла с 8,6 миллиона человек в 1990 году до 12,8 миллиона человек в 2005 году, увеличившись на 48,5% (UN, 2006a). Главной страной в этой системе остается Саудовская Аравия. В 2005 году в Саудовской Аравии проживало 6,4 миллиона мигрантов, что составляло 25,9% общей численности населения Саудовской Аравии. В Кувейте доля иностранцев в населении достигает 62,1%, а в ОАЭ — 71,4%. Страны, входящие в эту региональную организацию, стремятся увеличить занятость собственной рабочей силы и уменьшить численность иностранных рабочих (UN, 2006b). Однако такие попытки, дополняемые неоднократными попытками уменьшить незаконные миграции

иностранцев, оказались не слишком успешными. Страны Совета сотрудничества государств Персидского залива и, прежде всего, Саудовская Аравия являются главными (почти исключительными) целями мигрантов из Южной Азии. На Среднем Востоке проживает и работает примерно 3 миллиона индийцев (Srivastava and Sasikumar, 2003).

2. Система Индийского субконтинента. Хотя этот регион традиционно считается регионом-донором (за рубежом работает примерно 1,5 миллиона шри-ланкийцев, а Бангладеш в 2003 году изменила правила и разрешила женщинам старше 35 лет работать за рубежом в качестве домашней прислуги — *Migration News*, October 2005), он также является регионом притяжения для миграций, происходящих внутри региона. В частности, в Индии проживают мигранты из Непала, но оценки их численности разнятся — от 250 тысяч до 3 миллионов человек (Prasad, 2000). Многие мигранты из Бангладеш также направляются в Индию, в основном в штат Ассам (Srivastava and Sasikumar, 2003). Индия также открывает свои больницы для иностранцев, нуждающихся в лечении. Расходы на медицинскую помощь в Индии на 80% ниже, чем в США, и в 2005 году в индийских больницах лечилось 150 пациентов-иностранцев (*Migration News*, October 2006). В Пакистане проживает 3,5 миллиона человек-уроженцев других стран (UN, 2006), в частности, Бангладеш и Мьянмы, а также беженцы из Афганистана, численность которых в июне 2006 года достигла 1,08 миллиона человек (UNHCR, 2006).

3. Индокитайская система. У этой системы есть три различных центра притяжения. Первой точкой является Сингапур, где проживает 1,8 миллиона иностранцев и, по меньшей мере, 600 тысяч рабочих-мигрантов, в основном выходцев из Индонезии и с Филиппин (*Migration News*, October 2006). Второй точкой притяжения является Малайзия, на полуостровной части которой и в Сабахе проживают и законные, и незаконные мигранты. По состоянию на июль 2006 года в этой стране, согласно данным малазийского правительства, находился 1823431 иностранный рабочий. В Малайзии работают выходцы из 22 стран. Они заняты в основном в промышленности, строительстве и на плантациях. Среди стран исхода работающих в Малайзии иммигрантов лидирующие позиции занимают Индонезия (1172990 человек), Непал (199962 человек), Индия (130768 человек), Вьетнам (96892

человек) и Бангладеш (64156 человек) (*Asian Migration News*, 15 September 2006). Третьим центром притяжения в этой системе является Таиланд, в котором примерно 2 миллиона иностранных рабочих, преимущественно из Мьянмы, Камбоджи и Лаоса (*Migration News*, April 2006). Основными странами-донорами в этой системе являются Индонезия (за рубежом работает 3,5 миллиона индонезийцев, денежные переводы которых на родину к концу 2006 года, как ожидалось, должны достигнуть 3,3 миллиарда долларов) (*Asian Migration News*, 15 October 2006) и Филиппины. В 2005 году за рубежом (главным образом, на Среднем Востоке и в Азии) работали 733970 рабочих-филиппинцев, а еще 247707 филиппинцев плавали на судах; денежные переводы этих людей на родину составили 10,6 миллиарда долларов (РОЕА, 2006). К странам-донорам недавно добавился Вьетнам, в 2005 году направивший за рубеж 70600 мигрантов, из которых 25 тысяч выехали в Малайзию, 23 тысячи отправились на Тайвань, а 12 тысяч человек — в Южную Корею (*Migration News*, April 2006).

4. Система Гонконг-Тайвань. В этой системе два разных центра притяжения мигрантов. Гонконг притягивает главным образом прислугу (свыше 250 тысяч человек). Три четверти из этого числа составляют выходцы с Филиппин. Однако Тайвань проводит своеобразную политику трудовой иммиграции, касающуюся нескольких отраслей. На конец 2005 года на Тайване находились в основном мигранты из Таиланда (98322 человек), Индонезии (49094 человек), Филиппин (95703 человек) и Вьетнама (84185 человек), а также немногочисленные мигранты из Малайзии и Монголии, общей численностью 327396 человек (CLA, 2006). Мелкие компании, полагающиеся на менее дорогую иностранную рабочую силу, в последние годы перемещают свое производство на территорию КНР.

5. Система северо-восточной Азии. В этой системе основными странами притяжения мигрантов являются Япония и Южная Корея. В конце 2004 года в Японии проживали 1,96 миллиона иностранцев, среди которых самой крупной группой были корейцы (607000 человек). За ними следовали китайцы (488000 человек), бразильцы (287000 человек) и филиппинцы (199000 человек) (Kashiwazaki and Akaha, 2006). Иммиграционная политика Японии, в общем, по-прежнему направлена на недопущение иммиграции неквалифицированных рабочих. Япония

выдает визы профессиональным работникам развлекательного жанра (в 2004 году было выдано 134879 таких виз), благодаря чему на работу в Японии, особенно в ночных клубах, устраивается много женщин с Филиппин, из Китая и Таиланда. Однако ужесточение требований к въезжающим, произошедшее в 2005 году после того, как государственный департамент США назвал Японию страной, которая делает недостаточно для пресечения торговли людьми, резко сократило численность ежегодно въезжающих в страну. Южная Корея после долгих лет неудачных попыток утвердила формальную программу трудовой миграции. Эта программа вступила в силу в сентябре 2004 года. Предполагалось, что эта мера сократит уровни незаконных миграций, которые прежде были очень высокими. Система стажировок (ставшая причиной появления в стране большинства незаконных иммигрантов) действовала до конца 2006 года. В июне 2006 года в Южной Корее, по оценкам, проживало 346 тысяч иностранцев, в том числе 189 тысяч незаконных мигрантов (Migration News, October 2006). КНР, для которой серьезной внутривнутриполитической проблемой стали массовые внутренние миграции (в последние годы из аграрных районов в прибрежные мигрировало, возможно, 120 миллионов человек), следует рассматривать особо. С начала периода реформ власти все более энергично принимают меры, которые смещаются от запрета миграций (1979-1983 годы) к разрешению миграций (1984-1988 годы), от ограничения миграций (1989-1998 годы) к регулированию миграций (1999-2000 годы) и, наконец, к поощрению миграций (Ping and Piek, 2003). Китай также принимает все более активное участие в международном рынке рабской силы.

Если рассматривать миграции с точки зрения существующих в данном регионе стран-доноров, то следует заметить, что развитие миграций постоянно идет по восходящей. В 90-х годах миграции усилились практически вдвое. Для мигрантов из Южной Азии точками притяжения являются Саудовская Аравия и страны Среднего Востока в целом. Для выходцев из Бангладеш точкой притяжения является, кроме того, Малайзия. Сингапур привлекает индийцев, а Ливан — выходцев из Шри-Ланки. Саудовская Аравия также является главным центром притяжения мигрантов для индонезийцев и филиппинцев. Другие центры притяжения для индонезийцев находятся за пределами Среднего Востока. Это, прежде всего, Малайзия. Выходцев с Филиппин привлекают, главным образом,

Гонконг (куда направляется прислуга) и Япония (куда направляются артисты развлекательного жанра). Тайвань является главной целью для мигрантов из Таиланда, тогда как Малайзия и Тайвань являются главными точками притяжения вьетнамских мигрантов (International Organization for Migration [ИОМ], 2003).

Незаконные миграции в Азии

Миграции в Азии изначально и исторически развивались по незаконным каналам. Иногда незаконные каналы были и остаются единственными каналами проникновения в чужие страны, особенно в страны, в которых нет формальной миграционной политики. Позднее незаконные каналы миграций сохранялись наряду с новыми каналами, предоставленными различными участвующими в миграционном процессе сторонами. Как и в других частях света, незаконные миграции в Азии являются, прежде всего, ответом на недостатки управления миграциями (Battistella and Asis, 2003). Вместе с тем, незаконные миграции являются также симптомом глубоких противоречий мирового порядка, которые, в конечном счете, ставят под сомнение ограничение свободы трансграничного передвижения людей.

Краткий обзор динамики незаконных миграций в пределах разных подсистем указывает на то, что хотя формы развития и функционирования миграций в каждой из этих подсистем имеют свои особенности, они обнаруживают и существенные сходства. Обзор наглядно показывает также причины, по которым незаконные миграции следует рассматривать не изолированно от законных миграций, но в связи с ними. Для достижения общего понимания трансграничных миграций рабочей силы необходим всеобъемлющий подход к этому явлению.

Систематические и периодические незаконные миграции

Незаконные мигранты в странах Персидского залива создают проблему, к решению которой периодически приходится обращаться местным властям. Независимо от различных программ регистрации, незаконные мигранты продолжают проникать в эти страны благодаря двум каналам. Один из них коренится в системе *khafeel* (системе спонсорства), позволяющей некоторым гражданам государств Персидского залива контролировать ввоз в эти страны работников,

для которых есть рабочие места. Спонсоры, однако, вербуют работников больше, чем существует рабочих мест, для того, чтобы увеличить свои доходы с помощью поборов, налагая их (и тоже за плату) на других посредников по вербовке рабочей силы. Мигранты, сами того не зная, попадают, таким образом, в число незаконных мигрантов. Другой канал незаконных миграций — ежегодные паломничества в Мекку, после которых в Саудовской Аравии на положении незаконных мигрантов остается несколько тысяч человек. Превентивные меры против этих нарушений закона не имеют успеха, а программы регистрации иностранцев, в соответствии с которыми с незаконных мигрантов не взимают штрафов в обмен на регистрацию, за которой следует высылка на родину, приносят только временные результаты.

