
УПРАВЛЕНИЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ: ПРОТИВОРЕЧИВЫЕ УРОКИ ГЛОБАЛЬНОГО КРИЗИСА

Ивахнюк И. В.

д. э. н., доцент, зам. зав. кафедрой народонаселения экономического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

E-mail: ivakhnyuk@econ.msu.ru

Международная миграция трудовых ресурсов стала одной из наиболее характерных черт современной глобализации и одновременно несет в себе квинтэссенцию присущих глобализации проблем. Одна из принципиальных проблем – это противоречие интересов государств, принимающих мигрантов, и государств их происхождения на фоне нарастающей миграционной взаимозависимости стран. Поиск компромиссных международных механизмов упорядочения потоков трудовой миграции и максимальной реализации заложенного в ней потенциала составляет суть современной глобальной дискуссии о миграции, накал которой возрос в условиях глобального экономического кризиса. Международные организации настаивают на том, что единственно возможным подходом формирования международной системы управления трудовой миграцией может быть подход, в основу которого положены права человека. Автор настоящей статьи рассуждает о том, насколько реализуема в современном мире идея обеспечения прав человека в качестве основы межгосударственного сотрудничества в сфере миграции и как она модифицируется под воздействием возрастающей в условиях глобализации миграционной взаимозависимости государств.

Ключевые слова: международная миграция населения, миграционная политика, система управления трудовой миграцией, глобальный кризис, миграционная взаимозависимость.

International migration of labour resources has become one of the most obvious attributes of modern globalization and at the same time carries quintessence of the problems inherent in globalization. One of the principle problems is conflicting interests of the states that receive immigrants and their native states against the background of increasing migratory interconnection of states. Searching for compromise international mechanisms to regulate the flows of human resource and to realize at most its potential constitutes the core of the modern global migration discussion flared up under the pressure of global economic crisis. International organizations insist that the only way to establish international system for labour migration management can be the human rights-based approach. The author reflects upon to what extent in the modern world it is possible to realize the idea of guaranteeing human rights as a basis of intergovernmental cooperation in migration sphere and how it modifies under the pressure of increasing (due to globalization) migratory interconnection of states.

Keywords: *international population migration, migration policy, system of labour migration regulation, global crisis, migratory interconnection.*

В первом номере журнала «Век глобализации» за 2010 г. была опубликована статья ведущего специалиста по миграции Международной организации труда (МОТ) Патрика Тарана «Глобализация и трудовая миграция: необходимость политики, основанной на правах человека». В ней фактически изложен взгляд этого влиятельного международного института на то, как происходит межгосударственная миграция рабочей силы в условиях растущей глобализации и какие принципы управления миграционными процессами являются предпочтительными с точки зрения соблюдения интересов всех участвующих в миграции сторон. Это не единственная, но доминирующая в настоящее время точка зрения на возможность формирования единого глобального подхода к управлению трудовой миграцией. Предполагается, что именно через подход, основанный на правах человека, могут быть найдены компромиссные международные механизмы упорядочения потоков трудовой миграции и максимальной реализации заложенного в ней потенциала. Только такие механизмы способны удовлетворить несовпадающие – объективно несовпадающие! – интересы стран, принимающих мигрантов, и стран их происхождения.

Настоящая статья – это результат размышлений автора о том, насколько реализуема в современном мире идея обеспечения прав человека в качестве основы межгосударственного сотрудничества в сфере миграции, насколько реально она конкурирует с экономическим прагматизмом и соображениями национальной безопасности. Глобальный экономический кризис стал своего рода проверкой на устойчивость сложившихся в мире тенденций международной трудовой миграции. Он лишний раз подтвердил степень нынешней взаимосвязанности и взаимозависимости государств и одновременно продемонстрировал особую уязвимость мигрантов и их семей, остающихся в родных странах. А потому кризис повысил накал глобальной дискуссии об управлении трудовой миграцией на взаимоприемлемых принципах. Для постсоветского пространства, которое представляет собой одну из крупнейших в мире региональных миграционных систем и отличается широким распространением нерегулируемых форм трудовой миграции, эта дискуссия имеет особое значение.

Новая роль международной трудовой миграции в мире

Расширяющиеся возможности передвижения по миру благодаря развитию средств транспорта и коммуникаций радикально изменили структуру мировых миграционных потоков в пользу временной трудовой миграции. В условиях, когда расстояние между странами «сократилось» доступностью современных средств транспорта и развитием международной телекоммуникационной сети, *временная* работа за рубежом стала для многих людей более предпочтительным выбором, чем смена *постоянного* места жительства, которая сопряжена с большими материальными и психологическими издержками.

С другой стороны, растущий спрос мирового рынка труда на временных работников, отличающихся большей гибкостью миграционного поведения, также способствует росту масштабов временной трудовой миграции. Миграционные законодательства многих стран создают особые преимущества для мигрантов,

въезжающих с целью трудоустройства. Даже такие традиционные страны иммиграции, как США, Канада или Австралия, население которых в значительной степени состоит из иммигрантов и их потомков, меняют в последние десятилетия фокус своей миграционной политики в пользу привлечения временных трудовых мигрантов, прежде всего высококвалифицированных. США, например, принимают ежегодно порядка 200 тыс. временных трудовых мигрантов, въезжающих по «неиммиграционной» визе, Канада – 100 тыс., Австралия – 80 тыс.

По данным ООН, численность международных мигрантов в мире (оцениваемая как численность людей, проживающих не в тех странах, где они родились) превысила в 2008 г. 214 млн человек, что означает почти трехкратный рост по сравнению с 1960 г. (75 млн человек) [UN 2009]. При этом общая численность международных мигрантов, занятых на рынках труда стран пребывания, составляет, по оценке МОТ, почти 100 млн человек, или 3 % от мировой рабочей силы.¹ В Западной Европе, например, лица, родившиеся за рубежом, составляют в среднем 10 % рабочей силы [ИОМ 2008].

