

МИГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ: ПОИСК ОБЩЕГО ЗНАМЕНАТЕЛЯ

© 2014 В.В. Мартыненко, С.В. Мартыненко*

Ключевые слова: глобализация, государственные функции, кредитная природа прав, международная миграция, миграционное регулирование, нелегальная миграция, ответственный суверенитет, права человека, рабочие-мигранты с неурегулированным статусом, социальная справедливость, социальное развитие, социальное страхование.

Рассматриваются миграционные процессы как проявление и результат современного этапа глобализации, обосновывается необходимость уточнения понятия “социальное развитие”, а также переоценки основных задач и функций государственной власти в целях обеспечения эффективности миграционного регулирования и повышения социальной ответственности государств и надгосударственных образований.

Миграционные процессы охватили сегодня подавляющее число государств, многие из которых одновременно являются странами происхождения, назначения и/или транзита международных мигрантов. Усиливаясь на фоне и по причине обострения политических, социальных, экономических и экологических проблем современного мира, указанные процессы все активнее вызывают в обществе острые дискуссии. В настоящее время можно встретить различные, порой диаметрально противоположные мнения и суждения политиков, экономистов и социологов о роли и значении трудовых мигрантов для социально-экономического развития стран приема и исхода мигрантов, о возможностях, целях, способах и эффективности государственного регулирования международной миграции. Объемы и направления движения трудовой миграции в значительной степени определяют общую динамику миграционных процессов. Согласно оценкам Международной организации труда, примерно половина от общего количества международных мигрантов, а с учетом членов их семей - порядка 90%, представляет сегодня экономически активное население.

Современная миграционная политика развитых стран (на их долю приходится около 60% международных мигрантов), в основном ориентирована на привлечение высококвалифицированных специалистов. Кроме того, производя отсев и отбор мигрантов по

уровню квалификации, возрасту, полу и другим параметрам, эти страны одновременно пытаются решить проблемы, связанные со старением и социальным обеспечением коренного населения. Вместе с тем, наиболее высокие темпы прироста населения наблюдаются в наименее развитых странах, испытывающих острый дефицит в квалифицированных кадрах при общей низкой востребованности значительной части имеющегося человеческого потенциала. Согласно данным Фонда ООН в области народонаселения (UNFPA), в настоящее время темпы прироста населения 48 наименее развитых стран почти в 2 раза превышают аналогичный показатель, рассчитанный в среднем для всех развивающихся стран, и в 3 раза - для развитых стран. По оценкам Фонда, в течение ближайших 40 лет общая численность населения наименее развитых стран (где сегодня доля лиц младше 25 лет составляет порядка 60% от общей численности населения) удвоится. За это же время, как предполагается, численность населения всех остальных развивающихся стран возрастет на 30%, а развитых стран - всего на 3%¹.

С учетом указанных обстоятельств влияние демографических и миграционных факторов на экономическую и социально-политическую ситуацию в отдельных государствах и в мире в целом в ближайшее время будет только возрастать. Сложившееся положение и наметившиеся тенденции как в развитых,

* Мартыненко Владимир Владимирович, доктор политических наук, профессор, ведущий научный сотрудник. E-mail: rptb@mail.ru; Мартыненко Сергей Владимирович, доктор политических наук, ст. научный сотрудник. E-mail: s.v.mart@mail.ru. - Институт социально-политических исследований РАН, г. Москва.

так и в развивающихся странах создают дополнительную экономическую и социальную напряженность, увеличивая риски возникновения социально-политических и международных конфликтов.

В условиях ухудшения социально-экономической ситуации и роста безработицы в развитых странах среди представителей властных структур проявилась заинтересованность в культивировании в обществе естественных страхов и опасений в отношении “чужаков”. Миграция все чаще оценивается с точки зрения угрозы для национальной и экономической безопасности. На мигрантов возлагается вина за увеличение разрыва между доходами богатых и бедных слоев населения, за уменьшение доли среднего класса, за снижение качества и доступности социальных услуг, предоставляемых государством (образование, здравоохранение), за рост цен в жилищном строительстве и т.д. Одновременно отрицается позитивная роль мигрантов в создании и производстве жизненно важных товаров и услуг, в том числе в области здравоохранения и оказания социальной помощи, в воспроизводстве трудовых ресурсов, в формировании фондов социального страхования и пенсионного обеспечения. Раздаются призывы к ужесточению протекционистских мер и к увеличению масштабов депортации мигрантов.