Незаконные миграции, порожденные наследием колониального прошлого

Незаконные мигранты в Пакистане появились, по большей части, в результате потоков, возникших в 70-80-х годах прошлого века, после создания Бангладеш. В отличие от потоков 50-60-х годов, поддержку которым оказывало правительство, мигранты более поздних времен были бедными работниками, селившимися в крупных городах. Надежных данных о численности незаконных мигрантов в Пакистане нет, а оценки колеблются в пределах от 1 до 3 миллионов человек. Большинство проживающих в Пакистане незаконных мигрантов — бенгальцы, но есть и бирманцы (Gazdar, 2003). В Индии, особенно в штате Ассам, незаконными мигрантами часто являются уроженцы Бангладеш. Проблема незаконных миграций вызывает определенные споры, накал которых дошел до того, что между двумя странами возведена стена. Незаконные миграции также сопряжены с торговлей людьми, особенно женщинами, которых используют для сексуальных услуг в индийских публичных домах.

Незаконные миграции как следствие незаконного пересечения границ

Юго-Восточная Азия — регион, являющийся центром притяжения нескольких миграционных потоков. В разных подсистемах незаконные миграции принимают различные формы. Однако наиболее распространенным способом въезда на территорию другого государства остается пересечение границ. Таиланд и

Малайзия — страны, в которых находится много незаконных мигрантов. Обеим странам довелось иметь протяженные границы с соседями — Таиланду с Мьянмой, Малайзии с Индонезией. Кроме того, этнические, культурные и религиозные сходства между Индонезией и Малайзией делают проникновение и пребывание индонезийских мигрантов на территории Малайзии сравнительно легким делом. Сходная традиция пересечения границы, сохранившейся до сегодняшнего дня, есть и у филиппинцев, проживающих на архипелаге Сулу и в малазийском Сабахе (Battistella and Asis, 2003). Для пресечения незаконных миграций из Таиланда правительство Малайзии возвело на одном из участков границы с Таиландом стену. Незаконные мигранты из Бангладеш также пользуются проходом, и некоторые из них по прибрежной полосе добираются до Таиланда.

Состояние незаконности до интеграции

Если говорить о Гонконге и Тайване, то в этих двух странах незаконными мигрантами являются, преимущественно, выходцы из КНР. Несмотря на строгую политику, разрешающую допуск ограниченного числа китайцев, немалому числу выходцев из КНР удается въехать на территорию этих стран, найти работу и осесть там. Мигранты пересекают границы, которые в будущем, когда Гонконг станет частью Китая, исчезнут. Что касается Тайваня, то предсказать, как будут развиваться его отношения с КНР, трудно. Возможно, незаконные миграции пойдут на убыль, поскольку по мере развития материкового Китая сокращается въезд даже законных мигрантов. И в Гонконге и Тайване возникают другие формы незаконных миграций, участниками которых становятся, по большей части, люди из расположенных в том же регионе стран-доноров, срок действия виз у которых истек, или же люди, въезжающие по подложным документам.

Терпимость к незаконным миграциям

В Восточной Азии в незаконных миграциях участвуют в основном люди, которые первоначально въехали на законных основаниях, но просрочили разрешения на пребывание в чужой стране и стали работать по найму без должных разрешений. Если в Южной Корее надеются на то, что данная проблема будет решена в момент, когда в 2007 году будет покончено с системой стажировок, Япония все еще противится принятию политики трудовой иммиграции.

Каждый год в Японии принимают жесткие меры ко все большему числу незаконных мигрантов. По оценкам министерства юстиции, в Японии в начале 2005 года находилось 240 тысяч незаконных мигрантов. Эта армия состояла, по большей части, из людей, у которых истек срок действия виз (207 тысяч человек). Примерно 30 тысяч человек были доставлены в Японию незаконно, на лодках. Хотя японские власти имеют подробную информацию о незаконных иммигрантах, они не прибегают к насильственным мерам и не проводят кампании по репатриации. Это дает основания предполагать, что Япония решает проблему прагматично и молчаливо, разрешая определенному количеству незаконных иммигрантов оставаться. Определенное внимание следует уделить и потоку китайских мигрантов, направляющихся на российский Дальний Восток. Хотя первые высокие оценки снижены до примерно 200 тысяч иммигрантов, стремящихся воспользоваться возможностями, которые создает сокращение населения Дальнего Востока (Акаха, 2004), присутствие китайцев по-прежнему остается заметным, что не вызывает особых дискуссий.

Беглый обзор незаконных миграций в различных подсистемах Азии, различающихся способами въезда и методами, позволяющими остаться в стране-реципиенте, раскрывает глубокие сходства в причинах и динамике миграций. Среди таких свойств следует отметить следующие моменты:

1. Каналы законной и незаконной миграций процветают бок о бок. Зачастую законные и незаконные мигранты заметно не отличаются друг от друга. Это обстоятельство служит иллюстрацией того, что незаконность является результатом не характера мигрантов, а политики или процедурных фактов, подрывающих возможности законной миграции и ограничивающих такие миграции.

2. Формы проявления незаконного характера миграций очень сильно зависят от внешних обстоятельств. Незаконные миграции чаще возникают тогда, когда у двух стран есть общая сухопутная граница.

3. Наряду с географическими факторами важную роль в незаконных миграциях играют исторические факторы. Если административные меры в должной степени не учитывают исторические традиции, они обречены на провал.

4. Незаконные миграции, неважно, как они возникли — вследствие незаконного въезда или вследствие нарушения условий визы, всегда предполагают неразрешенное участие в производственной деятельности. Конечным магнитом и самой убедительной причиной для вовлечения в незаконные миграции является наличие рабочих мест и работодателей, готовых нанимать мигрантов без необходимых разрешений. Таким образом, вопрос опирается, в конечном счете, в отсутствие согласованности между экономической и миграционной политикой.

5. Для получения доступа к каналам законных и незаконных миграций потенциальным мигрантам нужна информация. Исследования указывают на то, что мигранты полагаются более на неофициальные каналы (социальные сети), чем на официальные каналы распространения информации (Battistella and Asis, 2003).

6. Агентства, занимающиеся вербовкой рабочей силы, играют ключевую роль в незаконных миграциях. Перед политиками встает вопрос, как контролировать нарушения, совершаемые представителями таких агентств, когда система в целом очень сильно полагается на агентства.

7. Независимо от основных обязанностей различных субъектов (людей, занимающихся вербовкой рабочих, социальных сетей, родственников, других посредников и самих мигрантов) кажется очевидным, что нарушение законности требует попустительства более чем одного субъекта. В число пособников нередко входят и правительственные чиновники. Кроме того, контролировать действия людей, осуществляющих имплементацию миграционного законодательства, трудно из-за сложного переплетения интересов, попустительства и запугивания.

8. Законность тесно связана с открытостью и легкостью миграционного процесса и зависит от этих характеристик.

Меры, направленные против незаконных миграций, обычно направлены на всех вовлеченных в такие миграции субъектов. Но эти миграции существенно различаются по странам исхода и странам назначения. В странах назначения первым объектом воздействия всегда оказываются сами мигранты. Меры контроля также сопряжены с наказанием тех, кто доставляет мигрантов контрабандой, работодателей и даже граждан, предоставляющих мигрантам кров.

Такие меры, несомненно, имеют эффект устрашения. Но для прекращения незаконных миграций этих мер недостаточно, ибо причины, генерирующие миграции, намного сильнее средств контроля. С другой стороны, направленные против незаконных миграций меры, которые используют в странах-донорах, не затрагивают мигрантов. Скорее, эти меры направлены на вербовщиков и посредников. Впрочем, эффективность этих мер довольно ограничена. Если рассматривать границы с разных сторон, границы имеют не одинаковый смысл, а значение незаконных пересечений границ изменяется с изменением точки зрения.

Низкая эффективность миграционной политики, свидетельства которой являются распространенность незаконных миграций и вопиющая неэффективность мер контроля, указывает на конфликт философий, лежащих в основе этих явлений. Временами рвение, с которым реализуют эти меры, имеет трагические для мигрантов последствия. В миграции пускаются потому, что они приносят выгоды всем вовлеченным в них лицам — работодателям, странам-реципиентам, странам-донорам, вербовщикам, мигрантам. В идеале миграции могут создать ситуацию, при которой выигрывают все, и никто не остается в проигрыше. Впрочем, миграции не обходятся без издержек, а интересы участвующих в них субъектов не всегда совпадают. Ради максимизации интересов регулирующих инстанций, существующих в странах назначения, а также ради максимизации интересов представителей таких стран (работодателей и граждан), принимаются специальные меры. Когда такие меры сталкиваются с интересами вербовщиков, мигрантов или даже работодателей, системы контроля над миграциями дают сбой, что создает условия, благоприятствующие возникновению или усилению незаконных миграций.

Можно считать, незаконные миграции представляют собой форму девиантного по отношению к регулирующим нормам поведения или поведения, контролировать которое слишком дорого (в экономическом или гражданском отношении). Такое поведение требует изменения правил. Наконец, незаконные миграции в чисто практическом смысле могут быть утверждением — зачастую дорогостоящим утверждением — права на передвижение. Господствующие взгляды поддерживают первую точку зрения, и государства продолжают изобретать новые способы пресечения незаконных миграций, но без особого успеха. Эта линия идет вразрез с доводами, которые выдвигают некоторые экономисты,

подчеркивающие неэффективность закрытых для свободного передвижения рабочей силы границ (Iregui, 2005). В следующем разделе я рассмотрю дискуссии, ведущиеся вокруг вопроса о праве на передвижение.