Следует указать, что приведенные выше официальные данные по международной трудовой миграции далеко не полностью отражают ее действительные масштабы. В частности, официальная статистика не включает в категорию трудовых мигрантов иностранных студентов и стажеров, так называемых «приграничных рабочих»², международных туристов, часть которых использует туристическую визу лишь для въезда в другую страну и незаконного трудоустройства там. Миграционной статистикой также не учитываются незарегистрированные мигранты, при том что целью таких мигрантов, как правило, является трудоустройство в стране назначения.

По признанию экспертов той же Международной организации труда, «на практике каждый международный мигрант – это потенциальный работник» [Билсбороу и др. 1999: 49].

Таким образом, участие в той или иной форме в мировом рынке труда – через участие в международной трудовой миграции – стало нормой для подавляющего большинства стран мира. При этом если еще 20 лет назад специалисты четко классифицировали страны по их участию в международной трудовой миграции как 1) страны приема и 2) страны выезда, то сейчас эти границы стали менее определенными. Опыт многих государств доказывает, что все большее число стран вовлечены в миграционное движение одновременно и как страны приема, и как страны выезда. Причем именно такая форма участия государства в мировом рынке труда считается наиболее эффективной [Рязанцев, Ткаченко 2010; De Naas 2008]. Если в 1970 г. число стран, одновременно экспортирующих и импортирующих рабочую силу, составляло 4, в 1990 г. – 15, то в 2008 г. – уже 25 [ИЛО 2009].

Глобализация, «подгоняющая» движение миграционных потоков под изменяющиеся потребности мирового рынка труда, трансформирует качественную структуру потоков международной миграции. Здесь можно выделить несколько тенденций.

¹ Международная организация труда определяет совокупную численность мировой рабочей силы как численность мирового населения в возрасте старше 15 лет, которое имеет работу или находится в ее поиске [ИЛО 2010].

² «Приграничные рабочие» (рабочие-фронтальеры) определяются Международной организацией по миграции как лица, которые работают в другой стране, продолжая при этом жить в своей стране, и ежедневно (или еженедельно) пересекают границу, чтобы попасть на работу и вернуться домой.

Первое: ускоренный рост *временной* трудовой миграции. В течение 2000-х гг. в развитых государствах мира число временных трудящихся-мигрантовросло на 7–8 % ежегодно [ИОМ 2008]. Глобализация мирового рынка труда требует большей гибкости миграционного поведения, которую как раз и может гарантировать временная трудовая миграция. Привлечение иностранных работников на временной основе также соответствует целям миграционной политики развитых государств, которые, собственно, и составляют «глобализационную элиту» и во многом определяют условия, на которых прочие страны участвуют в процессах глобализации.

Второе: концентрация спроса мирового рынка труда на *двух квалификационных полюсах*: на работников низкой квалификации и самой высокой квалификации. Прежде всего это непрестижные рабочие места, не требующие высокой квалификации, с тяжелыми условиями труда и низкой заработной платой – подсобные работы в строительстве, сельском хозяйстве и на производстве, а также в сфере общественного сервиса и домашних услуг. Коренные жители развитых стран отвергают эти виды работ, так что они фактически оказались «закреплены» за мигрантами.

Одновременно развитые страны покрывают за счет мигрантов постоянно растущий спрос на работников современных профессий, требующих высокой квалификации: ученых, высших менеджеров, инженеров, разработчиков информационных технологий и т. д. На эту категорию мигрантов направлена стимулирующая миграционная политика большинства стран. Именно этот сектор мирового рынка труда отличается наиболее жесткой конкуренцией между странами-работодателями.

Третье: изменение *гендерных* характеристик трудовых мигрантов. В настоящее время женщины составляют не менее 50 % «самостоятельных» трудовых мигрантов. Во многом это связано со структурными изменениями в мировой экономике. Развитие таких отраслей, как «экономика домашних услуг» (гувернантки, домработницы), «экономика развлечений» (танцовщицы в ресторанах, участницы шоу-программ), «экономика заботы» (няни, сиделки для престарелых, социальные работники), «экономика гостеприимства» (персонал гостиниц, баров, казино), сформировало постоянно растущую потребность в женщинах-мигрантах, занятых в сфере сервиса. Широкой сферой занятости для женщин является сексуальный и «околосексуальный» бизнес: проституция, стриптиз-шоу, консумация, массаж и т. п. Эти сферы маргинальной, по сути, занятости и представляют основные миграционные возможности для женщин [Тюрюканова 2002: 72]. Таким образом, феминизация миграционных потоков, став характерной чертой современного этапа развития международной трудовой миграции, одновременно означает тенденцию к маргинализации больших групп мигрантов на мировом рынке труда и ставит проблему защиты прав трудовых мигрантов в ряд приоритетных задач национальных и международных институтов, занимающихся миграцией.

В последние годы усилился интерес стран-доноров к тем возможностям, которые предоставляет им участие в международной трудовой миграции. Возможность доступа к рынкам труда других государств для части их относительно избыточного населения не только сокращает безработицу на национальных рынках труда, но и обеспечивает социальную стабильность и дает дополнительные ресур-

сы для экономического развития стран выезда. Экспортируя трудовые ресурсы, эти страны обеспечивают возвратные финансовые потоки в виде денежных переводов мигрантов. Масштаб мигрантских переводов в последние годы существенно возрос. В период между 2000 и 2008 гг. ежегодный прирост объема глобальных денежных переводов составлял 18 % [World... 2010]. В 2008 г. совокупный объем денежных переводов мигрантов в мире превысил 330 млрд долларов, превратившись для многих стран-получателей в важный источник средств существования их жителей. Значение денежных переводов для стран выезда не ограничивается улучшением условий жизни мигрантских домохозяйств; они превращаются в средство улучшения макропоказателей финансового положения стран и выступают как инвестиционный ресурс развития бизнеса.