В то же время, как показывает практика, возведение многочисленных иммиграционных барьеров на деле способствует росту числа нелегальных мигрантов. Поскольку многие из них оказываются под влиянием организованных преступных группировок, возникают дополнительные социальные, экономические и политические проблемы. Одновременно контрабанда и торговля людьми стали представлять собой третий по величине источник прибыли (после наркотиков и оружия) для международной организованной преступности. Кроме того, в различных странах мира не только мигранты, а все большая часть населения, стараясь избежать конфискационного вмешательства представителей государственной и криминальных структур в свою жизнь, начинает думать и искать пути обхода установленных государственных законов и норм.

Учитывая указанные обстоятельства, в последнее время эксперты Международной

организации труда (МОТ) и ряда других международных организаций вместо термина “нелегальные мигранты” предпочитают использовать определение “мигранты с неурегулированным статусом”. Такое предпочтение объясняется тем обстоятельством, что термины “нелегальная”, “незаконная” или “подпольная” миграция, которые применяются по отношению к трудовым мигрантам, ассоциируются с преступностью, что неправомерно способствует распространению в обществе исключительно негативного отношения к таким мигрантам. Эти термины не учитывают положительный вклад, который указанные мигранты вносят в развитие экономики принимающих стран. Более того, мигранты с неурегулированным статусом, не имея права на получение каких-либо социальных пособий или выплат, могут ежегодно вносить весомый вклад в пополнение фондов системы социального обеспечения. Например, в США, по имеющимся оценкам, величина такого вклада составляет порядка 6-7 млрд долл. Данное обстоятельство объясняется тем, что работодатели, принимая на работу мигрантов по фальшивым документам, тем не менее, удерживают из их зарплаты налоги и сборы, перечисляя их в бюджет и фонды социального страхования².

Также указанные термины не способствуют привлечению внимания к фактам незаконной деятельности работодателей, коррумпированной бюрократии, рекрутинговых агентств и торговцев людьми. По оценкам различных международных организаций, общее количество “мигрантов с неурегулированным статусом” в мире в настоящее время составляет порядка 10-15 % от зарегистрированного числа международных мигрантов, или примерно 23-35 млн чел. В отдельных странах количество и удельный вес мигрантов с неурегулированным статусом может существенно отличаться от среднего. В частности, в США и России их количество оценивается на уровне 30-40% от общего числа легальных мигрантов³. Правда, надежность и сопоставимость таких оценок оставляют желать лучшего.

Не вызывает сомнения, что миграционные процессы и другие проявления глобализации, отражая возросший уровень интеграции человечества и одновременно опасность

неконтролируемого социально-политического распада отдельных государств, нуждается в адекватном социально-правовом сопровождении. Вместе с тем, с нашей точки зрения, разработка научно обоснованных мер такого сопровождения требует более глубокого понимания социальных механизмов, способных содействовать устойчивому социально-экономическому развитию и снижению рисков социально-экономической и политической дезорганизации. Особое значение в этой связи имеет переосмысление социальных условий возникновения и изменения правовых отношений в обществе, которые не ограничиваются темой положительного права, устанавливаемого нормами государственной власти.

Для обеспечения социальной эффективности миграционной политики требуется также переоценка господствующих сегодня воззрений на государство как на институт, обладающий монополией на легитимное, т.е. согласующееся с правом, насилие. Речь идет о давно известной проблеме. Если действия государственной власти должны согласовываться с правом, то само определение права не должно ограничиваться нормами положительных законов, устанавливаемых государственной властью, а понятие легитимности не должно сужаться до проблемы правомерного толкования и применения законов, включая основной закон государства - Конституцию. В противном случае получается, что любая власть, издающая и устанавливающая законы, по определению всегда должна считаться справедливой и легитимной. Если даже под основание права или легитимности подвести так называемую волю большинства граждан (которая на деле, как правило, оказывается фикцией), то в этом случае мы получим лишь выведение понятия "права" из понятия "силы", т.е. ничего иного, как "право сильнейшего". Последнее, как справедливо отмечал еще Ж.-Ж. Руссо, может называться правом только "в ироническом смысле", поскольку такое право неизбежно исчезает, как только прекращается действие силы.