Открытые границы, право на передвижение

Международные правовые нормы не признают права на передвижение. Всеобщая Декларация прав человека в статье 13.2 и другие конвенции и соглашения утверждают лишь право человека покидать свою страну и возвращаться в нее. Это — не абсолютное право. Например, в Конвенции о гражданских и политических правах предусматриваются типичные ограничения (вводимые в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья или нравов, а также в целях защиты прав и свобод других людей). Тем не менее, в либеральных демократиях существует прочная поддержка права на передвижение. (Ограничения этого права осуществляли и продолжают осуществлять тоталитарные режимы). Право на передвижение считается частью права на самоопределение, параллельное праву народов на самоопределение (Hannum, 1987, p.4). Это право затрагивает саму суть правления, основанного на консенсусе, ибо если не предоставить свободы выезда, отношения между правительством и гражданином основываются на принуждении. Лаутерпахт говорил, что «государство, отказывающее своим гражданам в праве на эмиграцию, низводит себя до уровня тюрьмы» (Dowty, 1987, p.16). Право на передвижение тесно связано с отсутствием дискриминации, потому что если в отношении людей проводят дискриминацию, лишаящую их права выезда, эти люди ограничены также и в осуществлении всех прочих прав. А те, чьи права нарушены, часто пытаются выехать, как это имеет место в случае с беженцами.

Право на выезд в том виде, в каком оно кодифицировано в международном праве, нельзя преобразовать в право на миграции. Собственно говоря, самого этого термина тщательно избегают. Концепция «миграций» включает в себя въезд в другую страну, а такого права не предоставляет ни один международный инструмент. Таким образом, право выезда не предполагает обязанности какого-либо другого государства принять выехавших из своих стран людей. Исключения сделаны лишь в конкретных соглашениях или для определенных людей, таких, как дипломаты, представители

международных организаций, военнослужащие или жертвы обстоятельств непреодолимой силы и жертвы кораблекрушений (Goodwin-Gill, 1978). Можно также утверждать, что иммигранты, постоянно проживающие в чужих, неродных для них странах, пользуются правом пребывания в этих странах (Plender, 1988). С другой стороны, люди, ищущие убежища, пользуются таким правом не в полной мере. Если им удастся попасть на территорию другого государства, им предоставляют то, что можно, пожалуй, назвать правом на не-высылку на родину, которым эти люди пользуются до тех пор, пока им не будет отказано в предоставлении убежища.

Непоследовательность ситуации, когда люди обладают правом на выезд, но не имеют соответствующего права на въезд, не укрылась от внимания многих комментаторов. В этом вопросе существуют многочисленные нюансы философских позиций, но эти мнения можно разделить на две группы: представители одной из них высказываются в пользу свободы передвижений через межгосударственные границы, представители другой выступают против этого. Наиболее рьяно в пользу свободы передвижений выступают либеральные эгалитаристы, которые считают, что это право «само по себе важная свобода и необходимое условие других свобод» (Carens, 1992, p. 25). Отказ в свободе передвижений означает низведение людей до состояния рабства. Доводы, приводимые в поддержку свободы передвижений в пределах страны, имеют силу и для трансграничных передвижений. По словам Коула (Cole, 2000, p. 202), необходимо преодолеть «несоответствие между принципами, которые либеральное государство отстаивает в своей внутренней и внешней политике: к людям, проживающим на территории таких государств, прилагают либеральные принципы и правила, тогда как к людям на границах применяют нелиберальные принципы и правила». В основу либерально-эгалитарного подхода положена преданность идее морального равенства всех представителей человечества.

Исходным принципом противоположного лагеря политических реалистов, напротив, является утверждение, что «нам следует отдавать предпочтение интересам нашего собственного коллектива перед интересами человечества в целом, и что такая позиция морально приемлема» (Hendrickson, 1992). Государство обладает правом на самоопределение, и это право преобладает над правом человека на личное самоопределение, принадлежащее выходцам из других государств. Право государства устанавливать условия допуска иностранцев на свою территорию внутренне присуще

государственному суверенитету. Контроль над въездом иностранцев имеет исключительное значение, «ибо без него общество теряет контроль над своим сущностным характером» (Dowty, 1987, p.14).

Действительно, даже либеральные эгалитаристы занимают менее радикальную позицию и признают, что бывают ситуации, в которых пограничный контроль необходим, например, в случаях, когда иммиграция может привести к вторжению или когда иммиграция угрожает изменением основных характеристик общества-реципиента или когда существует необходимость защищать находящихся в неблагоприятных условиях жителей страны-реципиента (Isbister, 1996). Тем не менее, представители либерально-эгалитарного лагеря утверждают, что обусловленные прагматическими соображениями ограничения свободы передвижения не лишают силы принцип свободы передвижений, и что бремя доказательств лежит не на причинах, в силу которых иммигрантов следует принимать, а на притязаниях государства на право не допускать потенциальных иммигрантов (Dummett, 2001).

Эта дискуссия ставит вопрос, результатом чего является отсутствие права на передвижение — результатом того, что такое право в действительности правом не является, или результатом того, что оно не признано международным правом. Хотя сама постановка данного вопроса может казаться спорной тем, кто придерживается позитивистского взгляда на права человека и считает, что права, предоставленные международным сообществом, не являются неотъемлемыми правами человека, и, хотя я не намерен вступать в дискуссию об основах прав человека, вопрос этот вполне оправдан. Права человека действительно можно считать неотъемлемыми, внутренне присущими человеку. Они необходимы для защиты человеческого достоинства. Поэтому они не установлены международным сообществом, а просто признаны им. Таким образом, следует признать все значение права на передвижение и не ограничивать его правом выезда и возвращения в родную страну.

Прямое и полное признание права на миграции и тем самым на свободу передвижений в мире, глубоко разделенном социальными, экономическими, политическими и культурными различиями, может показаться утопией. Можно, однако, сформулировать прогрессивный курс, состоящий из непосредственных шагов (свободы передвижений в пределах отдельных регионов) по пути к полному осуществлению свободы передвижений. А пока можно применять стандартные

ограничения, поскольку сообщества, как в странах происхождения мигрантов, так и в странах назначения, также имеют права. В этом случае целью миграционной политики становится поиск баланса между общим благом и гарантиями индивидуальных прав.

Какие изменения вносит такая позиция в управление миграционной политикой на этой промежуточной стадии? В сущности, таких изменений три: необходимо преодолеть нынешний исключительно национальный подход к миграционной политике, в которую надо ввести и формат диалога; необходимо установить международные принципы управления миграциями; необходимо учредить международное агентство, которое займется контролем над соблюдением этих принципов.

Преодоление внутренних границ

Концентрация внимания и сил на вопросе свободы передвижений, обеспеченной открытием границ, может быть радикальным, но несовершенным ходом. Следует изучить и реальные возможности передвижения через границы социальной стратификации. Собственно говоря, всю проблему ограничений транснационального передвижения рабочей силы можно рассматривать как проблему дистрибутивной справедливости в рамках международного сценария (Schwartz, 1995; Jordan and Duvell, 2002). Если в дистрибутивной справедливости отказывают в пределах национальных границ, проблема дистрибутивной справедливости на международном уровне не поддается решению. У этой проблемы есть, по меньшей мере, две стороны. Одна касается равенства возможностей в различных экономических и социальных аспектах (доступности образования, профессиональной подготовки, страхования по безработице, жилья, здравоохранения, образования). Другая, тесно связанная с первой, касается интеграции, включая ее предельную конечную форму — предоставление гражданства.

Преобладающая на Азиатском континенте модель миграционной политики — модель временных трудовых миграций. Мигрантов допускают в другие страны на основании трудовых соглашений, заключаемых на строго ограниченное время, обычно не более чем на два года. Затем, до того, как с ними заключат новый контракт, мигранты обязаны возвратиться на родину. Эта система разработана для того, чтобы избежать образования и укрепления меньшинств в

странах-реципиентах. Работающим по таким контрактам людям не разрешают воссоединяться с семьями и в некоторых случаях (например, в Сингапуре и Малайзии) интеграция мигрантов в местное общество энергично не поощряется, прибегают к запретам браков мигрантов с местными гражданами. Очевидно, что возможности натурализации даже не рассматриваются.

Для высококвалифицированных мигрантов-профессионалов, заработки которых позволяют получить доступ к долгосрочному или постоянному жительству в странах-реципиентах, привозить семьи и становиться потенциальными кандидатами на натурализацию, складывается несколько иная ситуация. Кроме того, для таких мигрантов облегчаются процедуры въезда и передвижения. Это обстоятельство усиливает довод о том, что свобода передвижений является вопросом дистрибутивной справедливости. В сущности, трансграничное передвижение бизнесменов облегчено выдачей карт путешествий в пределах стран Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества. Эти карты позволяют бизнесменам из 16 стран-участниц этой организации въезжать в любую другую страну-участницу и оставаться в ней до 60 дней без визы.

Однако реальность снова опережает воображение. Несмотря на то, что мигрантам по большей части запрещают оседать в странах-реципиентах и натурализоваться в них, в некоторых азиатских странах возникли иммигрантские общины, которые выработали нестандартные формы участия в управлении делами местных сообществ. Участие — ключевой показатель того, что внутренние границы пали, а гражданство дает самое важное право на участие в жизни общества. В мире, который все более характеризуется транснациональным членством, даже концепция гражданства подвержена трансформациям. Выявлены четыре оригинальные формы гражданства, достигнутые мигрантами в Азии (Battistella and Asis, 2004).

Первая из них — «неразрешенное гражданство» филиппинцев в Сабахе и индонезийских мигрантов в Малайзии в целом. И те, и другие создали общины, добившиеся фактической возможности постоянного проживания. Разумеется, их неразрешенный статус превращает их в объект принудительной высылки. По внутривнутриполитическим причинам такие высылки периодически происходят. Но это не отпугивает мигрантов, которые остаются и практически пользуются признанием местного сообщества.

Понятие «постоянно временное гражданство» относится не статусу индивидуумов, а к статусу общин в таких местах, как Гонконг, Сингапур и Тайвань. По истечении срока своих контрактов мигранты должны возвращаться на родину, но их общины сохраняются как постоянная составляющая местных обществ. Правительства признают их постоянный статус и даже демонстрируют это признание. Так, в Сингапуре существует праздник «День мигрантов».