Таким образом, в начале XXI в. международная трудовая миграция воспринимается не просто как инструмент реализации мирового рынка труда. Она эффективно превратилась в структурный элемент глобальной экономики, дополнив присущую глобализации взаимозависимость государств новой формой взаимозависимости – миграционной. И для стран, импортирующих трудовые ресурсы, и для стран, экспортирующих их, международная трудовая миграция превратилась в необходимый, во многом безальтернативный ресурс, обеспечивающий их экономическое развитие [подробнее см.: Ивахнюк 2008]. Именно миграционная взаимозависимость определяет нынешние взаимоотношения государств в сфере управления трудовой миграцией. Именно миграционная взаимозависимость превратила трудовую миграцию в объект активного межгосударственного сотрудничества и перевела основные усилия по упорядочению трудовой миграции с национального уровня на межнациональный – двусторонний, региональный, глобальный. Именно миграционная взаимозависимость стимулирует страны мира к поиску взаимоприемлемых инструментов на международном уровне, которые позволили бы придать миграционным потокам более упорядоченный характер и обеспечить тем самым эффективное использование потенциала трудовой миграции для стран приема, стран выезда, а также для самих мигрантов (см., например: [ILO 2010; Global... 2011]).

Вызовы глобального кризиса

Воздействие глобального экономического кризиса, начавшегося в 2008 г., на международную миграцию населения оценивается экспертами как наиболее глубокое и наиболее глобальное по сравнению с какими бы то ни было другими экономическими катаклизмами в период после Второй мировой войны [Fix *et al.* 2009; ILO 2009]. Кризис оказал влияние на масштабы миграции, прежде всего трудовой, на ее направления, объемы миграционных переводов, уровень благосостояния мигрантов и их семей и одновременно спровоцировал всплеск ксенофобии. Вопреки предсказаниям большинство мигрантов, даже потеряв работу, предпочли не возвращаться на родину, а остаться в стране своего пребывания в расчете хоть на какой-то доход и относительно быстрое восстановление баланса рынка труда. Глобальный по характеру, нынешний кризис не дал мигрантам альтернативных вариантов поиска работы в других странах, как это было, скажем, во время Азиатского кризиса 1997–1998 гг., когда в ответ на кризис сформировались потоки мигрантов из пострадавших от кризиса стран в те, которых кризис не коснулся [Martin 2009].

В результате кризиса заметно сократился объем денежных переводов мигрантов. В течение двух докризисных десятилетий совокупные потоки денежных переводов мигрантов из развитых стран в развивающиеся выросли с 31 млрд долларов в 1990 г. до 77 млрд долларов в 2000 г. и до 336 млрд долларов в 2008 г.: более чем в 10 раз в течение 18 лет! Мигрантские переводы превратились в один из крупнейших глобальных финансовых потоков. Однако в 2009 г. они сократились до 316 млрд долларов, то есть более чем на 6 % [World... 2008; MPI 2010]. Тем не менее денежные переводы мигрантов на родину остались важнейшим и – что немаловажно – относительно устойчивым источником поступления финансовых средств для стран происхождения, поскольку другие источники – займы, частные иностранные инвестиции, официальная помощь развитию – сократились в более значительной степени.

Замораживание инвестиционных проектов, намеченных для осуществления в менее развитых странах, которые в большинстве своем являются и странами происхождения мигрантов, оказало крайне негативное влияние на состояние их рынка труда. Лишенные перспективы получения работы на родине, граждане менее развитых стран оказались вынужденными искать работу за рубежом, даже на самых невыгодных для себя условиях, чаще всего в обход официальных каналов, с риском для жизни и здоровья.

Во время кризиса мигранты проявили большую способность адаптироваться к ухудшающейся ситуации на рынке труда, чем местные жители. Они готовы к понижению заработной платы, своего социального статуса и ухудшению условий труда, поскольку альтернатива возвращения на родину, где ситуация на рынке труда еще более безнадежна, делает мигрантов максимально гибкими участниками мирового рынка труда.

Об этом свидетельствует следующая статистика. В США, где до кризиса *каждый шестой* работник на рынке труда был представлен мигрантом, во время кризиса среди вновь нанимаемых на работу мигрантом был *каждый второй*. Данные по Великобритании еще более показательны: в период кризиса *семь из десяти* вновь нанимаемых работников были мигрантами [Fix *et al.*: 2].

В то же время мигранты представляют собой наиболее уязвимую группу на рынке труда. Именно они были названы в качестве первых жертв в волне увольнений, начавшейся осенью 2008 г.; именно они были обвинены в росте безработицы среди местного населения, именно на них работодатели «отыгрались» распространившейся во время кризиса практикой невыплаты зарплат и ухудшением условий труда [ИОМ 2009]. Суммарная безработица в странах ОЭСР, по оценкам, выросла с 34 млн человек в 2008 г. до 42 млн человек в 2010 г. [Martin 2009]. В наибольшей степени кризис затронул строительную отрасль, где сконцентрированы 40 % от общего числа трудовых мигрантов в мире, причем в основном низкоквалифицированные работники. В США, например, из 3 миллионов работников с латиноамериканскими корнями (*Hispanics*), занятых в строительной отрасли, 2/3 являются мигрантами. Именно они составили подавляющее большинство из 300 тысяч строительных рабочих, потерявших работу в 2007–2009 гг. [*Ibid.*].

Большинство принимающих стран мира прибегли в 2008–2009 гг. к мерам, направленным на сокращение миграционного притока и стимулирование возвращения мигрантов на родину, с тем чтобы защитить национальный рынок труда и сохранить рабочие места для местных трудовых ресурсов. Механизмы приме-

нявшихся мер были многообразными. В большинстве случаев они отражали усилившуюся тенденцию протекционизма и были направлены на ужесточение условий въезда иностранцев и сокращение числа мигрантов в стране. В Австралии, Италии, Южной Корее, Испании, России в качестве «антикризисной меры» было предпринято сокращение квоты на привлечение иностранной рабочей силы. В Великобритании, Новой Зеландии и Австралии были сокращены списки дефицитных профессий, в соответствии с которыми определяется профессиональный состав въезжающих в страну иностранных работников. В США, Норвегии, Ирландии, Чехии, Австралии и Новой Зеландии пересмотрели процедуры найма рабочей силы, обеспечивая приоритетное право на получение работы для местных работников. В Испании, Чехии, Франции и Японии была применена практика прямых денежных выплат за согласие мигранта вернуться на родину и не возвращаться в течение определенного времени (*pay-to-go*) [Koser 2010].

Однако примечателен тот факт, что в период глобального кризиса, несмотря на рост антимигрантских настроений в обществе, многие государства продолжали «держат двери приоткрытыми» для мигрантов и даже вводили новые, более упрощенные правила для иностранных граждан. Так, Швейцария на состоявшемся в феврале 2009 г. референдуме одобрила политику открытых дверей для граждан стран ЕС. Швеция в декабре 2008 г. начала применять на практике новые правила, предоставляющие компаниям значительно больший маневр в том, что касается найма иностранцев. Чехия в 2009 г. ввела систему «гринкард» для мигрантов. Польша упростила процедуру привлечения иностранных работников, занятых на сезонных работах. В Люксембурге, Нидерландах и Норвегии разрешения на работу и на проживание в стране были объединены в единый документ [UN 2010].

Все это говорит о том, что использование миграционного ресурса воспринимается правительствами развитых стран как долгосрочная стратегия, обусловленная прежде всего старением населения и хроническим дефицитом национального рынка труда.

В то же время кризис убедил правительства принимающих стран пересмотреть распространенные ранее представления о том, что иностранная рабочая сила – это временный ресурс, который покрывает дефицит рынка труда в годы экономического подъема и может быть легко удален с рынка труда в период экономического спада. Оказалось, что эластичность этого сегмента рынка труда представлялась сильно преувеличенной: даже в условиях растущей безработицы иностранные работники остаются востребованными, так как граждане принимающих стран даже в условиях кризиса не соглашаются на большинство из тех видов работ, которыми занимаются мигранты.

Все это подтверждает тот факт, что рассмотренные выше тенденции международной трудовой миграции, которые характеризуют современный ее этап, имеют структурный характер и лишь в незначительной степени подвержены циклическим колебаниям [Awad 2009]. Это объясняется как общими демографическими факторами, такими как старение и сокращение численности населения почти во всех промышленно развитых странах, так и тем, что во многих странах собственные рабочие либо не обладают необходимой квалификацией, либо не хотят выполнять некоторые виды работ, где требуются неквалифицированные рабочие или работники низкой квалификации [ИОМ 2009].

Два проявления глобального кризиса заслуживают особого внимания.

Во-первых, это всплеск антимигрантских настроений в принимающих странах и связанный с этим рост социальной напряженности. В ответ на волну забастовок в Европейском союзе, направленных против найма иностранных работников, там даже поднимался вопрос о пересмотре законодательства ЕС относительно свободы передвижения рабочей силы на европейском пространстве [Gow 2009]. Это свидетельствует о том, что уровень толерантности принимающих обществ не столь высок, как об этом заявляют западные политики. Тем не менее ответственность за нарушенную кризисом социальную сплоченность была возложена на мигрантов, а применяемая в Европе и других странах мира модель политики мультикультурализма была признана, по определению канцлера Германии Ангелы Меркель, «однозначно провалившейся» [Sinico, Kuebler 2010].

Во-вторых, ужесточение миграционного законодательства в большинстве принимающих стран в качестве «антикризисной меры» неизбежно провоцирует рост нелегальной миграции и нерегистрируемого трудоустройства, особенно в условиях, когда экономическая ситуация ухудшается повсеместно в мире и особенно – в менее развитых государствах, откуда мигранты и приезжают. Так, по оценке экспертов, в ответ на ужесточение правил получения разрешений на работу для граждан стран СНГ и сокращение квоты на 2009 г. нелегальная составляющая миграции в Россию существенно увеличилась [Чудиновских 2009]³. Следствием этого являются многочисленные нарушения прав мигрантов, ухудшение условий их труда и усиление эксплуатации. За счет нелегальных мигрантов, обеспечивающих незаконную экономию на фонде заработной платы, во многих случаях решается вопрос конкурентоспособности бизнеса в период кризиса. Однако на деле это оборачивается разрастанием сферы теневых отношений на рынке труда, пренебрежением к закону, ростом недобросовестной конкуренции и общей деформацией сложившихся производственных отношений. Кроме того, рост нелегальной миграции девальвирует усилия государств, направленные на упорядочение трудовой миграции, и наносит ущерб интересам национальной безопасности.

Особая опасность двух упомянутых тенденций связана с тем, что они являются не только следствиями глобального кризиса, но также выступают дополнительными дестабилизаторами развития, действие которых будет проявляться и в посткризисный период. Кроме того, именно рост антимигрантских настроений в обществе и опасность увеличения масштабов нелегальной миграции провоцируют правительства к импульсивным популистским мерам, направленным на ужесточение политики в отношении иностранных работников. В результате миграционная политика теряет свою логику, предсказуемость и долгосрочность, что дезориентирует и общество принимающих стран, и мигрантов.

Кризис однозначно проявил растущую взаимозависимость стран мира и подчеркнул важность согласованных межгосударственных действий в условиях рецессии, в том числе в вопросах, связанных с трудовой миграцией. Попытки отгородиться от ставших общеглобальными проблем протекционистскими мерами на деле могут привести к общей дестабилизации в мире или в отдельных регионах.

³ Следует отметить, что в США отмечалась противоположная тенденция – заметное сокращение попыток нелегального пересечения границы в течение 2009 г., что объясняют ухудшением ситуации на рынке труда в стране (это сделало ее менее привлекательной для потенциальных мигрантов), а также усилением пограничного контроля и прочих противодействующих нелегальной миграции мер [Fix *et al.* 2009: 19–20].

Массовая депортация трудящихся-мигрантов чревата резким сокращением доходов их семей, маргинализацией значительных по численности групп населения, угрозой социального взрыва в странах происхождения, что может обернуться новыми потоками беженцев.