Интеграцию корейской общины, состоящей из людей, которые остались в Японии после Второй мировой войны, и вновь прибывших, можно описать понятием «отдаленное гражданство». Хотя у таких людей есть доступ к натурализации, большинство из них предпочитает не натурализоваться, не только ради сохранения своей идентичности, но и ради альтернативной формы участия в жизни местного общества. Не будучи гражданами, они могут влиять на реформы гражданства и на продвижение мультикультурных вопросов.

Некоторые японские органы местного управления, на территории которых проживают внушительные количества иностранцев, опередили центральное правительство, выдвинув инициативу по вовлечению мигрантов в административную деятельность посредством процесса консультаций. Это является ограниченной реализацией «гражданства, основанного на проживании» — признания того, что проживание, которое предполагает участие в местной рабочей силе, в образовательной и культурной деятельности и в уплате налогов, должно сопровождаться участием в жизни общества.

Очевидно, что эти нестандартные формы гражданства всего лишь демонстрируют практическую вовлеченность мигрантов в жизнь местного сообщества и не дают никаких гарантий, сопряженных с гражданством. Во многих случаях мигрантам отказывают даже в благах общественного гражданства. Но эти же формы гражданства свидетельствуют также о стремлении обеих сторон к разрушению внутренних границ и указывают на то, что до того, как будут демонтированы внешние границы, должны пасть внутренние границы.

Заключение

В настоящий момент обсуждение открытых границ в Азии не выглядит многообещающим. В следующем после колониальной эпохи периоде, в котором по-прежнему находятся многие азиатские страны,

необходимо придерживаться вестфальских принципов образования национальных государств — пограничного контроля, свободы от вмешательства извне, отрицания законности идентичностей и лояльностей, существующих на негосударственном уровне (Heisler, 2001), даже если миграционные потоки бросают вызов этим принципам. Как было показано, миграции в Азии жестко строятся на перемещениях законтрактованных рабочих, обладающих минимумом прав. В этих условиях обсуждения свободы передвижения рабочих через открытые границы редки, если ведутся вообще.

Но ситуация в Азии не статична. Хотя миграционная политика по-прежнему подчинена целям национальных государств, в рамках которых она и формулируется, участились региональные форумы, на которых обсуждаются вопросы миграций. После 1996 года имели место две инициативы: Манильский процесс, служащий платформой для авторитетных обсуждений проблем представителями более чем десятка стран Восточной Азии и Океании, и организованные в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара ООН по вопросам беженцев Азиатско-тихоокеанские консультации, в которых принимает участие более широкий круг стран. Особым моментом в региональном сотрудничестве стал международный симпозиум «Миграции: к региональному сотрудничеству в области незаконных миграций», состоявшийся в Бангкоке в апреле 1999 года. Симпозиум завершился принятием Бангкокской декларации о незаконных миграциях. Аналогичная инициатива, с акцентом на контрабанде мигрантов и на торговле мигрантами, была организована на о. Бали в 2004 году. Эти региональные заседания являются, по большей части, разговорами или диалогами, которые сопряжены с минимальными обязательствами. Путь к открытию границ будет долгим и нелегким. Здесь поучительным может стать опыт ЕС: свобода передвижения рабочих из стран-членов была установлена Римским договором 1957 года, но достигнута только через 40 лет. Более того, когда свобода передвижений стала в Европе реальностью, рабочие из стран ЕС уже были не мигрантами, а гражданами ЕС, который подтвердил концепцию, согласно которой свобода передвижений является исключительным правом граждан, а не мигрантов.

Сейчас азиатские страны подходят к пониманию того, что в одностороннем порядке им должным образом не справиться с управлением миграциями. По мере развития региональных дискуссий будут рассматриваться более выгодные для граждан стран-членов условия миграций, и свобода передвижений станет не такой уж

немыслимой (на что указывают примеры Африки и Латинской Америки). Маршрут движения по этому пути таков: сначала должны сократиться экономические различия между странами, а затем придет черед и свободы передвижений. Экономисты будут утверждать, что все должно происходить в противоположном порядке: свобода передвижений должна быть предоставлена как способ достижения большего равенства между странами. К сожалению, теоретические работы о воздействии свободного движения рабочей силы не получили такого же признания, как теории, оправдывающие свободное движение товаров. Это отчасти объясняет, почему у нас есть Всемирная торговая организация, но нет Всемирной миграционной организации.

Впрочем, в повседневной, обыденной жизни миллионов людей миграции являются возможностью вырваться из неравенства. Такая возможность не предоставляется равным и одинаковым образом: те, кто менее всего в ней нуждаются, легче получают ее. Таким образом, многие люди утверждают свое право на миграции посредством незаконного поведения, что зачастую приводит к тому, что мигрантов эксплуатируют. Не следует поощрять незаконные миграции, но от них не следует отмахиваться как от девиантной формы поведения. Для того чтобы понять это явление, нам надо изучить основы организации нашего общества, помня о том, что горизонты выходят за границы наших государств — и нашего времени.

Примечание

1. В число инструментов ООН входят Международная конвенция о гражданских и политических правах (глава 12); Международная конвенция об искоренении всех форм расовой дискриминации (статья 5); Конвенция о правах ребенка (статья 10-2); Международная конвенция о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей (статья 8).

Библиография

Akaha, T. 2004. Cross-border human flows in northeast Asia. Migration Information Source, 1 October.

Albert, M. and Brock, L. 2001. What keeps Westphalia together? Normative differentiation in the modern system of states. M. Albert, D. Jacobson and Y. Lapid (eds), *Identity, Borders, Orders: Rethinking International relations Theory*. Minneapolis, Minn., University of Minnesota Press, pp. 29–49.

Amjad, R. (ed.). 1989. *To the Gulf and Back: Studies on the Economic Impact of Asian Labour Migration*. New Delhi and Geneva, ILO.

Appleyard, R. (ed.). 1999. *Emigration Dynamics in Developing Countries. Volume IV: The Arab Region*. Aldershot. U.K., Ashgate.

Battistella, G. and Asis, M. B. 1999. *The Crisis and Migration in Asia*. Quezon City, Philippines, Scalabrini Migration Center.

_____. 2003. *Unauthorised Migration in Southeast Asia*. Quezon City, Philippines, Scalabrini Migration Center.

_____. 2004. *Citizenship and Migration in Asia*. Human Movements and Immigration (HMI) World Congress, Barcelona 2–5 September.

Carens, J. H. 1992. Migration and morality: a liberal egalitarian perspective. B. Barry and R. E. Goodin (eds), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 25–47.

Central Intelligence Agency. 2003. *The World Factbook 2003*. www.cia.gov/cia/publications/factbook/

Cole, P. 2000. *Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration*. Edinburgh, U.K., Edinburgh University Press.

Council of Labor Affairs, Taiwan. 2006. *Yearbook of Labor Statistics*, Taipei.

Dowty, A. 1987. *Closed Borders: The Contemporary Assault on Freedom of Movement*. London and New Haven, Conn., Yale University Press.

Dummett, Sir M. 2001. *On Immigration and Refugees*. London, Routledge.

Gazdar, H. 2003. A review of migration issues in Pakistan. *Migration, Development and Pro-Poor Policy Choices in Asia* series. Department for International Development, U.K. www.livelihoods.org/hot_topics/docs/Dhaka_CP_4.pdf (Accessed 21 December 2006.)

Goodwin-Gill, G. 1978. *International Law and the Movement of Persons between States*. Oxford, Clarendon Press.

Hannum, H. 1987. *The Right to Leave and to Return in International Law and Practice*. Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff.

Heisler, M. O. 2001. Now and then, here and there: migration and the transformation of identities, borders, and orders. M. Albert, D. Jacobson and Y. Lapid (eds), *Identity, Borders, Orders: Rethinking International relations Theory*. Minneapolis, Minn., University of Minnesota Press, pp. 225–47.

Hendrickson, D. C. 1992. Migration in law and ethics: a realist perspective. B. Barry and R. E. Goodin (eds), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 213–31.

International Organization for Migration (IOM). 2003. *Labour Migration in Asia: Trends, Challenges and Policy Responses in Countries of Origin*. Geneva, IOM.

Iregui, A. M. 2005. Efficiency gains from the elimination of global restrictions on labour mobility: an analysis using a multiregional CGE model. G. J. Borjas and J. Crisp (eds), *Poverty, International Migration and Asylum*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 211–39.

Isbister, J. 1996. Are immigration controls ethical? *Social Justice*, Vol. 23, No. 3, pp. 54–67.

Jordan, B. and Düvell, F. 2002. *Irregular Migration: The Dilemmas of Transnational Mobility*. Northampton, Mass., Edward Elgar.

Kashiwazaki, C. and Akaha, T. 2006. Japanese immigration policy: responding to conflicting pressures. *Migration Information Source*, November.

Lapid, Y. 2001. Identity, borders, orders: nudging international relations theory in a new direction. M. Albert, D. Jacobson and Y. Lapid

(eds), *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis, Minn., University of Minnesota Press, pp. 1–20.

Massey, D. S. 1999. International migration at the dawn of the twenty-first century: the role of the state. *Population and Development Review*, Vol. 25, No. 2, pp. 303–22.

Olson, M. 1998. Mancur Olson on the key to economic development. *Population and Development Review*, Vol. 24, No. 2, pp. 369–79. (Reprint of M. Olson, 1989, *The key to economic development*, IUSSP International Population Conference, New Delhi, September 20–27, 1989, Vol. 3, Liege, Belgium, International Union for the Scientific Study of Population [IUSSP].)

Park, Y. 1995. Korea. *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 12, No. 2, pp. 163–74.

Philippine Overseas Employment Administration (POEA). *Overseas Employment Statistics*. www.poea.gov.ph (accessed 29 November 2006.)

Ping, H. and Pike, F. N. 2003. China migration country study. *Migration, Development and Pro-Poor Policy Choices in Asia series*. Department for International Development, U.K. www.livelihoods.org/hot_topics/docs/Dhaka_CP_3.pdf (Accessed 21 December 2006.)

Plender, R. 1988. *International Migration Law*. Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff.

Prasad, B. 2000. Nepal. ILO Asia Pacific Regional Trade Union Symposium on Migrant Workers, 6–8 December 1999. *Proceedings*. Geneva, Bureau for Workers Activities (ACTRAV) and International Labour Office (ILO).