Этим, в частности, объясняется то, что российские миграционные власти в период кризиса не прибегли к практике массовых депортаций нелегальных мигрантов, с тем чтобы не лишить возможности граждан стран – партнеров по СНГ возможности «переждать» кризис в России и поддержать свои семьи на родине хоть какими-то денежными переводами. Как показало время, эта практика оправдала себя: социального взрыва в странах СНГ удалось избежать, несмотря на то, что ухудшение экономической ситуации во всех странах региона было существенным, а миграционные связи между Россией и ее основными миграционными партнерами удалось сохранить [см. подробнее: Ивахнюк 2009].

Международная система управления миграцией – требование времени

Признание международной миграции в качестве одного из важнейших проявлений современной глобализации мало что дает в плане совершенствования глобального миропорядка, если это признание не сопровождается новым пониманием принципов управления миграционными процессами. Развернувшийся в последние годы глобальный диалог о международной миграции как важном ресурсе развития, причем как для стран, принимающих мигрантов, так и для стран их происхождения, представляет миграцию как взаимовыгодный процесс, в котором не могут быть не заинтересованы обе группы стран. Отсюда делается вывод о том, что в решении вопросов управления миграцией на межгосударственном уровне все страны – и более развитые (импортеры трудовых ресурсов), и менее развитые (экспортеры трудовых ресурсов) – выступают как равноправные партнеры.

Скептики утверждают: посылы такого рода – это не более чем лицемерная «упаковка» для реально действующей уже несколько десятилетий практики целенаправленного сманивания квалифицированных трудовых ресурсов более развитыми странами из менее развитых. Особенно цинично взаимовыгодность процесса международной миграции звучит в приложении к миграции высококвалифицированных кадров, когда понятие «утечка умов» (*brain drain*) подменяется понятиями «обмен умами» (*brain exchange*) или «циркуляция умов» (*brain circulation*) [Эпплеярд 2002; Findlay 2001; Iredale 2001; Martin 2003; Regets 2007]. На самом деле стареющие страны Европы отчаянно нуждаются в притоке дополнительной рабочей силы и готовы в обмен поделиться с иностранными работниками частью созданной ими системы социального обеспечения. Приток квалифицированных и высококвалифицированных мигрантов особенно желателен, так как позволяет экономить на подготовке специалистов внутри страны и повышает конкурентоспособность экономики [Ионцев, Могилат 2010]. Рост объемов денежных переводов мигрантов послужил удобным аргументом в пользу того, что страны происхождения тоже получают свою выгоду от международной миграции, хотя на деле эта выгода несопоставима с преимуществами, которыми развитые страны обеспечивают себя за счет привлечения трудовых мигрантов. Ну а рассуждения об уважении прав мигрантов развитые страны, для которых привычна демократическая риторика, «скармливают» развивающимся для того, чтобы видимость равноправного

диалога была еще более убедительной. На самом деле права мигрантов не просто ограничены, но и не соблюдаются, что превращает их в одну из наиболее уязвимых групп населения [Arango 2000]. Именно мигранты становятся первыми жертвами экономических потрясений, и за их счет правительства и работодатели в развитых странах стремятся решить вопросы сохранения конкурентоспособности бизнеса. Последний экономический кризис показал это со всей очевидностью.

Такие аргументы имеют под собой известные основания, но не отрицают необходимости укрепления межгосударственного сотрудничества в деле управления трудовой миграцией. Действительно, во время кризиса мигранты оказываются первыми среди тех, кто теряет работу. Да и в отсутствие кризиса мигранты зачастую являются объектом дискриминации и, даже пребывая в стране на абсолютно законных основаниях, сталкиваются с неравенством в условиях и оплате труда, степени социальной защищенности, юридических правах. Не говоря уже о нелегальных мигрантах, которые подвергаются эксплуатации и повседневному риску унижения и насилия. Эти негативные явления, сопровождающие международную трудовую миграцию в современном мире, как раз и могут быть предметом межгосударственного сотрудничества в деле управления миграцией, применения соответствующих международных конвенций, двусторонних и многосторонних региональных соглашений, международных стандартов занятости и т. д.

Совершенно очевидно, что существующие международно-правовые инструменты, предназначенные для того, чтобы быть основой согласованного межгосударственного управления миграцией, требуют конкретизации. Так, общая и обязательная для всех государств – членов ООН антидискриминационная норма международного права, утверждающая необходимость уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии (Статья 1 Устава ООН), не может быть в полной мере реализована в условиях преобладающего не только в политической, но и общественной среде признания необходимости ограничения прав и свобод человека, не являющегося гражданином той или иной страны.

Другой пример. В современном мире право каждого человека покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (Всеобщая декларация прав человека, Статья 13, п. 2) не сопровождается зеркальным правом въезда в любую страну, поскольку это право регулируется национальным законодательством страны въезда, что фактически противоречит реализации принципа свободы передвижения. В то же время концепция «миграция без границ» [Миграция... 2009] пока не находит широкой поддержки.

Степень открытости миграционной политики государств формируется под влиянием множества факторов, среди которых доминирующими остаются интересы обеспечения национальной безопасности. Достаточно упомянуть пример США – страны, созданной мигрантами. Не так давно по инициативе президента Дж. Буша-младшего там был принят закон о строительстве тысячекилометровой стены на границе с Мексикой, которая, по словам экс-президента США, должна стать «эталонной» границы XXI в. [Куклина 2010].

Вообще говоря, в управлении миграцией неизбежно сталкиваются три конкурирующие друг с другом цели: 1) экономика; 2) безопасность; 3) права человека. Первая цель подразумевает приоритет экономических интересов страны, вторая

ставит во главу угла соображения национальной безопасности, а третья означает гуманитарный подход, основанный на равенстве и уважении прав человека.

Понятно, что политика в отношении международной *трудовой* миграции (в отличие от, скажем, политики в отношении беженцев) всегда подразумевает приоритет экономических соображений, как и сама трудовая миграция является по сути формой экономической миграции. В определенные исторические периоды и в определенных странах экономические соображения в миграционной политике были абсолютно доминирующими (например, политика западноевропейских стран в 1950–1960-х гг., направленная на стимулирование притока гастарбайтеров, необходимых для восстановления разрушенной войной европейской экономики, как, собственно, и ужесточение политики в отношении трудовых мигрантов в тех же странах в период кризиса 1973 г.). В другие периоды верх брали соображения национальной безопасности, и тогда происходило ужесточение миграционной политики (наиболее яркий пример – ужесточение миграционной политики большинством государств как реакция на события 11 сентября 2001 г. в США; в известной мере они коснулись и трудовой миграции). Третья цель – права человека – реализуется преимущественно на национальном уровне в контексте политики интеграции мигрантов.

В последнее десятилетие формируется тенденция кардинального перелома в подходе к управлению трудовой миграцией. Она прослеживается в первую очередь в деятельности глобальных институтов – Глобального форума по миграции и развитию (GFMD), Глобальной миграционной группы (GMG), Международной организации по миграции (ИОМ), Международной организации труда (ИЛО).

Сейчас существует несколько предложений по радикальному пересмотру принципов и институционального обеспечения управления трудовой миграцией в глобальном масштабе. Глобальная комиссия по международной миграции выступила с инициативой создания Глобального агентства по экономической миграции в рамках ООН [GCIM 2005]. Профессор Колумбийского университета и номинант на Нобелевскую премию по экономике Я. Бхагвати уже в течение многих лет настойчиво призывает к созданию Мировой миграционной организации [Bhagwati 2003]. Менее формализованную глобальную структуру проектирует специально созданная исследовательская группа в Оксфордском университете [Global... 2011].

Суть нового понимания возможностей совместных действий государств в целях упорядочения международной трудовой миграции заключается прежде всего в усилении акцента на межгосударственных инструментах, координирующих деятельность участвующих в миграции стран. В отношении беженцев, например, уже давно существует устоявшийся международный порядок, регулирующий деятельность государств, столкнувшихся с притоком беженцев. В отношении трудовой миграции такого порядка нет.

Второй важный элемент нового подхода к управлению трудовой миграцией – это положенные в его основу права человека как общепризнанный принцип международного гуманитарного сотрудничества. Иными словами, предлагается вышеупомянутую третью цель миграционной политики – права человека – переместить с национального уровня ее осуществления на международный уровень и сделать ее опорой всей конструкции межгосударственного сотрудничества в сфере трудовой миграции.

Возвращаясь к упомянутой в начале этой работы статье Патрика Тарана, излагающего точку зрения Международной организации труда на возможности применения подхода, основанного на уважении прав человека, в качестве основы межгосударственного сотрудничества в миграционной сфере, следует подчеркнуть, что основная идея такого подхода – снижение риска эксплуатации людей, которые чаще всего *вынуждены* искать работу вне границ своей собственной страны, поскольку родина на нынешнем этапе своего развития не может обеспечить им занятость и заработок [Таран 2010: 69].

В этом подходе нет лицемерных заявлений о взаимной выгоде; скорее, речь идет о росте миграционной взаимозависимости государств, которая изменяет ценность международной миграции как таковой и призывает к формированию новых, отвечающих интересам как стран приема, так и стран выезда, принципов разработки и реализации миграционной политики на межгосударственном уровне. Известно, что интересы этих двух групп стран объективно не совпадают.

Принимающие мигрантов страны выстраивают свою миграционную политику на основе прагматического принципа селективности, при этом декларируя обеспечение прав тех мигрантов, которые получают разрешение на проживание и работу в стране. На то, чтобы допущенные в страну мигранты оказались частью принявшего их общества, нацелена система мер политики интеграции: изучение мигрантами языка, законодательства и истории страны пребывания, получение информационных и консультационных услуг, возможности профессионального обучения, охват мероприятиями совместного проведения досуга и т. д.

Прагматизм проявляется и в позиции стран выезда мигрантов. При этом следует отметить, что в отличие от принимающих государств, где миграционная политика насчитывает уже не менее 4–5 десятилетий, страны выезда стали осуществлять политику в области экспорта трудовых ресурсов (за редким исключением типа Филиппин и Пакистана) не далее как 10–15 лет назад. Именно тогда в мире были осознаны масштаб и роль денежных переводов мигрантов для поддержания материального благосостояния их семей, оставшихся на родине, смягчения проблемы бедности в менее развитых странах и поддержания там социальной стабильности. В последние годы стремление стран выезда участвовать в международном диалоге о миграции проявилось наиболее отчетливо: если в первой конференции Глобального форума по миграции и развитию в Брюсселе в 2007 г. участвовали 59 государств, которые являются странами происхождения мигрантов, то в последней конференции ГФМР в Мексике в 2010 г. таких стран-участниц было уже 85.

Закономерно, что подход к управлению международной трудовой миграцией, основанный на правах человека, родился в Европе. Именно старые европейские демократии, как никто другой, последовательно отстаивают принцип уважения прав человека в качестве основы внутренней политики и межгосударственного гуманитарного сотрудничества.

Тем не менее нельзя не заметить, что не во всех принимающих мигрантов странах такой подход воспринимается с пониманием. Например, в нефтедобывающих государствах Персидского залива, где отмечаются самые высокие в мире показатели доли иностранцев в общей численности рабочей силы (62 % – в Бахрейне, 82 % – в Кувейте, 64 % – в Омане, 82 % – в Катаре, 56 % – в Саудовской

Аравии, 90 % – в ОАЭ) и экономика практически полностью зависит от присутствия трудящихся-мигрантов, миграционный приток жестко регламентирован государством и права трудовых мигрантов ограничены. Так, ни одна из стран Персидского залива не признает права на воссоединение семей, не допускает пребывания в стране иностранных граждан без наличия работы, не предоставляет трудовым мигрантам права на социальные гарантии, медицинское обслуживание, жилье, образование, не признает права мигрантов на убежище. Во всех рассматриваемых государствах мигранты могут быть высланы из страны лишь по административному решению. Большинство стран региона не допускает натурализации иностранцев, в том числе граждан соседних арабских стран.