Schwartz, W. F. (ed.). 1995. *Justice in Immigration*. New York, Cambridge University Press. (Cambridge Studies in Philosophy and Law.)

Srivastava, R. and Sasikumar, S. K. 2003. An overview of migration in India, its impacts and key issues. *Migration, Development and Pro-Poor Policy Choices in Asia series*. Department for International Development, U.K. www.livelihoods.org/hot_topics/docs/Dhaka_CP_2.pdf (Accessed 21 December 2006.)

Tsay, C. 1995. Taiwan. *AEAN Economic Bulletin*, Vol. 12, No. 2, pp. 175–90.

Tsuzuki, K. 2000. Nikkei Brazilians and local residents: a study of the H housing complex in Toyota City. *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 9, No. 3, pp. 327–42.

United Nations, 2006a. *International Migration 2006*. New York, UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

_____. 2006b. *International Migration in the Arab Region. Proceedings of UN Expert group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region: Challenges and Opportunities*, Beirut, 15–17 May, 2006. New York, UN.

United Nations High Commissioner for Refugees. 2006. www.unhcr.org/statistics (Accessed 29 November 2006).

Wong, D. 1997. Transience and settlement: Singapore's foreign labor policy. *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 6, No. 2, pp. 135–68.

Глава 9

Рафаэль Аларкон

Свободное движение квалифицированных мигрантов в Северной Америке

Введение

Вероятно, чистая иллюзия помышлять о миграции без границ, когда находишься в Тихуане – городе на границе Мексики и Соединенных Штатов. От Сан-Диего Тихуану отделяет темная металлическая стена, на некоторых участках усиленная дополнительными ограждениями. Ее тщательно охраняют сотни агентов пограничной стражи США: они оснащены электронным оборудованием военного образца, и их задача – пресекать нелегальное проникновение с мексиканской стороны. В октябре 2006 года президент США Джордж Буш подписал закон «О надежной заградительной стене», согласно которому министерство внутренней безопасности должно возвести 700 миль дополнительных ограждений вдоль границы с Мексикой.

Начало этим мерам было положено десять с лишним лет тому назад. В конце 1993 года правительство США, стремясь пресечь проникновение нелегальных мигрантов, решило усилить контроль на границе с Мексикой за счет двух главных мер. Первой стало существенное увеличение бюджета ведомства, ныне именуемого министерством внутренней безопасности, второй — ассигнование средств на постройку стены с приборами электронного слежения на тех участках границы, через которые издавна переходили незаконные мигранты (Cornelius, 2001; Reyes et al., 2002).

Так возникла укрепленная граница. Она заставила людей, пробирающихся в США без необходимых документов, пробираться еще более глухими и опасными местами, где многие тонут в реках и каналах, умирают от жары в пустыне или от холода в горах. По имеющимся сведениям, с 1994 года при попытке перейти границу погибло более 3 тысяч человек (Alonso Meneses, 2003).

Ближе всего идеалу миграции без границ в условиях Северной Америки соответствует положение квалифицированных мигрантов из Мексики, которые могут пересекать границы США и Канады относительно свободно. В данной главе под «квалифицированными мигрантами» я понимаю людей в возрасте старше 25 лет, которые по меньшей мере четыре года учились в университете либо имеют степень магистра или доктора². Иммиграционная политика, влияние корпораций и собственные классовые ресурсы позволяют этой категории мигрантов пересекать границы и попадать на рынки труда глобальной экономики гораздо легче по сравнению с неквалифицированными мигрантами (Alarcón, 2000).

Роберт Рейч (Reich, 1992) полагает, что экспансия глобальной экономики создает условия для прихода «символических аналитиков», которые выявляют, обсуждают и решают проблемы, оперируя символами. К числу таких профессионалов на глобальном рынке труда относятся ученые-исследователи, инженеры, юристы, девелоперы, маркетинговые стратеги, художники по рекламе, литераторы, музыканты, университетские профессора. Мануэль Кастеллс (Castells, 1996) указывает, что для небольшого, но растущего сегмента профессионалов и ученых, занятых в следующих областях: новаторские исследования и разработки, современный инжиниринг, управление финансами, новейшие услуги в сферах бизнеса и развлечений, существует глобальный рынок труда. По его мнению, государственные границы не представляют собой серьезного барьера для таких специалистов при наличии экономики, которая отличается информационным и глобальным характером. Кастеллс, однако, не считает, что существует реальный всемирный рынок труда для всех, поскольку глобальная экономика тоже сегментирована.

Данная глава рассматривает воздействие иммиграционной политики США и Канады на миграцию (временную и постоянную) квалифицированных работников из Мексики в контексте реализации Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА). Соглашение, вступившее в силу 1 января 1994 года, подвело итог трудным и сложным переговорам между правительствами Канады, Мексики и США. Среди этих трех стран Мексика была поставщиком большого количества неквалифицированных работников, трудившихся в США без надлежащей регистрации. Соглашение разрешало в Североамериканском регионе свободное перемещение товаров, услуг и информации, но не свободное передвижение рабочей силы. Чтобы не ставить соглашение под угрозу, мексиканская

делегация сразу же сняла пункт о передвижении работников с повестки переговоров (Castañeda and Alarcón, 1991). Тем не менее, три страны-участницы NAFTA ввели так называемые «визы NAFTA» для облегчения временного трудоустройства специалистов в Североамериканском регионе – как завуалированную форму поощрения передвижения указанных работников по территории региона в целях совершенствования задач NAFTA.

Данная глава состоит из четырех разделов. В первом разделе рассматривается эмиграция из Мексики, причем особое внимание уделяется квалифицированным мигрантам. Следующие два посвящены иммиграционной политике США и Канады; анализ основан на данных о мексиканских мигрантах, въехавших в эти страны за первые годы XXI столетия. Тема четвертого – распределение виз NAFTA в трех странах в 2003 году. Заключение подытоживает основные тезисы настоящего исследования.

Миграция квалифицированных работников из Мексики

Согласно данным Всеобщей переписи населения и жилья, в 2000 году население Мексики составляло 97 361 711 человек (Puig, 2000). В свою очередь, переписью населения США установлено, что в том же году в США находились 9 177 487 мексиканских мигрантов, то есть, почти 10% всего населения Мексики. При таком количестве эмигрантов Мексика сейчас имеет крупнейшую в мире диаспору, почти целиком сосредоточенную в США. В 2000 году мексиканцы были крупнейшей группой в этой стране и составляли 30% всех иммигрантов, намного опережая китайцев, филиппинцев, индийцев и вьетнамцев (Malone et al., 2003). Кроме того, среди мексиканских иммигрантов наиболее высока доля людей, не имеющих официальной регистрации. По оценкам Джеффри Пассела (Passel, 2004), по состоянию на март 2002 года нелегальные иммигранты в США насчитывали около 9,3 миллиона человек, причем 5,3 миллиона (57%) из них составляли мексиканцы.

Напротив, миграция мексиканцев в Канаду крайне незначительна: мексиканцы составляют лишь небольшую часть всех иммигрантов, въезжающих в Канаду. Единственный ощутимый миграционный процесс между двумя странами протекает в рамках программы найма: каждый год несколько тысяч мексиканских крестьян отправляются на сезонные работы в Канаду.

Мексиканская миграция в США представлена, главным образом, работниками с очень низким образовательным уровнем, что, как правило, обрекает их на неквалифицированную и низкооплачиваемую работу. Исследование Дайаны Шмидли (Schmidley, 2001) показывает: по сравнению с иммигрантами из Европы, Азии, Африки, стран Карибского региона, Центральной Америки, Южной Америки и Канады, мексиканцы, помимо прочего, являются наиболее молодыми, для них характерен наивысший процент мужчин и самый низкий уровень образования.

Только треть мексиканских иммигрантов в США в возрасте от 25 лет и старше (33,8%) имеет образование, эквивалентное среднему или более высокое, тогда как соответствующий показатель у европейцев — 81,3%, 83,8% — у выходцев из Азии и 94,9% — у африканцев такого же возраста. Приближаются к мексиканцам лишь иммигранты из Центральной Америки (37,3%), а представители Южной Америки и стран Карибского региона уже далеко впереди — соответственно, 79,7% и 68,1%.

Кроме того, мексиканцы проводят в США меньше времени, и среди них самый низкий процент натурализовавшихся лиц. Они тяготеют к сегменту рынка низкооплачиваемого труда и лишь незначительно представлены на управленческих, профессионально-технических, торговых и офисных должностях. Подавляющая масса мексиканцев — разнорабочие в промышленности и таких отраслях, как сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство (Schmidley, 2001, p. 41).

Насколько охотно переезжают в США мексиканские специалисты? На этот вопрос нелегко ответить, поскольку информация о миграции квалифицированных работников из Мексики скудна. В более ранней работе (Alarcón, 2000) я использовал качественный метод при исследовании интеграции инженеров и ученых, родившихся в Мексике, в высокотехнологичную индустрию Кремниевой Долины — самого успешного региона мира, расположенного в Северной Калифорнии. Большинство этих специалистов входят в Ассоциацию мексиканских специалистов Кремниевой Долины и попали в регион разными путями. Значительное число первоначально отправилось в США на аспирантскую учебу. По завершении обучения в аспирантуре эти люди нашли работу в высокотехнологичных компаниях, которые помогли им получить временный или постоянный вид на жительство.

Вторую группу составляют те, кто начинали работу в мексиканских филиалах высокотехнологичных компаний, а затем переводились на центральные предприятия в Кремниевой Долине. Лишь немногие попали в США как члены семей мигрантов и получили американское образование. Наконец, есть так называемые «высокотехнологичные батраки»: подобно мексиканским сезонным рабочим прошлого, они работают в США в течение оговоренного контрактом срока. У большинства перечисленных мигрантов есть виза категории H-1B, позволяющая находиться в США максимум шесть лет, но дающая право по истечении этого времени просить о предоставлении постоянного вида на жительство.