При всем этом регион Персидского залива является одним из наиболее притягательных для мигрантов: там сконцентрировано до 15 % от общего количества трудовых мигрантов в мире. В том числе там трудятся порядка 300 тыс. трудовых мигрантов из Европы, преимущественно занятых квалифицированным трудом в строительной, телекоммуникационной, медицинской и финансовой отраслях [Schah 2008]. Отсутствие должного по европейским меркам внимания к правам мигрантов не является для них препятствием для трудоустройства в странах этого региона, как, впрочем, и для миллионов трудовых мигрантов из стран Азии.

Тот факт, что подход, основанный на правах человека, не получает признания в качестве универсальной модели миграционной политики, подтверждается также низким интересом развитых стран к подключению к Международной конвенции 1990 г. о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Среди 42 государств, ратифицировавших Конвенцию к концу 2010 г., и еще 16 государств, подписавших, но не ратифицировавших ее, есть только четыре европейские страны – Албания, Сербия, Турция, Черногория, которые не входят (кроме Турции) в число государств, принимающих трудовых мигрантов.

Основная причина уклонения развитыми государствами – импортерами трудовых ресурсов от подписания Конвенции 1990 г. заключается в том, что именно на них возлагается обеспечение полного спектра прав трудящихся-мигрантов в одностороннем порядке. Подписание и ратификация Конвенции странами-донорами практически не влечет за собой никаких обязательств с их стороны. Причем если такие гарантии мигрантам, как неотложная медицинская помощь, право на защиту в суде, право на владение имуществом, право детей мигрантов на образование, запрещение коллективной высылки, не вызывают сомнений со стороны принимающих государств, то реализация равных с национальными работниками прав на трудоустройство, жилищное обеспечение и социальную защиту является, по их мнению, слишком серьезным *односторонним* обязательством. Скажем, в России, где неразвитость рынка доступного жилья является важным ограничителем внутренней миграции населения, принятие государством на себя обязательств обеспечить иностранных работников адекватными жилищными условиями вызвало бы несомненный протест со стороны российских граждан, которые сами зачастую не могут реализовать свое право на жилье.

За 20 лет, прошедших с момента разработки Международной конвенции 1990 г., подход к управлению миграцией претерпел существенные изменения. Растущий интерес стран-доноров к участию в процессах трудовой миграции и их готовность принимать участие в многосторонних усилиях по управлению мигра-

ционными процессами означают возможность перехода от *односторонней* модели реализации подхода, основанного на правах человека, которая была заложена в конвенциях ООН и МОТ, к *двусторонней*. Это означает, что не только страны-реципиенты возьмут на себя обязательства по обеспечению прав трудящихся-мигрантов, пребывающих на их территории (что предусматривают конвенции), но и страны-доноры возьмут на себя обязательства по обеспечению прав мигрантов на предотъездную правовую и профессиональную подготовку, трудоустройство и реинтеграцию по возвращении, беспрепятственному получению мигрантскими семьями денежных переводов из-за рубежа и т. д. Такая двусторонняя модель реализации подхода к управлению миграцией, основанного на правах человека, соответствует сущности миграционной взаимозависимости, характеризующей современный этап глобализации, и может в известной мере преодолеть несовершенство существующих международно-правовых инструментов.

Сейчас уже общепризнано, что миграция населения может выступать важным ресурсом развития – глобального, регионального, национального. Использование потенциала этого ресурса во многом зависит от того, какие меры управления к нему применяются. В настоящее время функцию регулирования миграционных процессов берут на себя помимо государства многие формальные и неформальные институты. Это частные агентства занятости, работодатели, использующие иностранную рабочую силу, ассоциации мигрантов, неформальные мигрантские сети, наконец, криминальные организации, специализирующиеся на организации нелегальной миграции и торговле людьми.

Государство фактически утратило свою монополию на управление миграцией. Одна из причин этого заключается в усилении тенденций глобализации, которая вообще сужает национальные возможности влиять на экономику и формировать политику, перенося акцент на наднациональный уровень. В том, что касается миграционной политики, в условиях глобализации узконациональная, односторонняя миграционная политика оказывается неэффективной и недальновидной. Скажем, жесткое ограничение миграционного притока или чрезмерное усложнение правил въезда, пребывания и трудоустройства может привести к росту незаконной миграции или очень скоро обернуться невозможностью покрыть дефицит кадров за счет привлеченных из-за рубежа, поскольку мировой рынок труда становится все более конкурентным. А ограничение прав граждан на временное трудоустройство за рубежом, скорее всего, приведет к безвозвратному оттоку населения.

В условиях взаимосвязанного, взаимозависимого мира управление трудовой миграцией непременно должно носить системный характер. Основной его принцип можно обозначить как «согласованную многосторонность». Во-первых, это означает формирование единых, принимаемых как странами въезда, так и странами выезда подходов к пониманию возможностей управления миграционными процессами. Важно, чтобы диалог о миграции велся на одном языке. Во-вторых, придание нового импульса межгосударственному сотрудничеству в миграционной сфере путем конкретизации международных норм и гармонизации национальных законодательств. В-третьих, построение двусторонней модели реализации прав человека как основы международного взаимодействия. В-четвертых, формирование новых акцентов в реализации согласованного управления мигра-

цией через достижение договоренностей с заинтересованными негосударственными институтами.

Принцип «согласованной многосторонности» может потребовать пересмотра ряда международно-правовых миграционных документов. Скажем, он не укладывается в существующие международные конвенции о трудящихся-мигрантах. Пересмотр конвенций в сторону усиления двустороннего подхода в обеспечении прав мигрантов мог бы повысить готовность принимающих стран к их подписанию и ратификации.