В недавнем исследовании, посвященном утечке мозгов из Мексики, Кастаньос-Ломницц и соавторы (Castaños-Lomnitz et al., 2004) установили, что наилучшие шансы получить работу за границей имеют инженерно-технические специалисты. Для желающих заниматься научно-преподавательской деятельностью вне Мексики приоритетными странами являются США, Канада и Великобритания.

В этой главе рассмотрен процесс переезда мексиканских мигрантов в США и Канаду на постоянное или временное жительство. Данные мексиканской переписи населения позволяют достаточно точно установить численность специалистов, имеющих шансы получить работу в США и Канаде. В таблице 9.1 представлено гендерное распределение лиц в возрасте от 25 лет и старше, заявивших о наличии у них, по меньшей мере, четырехлетнего университетского образования или магистерской или докторской степени.

Таблица 9.1. Мексиканцы в возрасте от 25 лет и старше, имеющие профессиональное образование или ученую степень, распределение по полу, 2000 год

	Количество			Гендерное распределение, %		
	Уровень образования			Уровень образования		
	Высшее	Степень магистра или доктора	Всего	Высшее	Степень магистра или доктора	Всего
Мужчины	2095468	226900	2322368	57,8	63,5	58,3
Женщины	1528840	130545	1659385	42,2	36,5	41,7
Всего	3624308	357445	3981753	100,0	100,0	100,0

Источник: Материалы 12-й Всеобщей мексиканской переписи населения и жилья, 2000 год.

Таблица свидетельствует, что на 2000 год из всего населения Мексики почти 4 миллиона человек (3 981 753) в возрасте от 25 лет и старше имели высшее образование или ученые степени (магистра или доктора). Они и составляли круг квалифицированных работников, имевших шансы получить временные или иммигрантские визы в Канаду и США. Более половины этих специалистов (51,3%) относились к следующим одиннадцати профессиям (перечислены в порядке убывания): бухгалтерское дело, юриспруденция, управление, педагогика, медицина, гражданское строительство, вычислительная техника, архитектура, промышленное строительство, агротехника и машиностроение.

Иммиграционная политика США и мексиканская миграция

Иммиграционная политика США основана на четырех фундаментальных принципах: воссоединение семей; прием иммигрантов дефицитной на данный момент специальности и квалификации; защита беженцев; разнообразие стран происхождения (Wasem, 2004, р. 1). Если значимость количества воссоединенных семей была совершенно ясна со времени принятия в 1952 году Закона об иммиграции и гражданстве, то лишь в 1990 году Конгресс США обратил особое внимание на человеческий капитал иммигрантов, то есть, на уровень их образования и квалификации. Закон об иммиграции 1990 года существенно повысил квоту виз по трудоустройству — с 54 тысяч до 140 тысяч в год.

Согласно Закону об иммиграции 1990 года, 40 тысяч виз ежегодно выделяются в приоритетном порядке лицам, проявившим «выдающиеся» способности в области науки, искусства, образования, бизнеса и спорта. К этой категории относятся известные профессора и ученые, менеджеры и сотрудники транснациональных корпораций. 40 тысяч виз второй категории предназначены для людей с научными степенями или «незаурядными» способностями в области науки, искусства и бизнеса. Третья категория, тоже состоящая из 40 тысяч виз, выделяется для прочих квалифицированных и неквалифицированных работников (правда, для последних – только 10 тысяч). В специальную категорию, состоящую из 10 тысяч виз, попадают священнослужители и иностранные сотрудники правительственных учреждений США. Наконец, пятая категория –

тоже 10 тысяч виз в год — предназначена для предпринимателей, которые открывают дело в США и инвестируют от 500 тысяч до 3 миллионов долларов. Инвестиции подобного объема создают в США как минимум 10 рабочих мест с полной занятостью (Calavita, 1994; Papademetriou, 1996; Yale-Loehr, 1991).

Как показано в таблице 9.2, в 2003 году США приняли 705827 иммигрантов. Самый большой сегмент, 332657 человек (47,1%) — близкие родственники граждан США (супруги, родители, дети), для которых нет ограничений по квотам. Далее, 158894 человека (22,5%) приняты по принципу преференций для воссоединения семей, основанному на системе квот, установленных для четырех категорий; 82137 человек (11,6%) приняты по системе преференций для трудоустройства в рамках лимитов для пяти категорий и 46347 человек (6,5%) получили вид на жительство по программе визовой поддержки национального разнообразия. Оставшиеся 85792 человека (12,2%) включают беженцев и иммигрантов, подпадающих под иные категории.

Таблица 9.2. Структура иммиграции в США по типам и категориям допуска, 2003 год

Иммигранты, пользующиеся преимущественным правом		
Иммигранты, принятые по семейным причинам		158894
Не состоящие в браке сыновья / дочери граждан США	21503	
Супруги постоянных жителей-иностранцев	53229	
Состоящие в браке сыновья / дочери граждан США	27303	
Дети граждан США	56859	
Иммигранты, принятые с целью трудоустройства		82137*
Наиболее необходимые работники / иностранцы выдающихся способностей	14544	
Специалисты с учеными степенями	15459	
Квалифицированные специалисты и прочие	46613	
Иммигранты особых категорий	5452	
Предприниматели, создающие рабочие места	65	

Продолжение таблицы 9.2.

Близкие родственники граждан США		332657
Политические и прочие беженцы		44927
Иммигранты, принятые по принципу национальной диверсификации		46347
Иммигранты, легализованные в соответствии с Законом об иммиграционной реформе и иммиграционном контроле		39
Прочие		40826
Всего (общее количество иммигрантов)		705827

Источник: U.S. Department of Homeland Security, 2004 (Table 5).

* Приведенное в таблице 5 министерства внутренней безопасности (2004) общее число в 82137 выданных трудовых виз неточно, так как правильная цифра — 82133.

Важно отметить, что при ежегодном выделении 140 тысяч трудовых виз в 2003 году их получили лишь 82137 человек. Мейерс и Яу (Meyers and Yau, 2004) отмечают сокращение выданных виз указанного типа на 53% по сравнению с количеством аналогичных виз, выданных в 2002 году.

В таблице 9.3 приведены данные по семи странам, из которых в 2003 году по обусловленным нехваткой рабочей силы преференциям принято на постоянное проживание наибольшее количество иммигрантов. На первом месте Мексика: она получила наибольшее количество иммигрантских виз (115864), но из них лишь 3261 (2,8%) получили трудовые мигранты. Если не считать Вьетнам, страны Азии дали заметно большее число трудовых иммигрантов, чем страны Латинской Америки. В частности, если визы по трудовым преференциям получили 40,8% иммигрантов из Индии, то среди мексиканцев – лишь 2,8%.

Таблица 9.3. Иммигранты, принятые в США по обусловленным квалификацией преференциям, 2003 год

	Общее количество	По трудовым преференциям	% от общего количества
Мексика	115864	3261	2,8
Индия	50372	20560	40,8
Филиппины	45397	9756	21,5
Китай	40659	7511	18,5
Сальвадор	28296	752	2,6
Доминиканская Республика	26205	159	0,6
Вьетнам	22133	119	0,5
Все страны	705827	82137	11,6

Источник: U.S. Department of Homeland Security, 2004 (Table 8).

Чем объясняется столь низкая доля трудовых мигрантов из Мексики? Несомненно, что основная масса мексиканских мигрантов в США подпадает под категорию воссоединения семей. Основные причины – географическая близость и наличие в нескольких регионах крупных мексиканских общин с прочными социальными связями. Но почему эти факторы не действуют в случае квалифицированных мигрантов?

Что касается временных виз категории H-1B, то эта категория виз была создана для временных работников «особо важных профессий», требующих высокоспециализированных познаний и, по крайней мере, одной степени бакалавра (или эквивалентной). По данным министерства внутренней безопасности (U.S. Department of Homeland Security, 2004), в 2003 году в распределении таких виз на первом месте тоже были индийцы, получившие пятую часть всех виз. Уже достаточно свидетельств того, что множество программистов из

Индии пользуются этими визами, чтобы работать в высокотехнологичной индустрии США (Lakha, 1992; Alarcón, 2001).

Согласно данным министерства внутренней безопасности США (U.S. Department of Homeland Security, 2004, Table 25), в 2003 году визы категории H-1B получили 360498 человек. Мигрантам из Индии достались 75964 визы (21,1% всех выданных); за ними следуют представители Великобритании с 31343 визами (8,7%), Канады с 20947 (5,8%), Мексики с 16290 (4,5%) и Франции с 15705 (4,3%).

Четвертое место Мексики (опередившей Францию, Германию, Японию, Китай и Бразилию) в данной категории позволяет сделать вывод, что квалифицированные мексиканские мигранты предпочитают попадать на рынки труда США по временным визам H-1B, которые выдаются на три года, могут быть продлены еще на три и открывают перспективу получения постоянного вида на жительство.

Иммиграционная политика Канады и мексиканская миграция

Канадская иммиграционная политика четко ориентирована на квалифицированных иммигрантов. Иммигранты делятся на пять категорий: квалифицированные работники (именуемые также «экономическими мигрантами»); супруги и иждивенцы квалифицированных работников; предприниматели, инвесторы и автономные работники, принимаемые по так называемой категории «бизнес-класса»; члены воссоединяющихся семей; беженцы. С 1995 года категории квалифицированных работников, их жен/мужей и иждивенцев являются самыми большими по численности, а категория иммигрантов, въезжающих в страну в целях воссоединения семей (в эту категорию попадают родственники-иностранцы) и нуждающихся в помощи постоянных жителей Канады, напротив, заметно сократилась (Minister of Public Works and Government Services, 2003a).

Вплоть до 1960-х годов основную массу прибывавших в Канаду мигрантов составляли люди практически без образования. В 1967 году была введена система пунктов для отбора квалифицированных мигрантов (Reitz, 2004, pp. 100-106). По Закону об иммиграции и защите беженцев 2002 года, в отличие от прежнего периода, критерии отбора квалифицированных работников принимают во внимание, прежде всего, качество и универсальные способности человеческого капитала, а не конкретные профессии, о которых заявляют мигранты.