Сейчас, когда мир приходит в себя после глобального шока, который еще раз продемонстрировал степень его взаимозависимости, наступает подходящий момент для конструктивного пересмотра подходов к управлению трудовой миграцией и усилению ее системности. В общем контексте поиска новых инструментов формирования глобального экономического миропорядка, которым занято сейчас мировое сообщество, миграционная составляющая мировой экономики может и должна быть особым, самостоятельным объектом взаимодействия государств.

Литература

Билсборроу Р. Е., Хьюго Г., Обераи А. С., Злотник Х. Статистика международной миграции. Рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. Международное бюро труда. М. : Academia (перевод с английского), 1999.

Ивахнюк И. В. Евразийская миграционная система: теория и политика. М. : Экономический факультет МГУ; МАКС Пресс, 2008.

Ивахнюк И. В. Влияние экономического кризиса на миграционные тенденции и миграционную политику в Российской Федерации и регионе Восточной Европы и Центральной Азии. Международная организация по миграции. Бюро МОМ в Москве. М., 2009.

Ионцев В., Могилат А. Современная «утечка умов»: взаимовыгодный обмен специалистами высокой квалификации или процесс, увеличивающий неравенство между странами? // Детерминанты международной миграции. Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Вып. 23. М. : МАКС Пресс, 2010.

Куклина И. Н. Международный диалог по проблемам миграции: тенденции и перспективы // Миграционные процессы в странах Азии и Африки – опыт государственного регулирования. М. : ИМЭМО РАН, 2010. С. 53–67.

Миграции без границ. Эссе о свободном передвижении людей / под ред. А. Пеку, П. Гюштенер; пер. с фр. М. : ЮНЕСКО, 2009.

Рязанцев С. В., Ткаченко М. Ф. Мировой рынок труда и международная миграция. М. : Экономика, 2010.

Таран П. 2010. Глобализация и трудовая миграция: необходимость политики, основанной на правах человека // Век глобализации. 2010. № 1(5). С. 66–88.

Тюрюканова Е. В. Глобализация международной миграции: роль женщин // Гендер и экономика: мировой опыт и экспертиза российской практики / под ред. Е. Б. Мезенцева. М. : Русская панорама, 2002. С. 71–87.

Чудиновских О. С. К вопросу о возможном влиянии кризиса на международную миграцию в России. 2009 [Электронный ресурс] : URL: <http://demoscope.ru/weekly/2009/0363/analit04.php>

Эпплеярд Р. Миграция квалифицированных кадров в глобализованном мире // Мир в зеркале международной миграции. Серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Вып. 10. М. : МАКС Пресс, 2002. С. 8–19.

Arango J. Explaining Migration: a Critical View. UNESCO/Oxford : Blackwell Publishers, 2000.

Awad I. The Global Economic Crisis and Migrant Workers: Impact and Response. Geneva : International Labor Organization, 2009.

Bhagwati J. N. Borders beyond control // Foreign Affairs (New York). 2003. Vol. 82. (January/February). P. 98–104.

De Haas H. Migration and Development: a Theoretical Perspective. International Migration Institute. University of Oxford. Working papers. Oxford, 2008.

Findlay A. M. International Migration and Globalisation: An Investigation of Migration Systems in Pacific Asia, with Particular Reference to Hong Kong // International Migration into the 21st Century / ed. by M. A. B. Siddique. Cheltenham : Edward Elgar, 2001.

GCIM. Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration, 2005.

Global Migration Governance / ed. by A. Betts. Oxford : Oxford University Press, 2011.

Gow D. European commission rules out change to law on free movement of workers. Contested EU legislation lies at heart of wave of strikes against foreign employees across continent // The Guardian (U.K.). February 2, 2009.

ILO. Global Employment Trends Update. Geneva : International Labor Organization, 2009.

ILO. International Labour Migration: A Rights-Based Approach. Geneva : International Labour Organization, 2010.

IOM. World Migration Report 2008: Managing Labor Mobility in the Evolving Global Economy. Geneva, Switzerland : International Organization for Migration, 2008.

IOM. The Impact of the Global Crisis on Migration. The IOM Policy Brief. Memorandum N:1, 2009. January 12.

Iredale R. R. The Migration of Professionals: Theories and Typologies // International Migration. 2001. № 39(5).

Koser K. The Impact of the Global Financial Crisis on International Migration // The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations. 2010. Vol. XI, No. 1. P. 13–20.

Martin P. Highly Skilled Labor Migration: Sharing the Benefits. Geneva : International Institute for Labour Studies, 2003.

Martin P. The Recession and Migration Alternative Scenarios. A Virtual Symposium, Migration and the Global Financial Crisis, organized by Stephen Castles and Mark Miller, February 2009 [Электронный ресурс] : URL: <http://www.age-of-migration.com/na/financialcrisis/updates/1c.pdf>

MPI. Fix M., Papademetriou D. G., Batalova J., Terrazas A., Yi-Ying Lin S., Mittelstadt, M. Migration and the Global Recession. Migration Policy Institute and BBC World Service. 2009. September.

MPI. The Global Remittances Guide. 2010 [Электронный ресурс] : URL: <http://www.migrationinformation.org/DataHub/remittances.cfm>

Regets M. Brain Circulation: The Complex National Effects of High-Skilled Migration // Workshop on the International Mobility of Researches. OECD Committee for Scientific and Technology Policy. Paris, March 28, 2007.

Sinico S., Kuebler M. Chancellor Merkel says German multiculturalism has 'utterly failed' // Deutsche Welle. 17 October, 2010 [Электронный ресурс] : URL: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6118859,00.html>

Shah N. M. Recent Labor Immigration Policies in the Oil-Rich Gulf: How Effective Are They Likely To Be? Bangkok : ILO, 2008.

UN. 2009. Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision, UN Database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008. New York : United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

UN. 2010. International Migration and Development. Report of the Secretary-General of the United Nations. A/65/203. 2 August 2010.

World Bank. Migration and Remittances Factbook. 2008.

World Bank. Migration and Development. Brief 12, 23 April, 2010.