Новая система пунктов учитывает образование, знание языков, опыт работы, возраст, возможности трудоустройства и степень приспособляемости (Tolley, 2003). У министерства по делам гражданства и иммиграции Канады есть веб-сайт (<http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-5.html>), детально разъясняющий эту систему пунктов; с его помощью потенциальные иммигранты могут оценить свои перспективы сообразно присущему им уровню человеческого капитала и универсальных способностей. В таблице 9.4 приведены данные по первой десятке стран последнего постоянного проживания, которые дали наибольшее количество квалифицированных иммигрантов, принятых Канадой в 1996-2000 годах. Заметно выделяются Китай, Индия, Гонконг и Пакистан. А вот Мексика в первую десятку не попала.

Таблица 9.4. Распределение квалифицированных рабочих-иммигрантов, допущенных в Канаду: 10 основных стран прежнего постоянного проживания, 1996-2000 годы

Страна	Количество	Процент
Китай	38486	17,8
Индия	17448	8,1
Гонконг	15301	7,1
Пакистан	13930	6,4
Тайвань	9636	4,4
Франция	9492	4,4
Филиппины	7887	3,6
Исламская Республика Иран	6518	3,0
Соединенное Королевство и Колонии	6330	2,9
Румыния	5984	2,8
Первая десятка стран	131012	60,5
Прочие страны	86696	39,5
Итого	216708	100

Источник: Citizenship and Immigration Canada, 2004 (Table 6).

Джеффри Рейтц (Reitz, 2004, p. 1) отмечает, что в 1990-х годах Канада принимала 200–250 тысяч иммигрантов в год, втрое больше на душу населения, чем США. Таблица 9.5 показывает, что между 1961 и 2000 годами заметному снижению иммиграции из Великобритании и США сопутствовал быстрый рост иммиграции из стран Азии, особенно из Гонконга. На этом фоне иммиграция из Мексики была фактически ничтожной, не достигавшей даже 1%: от 2100 человек за 1960-е годы до 12700 человек за 1990-е годы³.

Таблица 9.5. Распределение иммигрантов, прибывших в Канаду, по странам происхождения, 1961-2000 годы (избранные страны)

Страна	1961–1970		1971–1980		1981–1990		1991–2000	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
Гонконг	36500	2,6	83900	5,8	129300	9,7	240500	10,9
Китай	1400	0,1	600	0,7	36200	2,7	181200	8,2
Филиппины	–	–	54.100	3,8	65400	4,9	131100	5,9
Тайвань	–	–	9.000	0,6	14300	1,1	79600	3,6
США	161600	11,4	178.600	12,4	75700	5,7	60600	2,7
Великобритания	341900	24,2	216.500	15,0	92300	6,9	57200	2,6
Южная Корея	–	–	16.000	1,1	16500	1,2	43200	2,0
Мексика	2100	0,1	6.100	0,4	6900	0,5	12700	0,6
Австралия	26400	1,9	14.700	1,0	5100	0,4	8600	0,4

Источник: Reitz, 2004, p. 104, Table 3.1.

Однако Мексика занимает видное место в плане обеспечения Канады временными работниками. В 2002 году Канада приняла 87900 человек по временным рабочим визам: из них на США пришлось 20302 человека (23%), а на Мексику — 11393 человека (13%). Из прочих стран лишь Великобритания, Австралия, Ямайка и

Япония переступили рубеж в 5 тысяч (Minister of Public Works and Government Services, 2003b).

Основной поток временных мигрантов, приезжающих в Канаду из Мексики, составляют участники Программы мексиканских сезонных сельскохозяйственных рабочих — соглашения, подписанного между двумя странами в 1974 году. Как отмечает Густаво Вердуско (Verduzco, 1999, pp. 177-178), канадское правительство изначально разрабатывало программу помощи наименее развитым странам: в 1966 году было заключено соглашение с Ямайкой, годом позже с Тринидадом и Тобаго, а также Барбадосом. В 1974 году 203 мексиканских рабочих впервые получили работу в Канаде; в 1996 году цифра выросла до 5211 человек. По мнению Вердуско, программа стала достижением и для Канады, и для Мексики: она действует уже много лет, но не вызвала миграционного потока из Мексики в Канаду, и известны лишь считанные случаи, когда рабочие оставались в Канаде нелегально.

Визы Trade NAFTA (TN) и мексиканские специалисты

Визы NAFTA — плод Североамериканского соглашения о свободной торговле и особых торговых отношений, существующих между Канадой, США и Мексикой с 1994 года. Визы выдаются всеми тремя странами, что позволяет специалистам одной страны временно работать в любой из двух других в целях активизации торговых отношений. Например, с точки зрения США иностранец не-иммигрант категории TN — это гражданин Канады или Мексики, получивший доступ в США для ведения деловых операций на профессиональном уровне, как это установлено Соглашением (Office of the Federal Register, 2004). Статья 1601 NAFTA предусматривает упрощение временной миграции для подобных лиц на основе взаимного обмена и введение с этой целью прозрачных критериев и процедур⁴.

Визы NAFTA делятся на четыре категории: люди, приезжающие в чужую страну по делам, коммерсанты и инвесторы, лица, приезжающие по обмену между компаниями, специалисты. В США требования к канадцам и мексиканцам, желающим работать там по визе NAFTA, разные. Для граждан Мексики они таковы. Приглашающая сторона посылает заявку на работника с подтверждением, что в рассматриваемом случае требуется

профессиональная квалификация, предусмотренная в Главе 16, Приложение 1603, Дополнение 1603 NAFTA. Претендент, со своей стороны, подает консулу США заявку на трудоустройство по специальности, с указанием специфики предстоящей деятельности, цели въезда в страну, срока пребывания и с приложением документов, подтверждающих его профессиональную подготовку.

В отличие от мексиканцев, канадским гражданам для въезда в США виза не нужна, но они могут получить статус TN в пункте прибытия от службы по делам гражданства и иммиграции (CIS). Виза NAFTA действует один год и может продлеваться неограниченное число раз по просьбе приглашающей стороны, но, в отличие от визы H-1B, не дает возможности получить вид на постоянное жительство в США. В таблице 9.6 приведены данные по количеству виз NAFTA, выданных друг другу тремя североамериканскими странами в 2003 году.

Таблица 9.6. Количество допущенных в Канаду, Мексику и США лиц, имеющих временные визы, которые выданы специалистам в рамках Североамериканского договора о свободной торговле, 2003 год

Страна гражданства	Страна назначения		
	Канада	Мексика	США
Канада	–	21676	58177
Мексика	110	–	1269
США	5657	282533	–
Итого	5767	304209	59446

Источник: Citizenship and Immigration Canada (2005), Instituto Nacional de Migración de Mexico (2004, FMTV table), U.S. Department of Homeland Security (2004, Table 25).

Прежде всего, бросается в глаза, что среди трех стран Мексика принимает по визам NAFTA наибольшее число лиц, а отправляет наименьшее. Столь значительная диспропорция отчасти объясняется

тем, что для работы в США и Канаде нужно владеть английским или французским языком. Кроме того, следует учесть, что в Канаде и США больше квалифицированных специалистов, чем в Мексике, а канадские и американские инвестиции в Мексике больше, чем мексиканские в Канаде и США. Иными словами, распределение обладателей виз NAFTA является отражением того обстоятельства, что экономики Канады и США сильнее мексиканской.

Последний вывод подкрепляется и данными Национального института миграции Мексики за 2003 год, когда люди, прибывающие в чужие страны по делам, составили основную массу въехавших в страну по визам NAFTA. Согласно этим данным, в 2003 году из общего количества 304209 граждан Канады и США, прибывших в Мексику по визам NAFTA, 75% составили люди, приехавшие в чужие страны по делам, 20% — специалисты, 3,5% — инвесторы и коммерсанты и лишь 1,5% — лица, приехавшие по обмену между компаниями⁶. Отсюда следует, что квалифицированные работники перемещаются по Северной Америке больше в рамках корпоративных стратегий, чем по собственному решению.

Выводы

Один из главных выводов данной статьи таков: для квалифицированных мексиканских мигрантов «миграция без границ» все еще сложна. Хотя иммиграционная политика США и Канады явно благоприятствует квалифицированным мексиканцам, лишь немногие из них могут воспользоваться этими возможностями. Отсюда следует, что просто «открыть границы» недостаточно: необходимы дополнительная информация, социальные связи и, помимо прочего, знание языков.

Учитывая, что в 2000 году почти 4 миллиона граждан Мексики имели, по меньшей мере, четырехлетнее университетское образование либо степень магистра или доктора, количество представителей этой группы, получивших в 2003 году постоянный вид на жительство в США по трудовым преференциям, очень мало (3261 человек). Фактически оно еще меньше, поскольку включает в себя не только основных иммигрантов, но и членов их семей. По сравнению с этим, в том же году США приняли 112603 человека из Мексики, которые были близкими родственниками граждан США или въехали по предпочтительным квотам воссоединения семей. Число

квалифицированных мексиканских мигрантов, получивших вид на жительство в Канаде, остается крайне низким.

Временная миграция квалифицированных мексиканских работников производит неоднозначное впечатление. С одной стороны, 16290 мексиканцев, получивших визу Н-1В для работы в США — сравнительно высокая цифра. С другой же стороны, число обладателей визы NAFTA в 2003 году очень мало — всего лишь 110 человек въехали в Канаду и 1269 — в США. Наиболее вероятной причиной данной диспропорции служит то обстоятельство, что виза Н-1В открывает возможность получить вид на жительство в США, тогда как виза NAFTA ее не дает.

Приведенные выше факты позволяют лучше понять социальные и культурные механизмы, снижающие желание мексиканских специалистов переехать временно или постоянно в такие страны, как Канада и США. Одним из основных факторов, по всей вероятности, является недостаток информации, особенно о визах NAFTA. Но есть и другие препятствия — в частности, знание языков. Далее, мексиканские специалисты, насколько можно судить, считают свой социально-экономический статус в родной стране, где значительная часть населения официально причислена к бедным, вполне приемлемым. Представители среднего городского класса Мексики, похоже, считают эмиграцию за рубеж признаком неудачи, а мексиканские специалисты не горят желанием отождествить себя с необразованными соотечественниками, наполняющими поток мигрантов в США.

Парадокс в том, что, в отличие от специалистов, неквалифицированных мексиканских работников в другой стране ждут гораздо более серьезные препятствия. У них есть лишь считанные легальные варианты — такие, как канадская программа для сезонных сельскохозяйственных рабочих или американская программа Н-2А для подобных рабочих. Неквалифицированные рабочие были бы рады мигрировать в США «без границ», но их наниматели, несмотря на нужду в рабочей силе, не торопятся просить свое правительство о предоставлении этим работникам столь же достойного и надежного приема, какой обеспечили наниматели квалифицированных мигрантов. Пока иммиграционная политика только ужесточается, у неквалифицированных работников будет лишь один выход: полагаться на содействие соотечественников, которые —

при всех препятствиях, включая и смертельный риск, — помогут им пересечь границы.

Примечания

1. Благодарю Антуана Пеку и Марию Еухению Анхиано за замечания и предложения, а за ценные технические сведения — Марикармен Очоа, Телесфоро Рамиреса и Мануэля Тапиа.

2. Я использую определение «профессионалов», предложенное Национальным институтом статистики, географии и информатики Мексики (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1995).

3. По мнению Мюллера (Mueller, 2005), недавний рост числа уроженцев Мексики в Канаде может объясняться возвращением меннонитов, которые эмигрировали в Мексику в 1920-х годах.

4. Североамериканское соглашение о свободной торговле между Канадой, США и Мексикой.
<http://tratados.sre.gob.mx/tratados/MEX-AMERICAN.PDF>

5. См. вебсайт Государственного департамента США:
http://travel.state.gov/visa/tempvisitors_types_temp_nafta.html

6. См. вебсайт Национального института миграции:
www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/ene04/registro.mht

Библиография

Alarcón, R. 2000. Skilled immigrants and Cerebreros: foreign-born engineers and scientists in the high-technology industry of Silicon Valley. N. Foner, R. Rumbaut and S. Gold (eds). Immigration and Immigration research for a New Century. New York, Russell Sage Foundation, pp. 301–21.

_____. 2001. Immigrant niches in the U.S. high-technology industry. W. A. Cornelius, T. J. Espenshade and I. Salehyan (eds), The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and receiving Countries. La

Jolla, Calif., University of California, San Diego, center for Comparative Immigration Studies.

Alonso Meneses, G. 2003. Human rights and undocumented migration along the Mexican-U.S. border. *UCLA Law Review*, Vol. 51, pp. 267–81.

Calavita, K. 1994. U.S. immigration and policy response: the limits of legislation. W. A. Cornelius, P. L. Martin and J. F. Hollifield (eds). *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Palo Alto, Calif., Stanford University Press, pp. 52–82.

Castañeda J. G. and Alarcón, R. 1991. Workers are a commodity, too. *Los Angeles Times*. 22 April 1991.

Castaños-Lomnitz, H., Rodríguez-Sala, M. L. and Herrera Márquez, A. 2004. Fuga de talentos en México: 1970–1990, un estudio de caso. H. Castaños-Lomnitz (ed.), *La migración de talentos en México*. Porrúa, Mexico City, IIEC-UNAM.

Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society*. Vol. 1 of *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Malden, Mass., Blackwell.

Citizenship and Immigration Canada. 2005. Facts and Figures 2005. www.cic.gc.ca/english/pub/index-2.html (Accessed 20 December 2006).

_____. 2004. Immigrant Occupations: Recent Trends and Issues. www.cic.gc.ca/english/research/papers/occupations/occupations-c.html (Accessed 20 December 2006).

Cornelius, W. 2001. Death at the border: efficacy and unintended consequences of U.S. immigration control policy. *Population and Development Review*, Vol. 27, No. 4, pp. 661–85.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de Mexico (INEGI). 1995. *Atlas de los Profesionistas en Mexico*. Mexico, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de Mexico.

Iredale, R. 2000. Migration policies for the highly skilled in the Asia-Pacific region. *International Migration Review*, Vol. 34, No. 3, pp. 882–906.

Lakha, S. 1992. The internationalization of Indian computer professionals. *South Asia*, Vol. 15, No. 2, pp. 93–113.

Malone, N., Baluja, K., Constanzo, J. N. and Davis, C. J. 2003. The Foreign-Born Population, 2000. Census 2000 Brief. Washington DC, U.S. Census Bureau.

Meyers, D. and Yau, J. 2004. U.S. Immigration Statistics in 2003. Migration Policy Institute, November. www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=263 (Accessed 21 December 2006).

Minister of Public Works and Government Services, Canada. 2003a. Immigrant occupations: recent trends and issues. www.cic.gc.ca/english/research/papers/occupations/occupations-toc.html (Accessed 21 December 2006).

_____. 2003b. Facts and Figures 2002: statistical overview of the temporary resident and refugee claimant population. www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts-temp2002.pdf (Accessed 21 December 2006).

Mueller, R. E. 2005. The rise of Mexican immigrants and temporary residents in Canada: current knowledge and future research. *Migraciones Internacionales* 8, Vol. 3, No. 1, pp. 32–56.

Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration (NARA). 2004. Federal Register. Vol. 69, No. 140. July 22.

Papademetriou, D. 1996. U.S. immigration policy after the Cold War. Pittsburgh, Penn., University of Pittsburgh Press.

Passel, J. S. 2004. Mexican immigration to the U.S.: the latest estimates. Migration Policy Institute, Migration Information Source, November, www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=208 (Accessed 21 December 2006.)

Puig Escudero, A. 2000. La población en el año 2000. DEMOS 13. Mexico City, IIS and the Universidad Nacional Autónoma de México.

Reich, R. 1992. *The Work of Nation: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*. New York, Vintage Books.

Reitz, J. G. 2004. Canada: immigration and nation-building in the transition to a knowledge economy. W. Cornelius, T. Tsuda, P. L. Martin and J. F. Hollifield (eds), *Controlling Immigration: A Global Perspective*. 2nd edition. Palo Alto, Calif., Stanford University Press, pp. 79–113.

Reyes, B., Johnson, H. and Van Swearingen, R. 2002. Holding the Line? The Effect of Recent Border Build-Up on Unauthorized Immigration. Public Policy Institute of California.

Schmidley, D. 2001. Current Population Reports, Series P23–206: Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 2000. Washington DC, U.S. Census Bureau, Government Printing Office.

Tolley, E. 2003. The skilled worker class: selection criteria in the Immigration and Refugee Protection Act. Metropolis Policy Brief, No. 1, January.

U.S. Department of Homeland Security. 2004. Yearbook of Immigration Statistics 2003. Washington DC, Government Printing Office.

Verduzco Igartúa, G. 1999. El programa de trabajadores agrícolas mexicanos con Canadá: Un contraste frente a la experiencia con Estados Unidos. Estudios Demográficos y Urbanos 40, Vol. 14, No. 1, pp. 165–91.

Wasem, R. E. 2004. U.S. immigration policy on permanent admissions. CRS Report for Congress, Congressional Research Services. Washington DC, the Library of Congress, February.

Yale-Loehr, S. 1991. Understanding the Immigration Act of 1990. Washington DC, Federal Publications.

Internet sources consulted

Citizenship and Immigration Canada:

<http://www.cic.gc.ca/english/>

Instituto Nacional de Migración de México:

<http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/ene04/registro.mht>

Secretaría de Relaciones Exteriores de Mexico:

<http://tratados.sre.gob.mx/tratados/MEX-AMERICAN.PDF>

United States Department of State:

http://travel.state.gov/visa/tempvisitors_types_temp_nafta.html

Для заметок

Для заметок

Для заметок

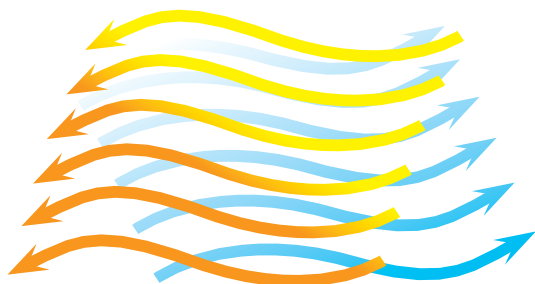
Для заметок

Издание осуществлено ООО «Издательское товарищество «АдамантЪ»
Москва, Шаболовка 14, стр.2. Заказ № 02/09.
Подписано в печать 06.03.2009 г.
Формат 60x90/16. Объем 18,5 п.л. Тираж 500 экз. Бумага офсетная. Печать офсетная

МИГРАЦИИ БЕЗ ГРАНИЦ

ЭССЕ О СВОБОДНОМ ПЕРЕДВИЖЕНИИ ЛЮДЕЙ

Под редакцией Антуана Пеку и Поля Де Гюштенера



Международные миграции занимают важное место в общественно-политических дискуссиях, ведущихся во многих странах, поскольку передвижения людей, зачастую происходящие вопреки попыткам государств регулировать процесс, вызывают беспокойство.

В этом контексте сценарий, предложенный в данной книге, бросает вызов традиционному мнению о необходимости контроля и ограничения миграционных потоков, вносит новую идею в идущие ныне споры. В книге анализируются проблемы, возникающие в связи с концепцией открытия границ. Они рассмотрены с позиций этики, прав человека, экономического развития, политики, социальной стабильности и социального обеспечения. Углубленно и на конкретных примерах анализируются теоретические подходы к свободному передвижению людей, управлению миграционными потоками в Европе, Северной Америке и Азии. Ставя вопрос о праве на свободу передвижения и анализируя это право, авторы призывают не только открыть национальные границы, но и посмотреть свежим взглядом на будущее международных миграций в глобализирующемся мире.

Антуан Пеку получил степень доктора наук по социальной антропологии в Оксфордском университете и сотрудничает с несколькими исследовательскими центрами в Великобритании, Германии и Франции. В настоящее время он работает в секции международных миграций ЮНЕСКО.

Поль де Гюштенер руководитель секции международных миграций ЮНЕСКО. До этого он был директором Штейнметц-Архива по общественным наукам в Нидерландах и президентом Международной федерации организаций, занимающихся сбором и хранением данных (International Federation of Data Organizations).