Декларированные ООН и закрепленные в конституционных нормах большинства государств "права человека" не решают указанной проблемы. Идея "прав человека" в определенной степени воспроизводит положения концепции естественных прав (данных каждо-

му человеку Богом). На указанной концепции базируется теория государства как общественного договора. Согласно данной теории, все граждане передают свои естественные права верховной власти, которая устанавливает для каждого человека его обязанности. При этом верховная власть неизбежно наделяется божественными полномочиями. Получается, что государство, с одной стороны, само принимает на себя обязанность защищать права, которые независимым образом возникают у человека с момента рождения (или даже ранее), а с другой - определяет и устанавливает конкретные права и обязанности людей. При таком подходе не возникает рационального объяснения условий возникновения в человеческом обществе правовых отношений, выходящих за рамки положительного права.

При провозглашении прав и свобод человека (включая право на миграцию) высшей ценностью, которую обязано защищать государство, каждый гражданин на практике может обладать лишь теми правами и обязанностями, которые установлены для него государственной властью. Такая ситуация не способствует повышению социальной ответственности представителей государственной власти, позволяет им принимать законодательные нормы, руководствуясь исключительно собственными интересами, и применять различные формы насилия, закрепляя за собой и приближенными социальными группами монопольные привилегии.

Характерно, что с момента принятия Генеральной Ассамблеей ООН "Всеобщей декларации прав человека", определившей необходимость соблюдения прав человека как задачи, "к выполнению которой должны стремиться все народы и государства", прошло почти 66 лет. Однако незаметно, чтобы сегодня государства сколь-нибудь существенным образом приблизились к реализации указанной задачи. Также далеки от достижения поставленных целей международные конвенции и рекомендации Международной организации труда, призванные способствовать соблюдению и защите прав и интересов трудовых мигрантов. Характерно, что большинство развитых стран не подписало вступившую в силу в 2003 г. Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Нерешенность проблемы определения социальных основ права, сохраняющееся, хотя и закамуфлированное, смешение понятий “право” и “сила”, следование идеологии “право сильнейшего” обнаруживаются сегодня в различных формах распространения насилия, коррупции, в сращивании государственного аппарата и криминальных структур, в недееспособности судебной власти и т.д. Указанные явления в значительной степени обуславливают низкую эффективность и негативные социально-экономические последствия, к которым часто приводят методы государственного регулирования миграционных потоков.

В настоящее время в различных докладах, подготавливаемых экспертами ООН, признается, что направления деятельности многих государств не соответствуют цели обеспечения защиты прав человека. В значительном числе стран иммигранты подвергаются различным формам и видам дискриминации. При этом отмечается, что каждое государство в отдельности оказывается не в состоянии защитить своих граждан от негативного влияния и разрушительных последствий глобальных экономических, финансовых и экологических кризисов. В качестве возможного варианта решения данной проблемы рассматривается вопрос об отказе государств от “чрезмерной приверженности примату национального суверенитета”, приводящей, как считается, “к трансграничному соперничеству и антагонистическому мышлению”. В качестве альтернативы доктрине “национального суверенитета” выдвигается концепция “ответственного суверенитета”⁴, предполагающая обязательный учет долговременных интересов и задач глобального развития при определении направлений и целей национальной политики государств, включая политику в области регулирования миграции.

Однако концепция “ответственного суверенитета”, как доктрина прав человека, в значительной степени носит декларативный характер и не дает ясного и адекватного ответа на вопрос об условиях повышения ответственности государственной власти, а также о целях и возможностях надгосударственных образований. Она во многом остается в русле теоретических представлений о государстве и праве, которые были выдвинуты в глубоком прошлом. С нашей точки зрения, указанные представления затрудняют выбор критериев, которые требуются для оценки социальной целесообразности политической

деятельности и принимаемых мер государственного регулирования, для поддержания необходимого баланса прав и ответственности властных структур, для противодействия злоупотреблениям правом и властью.

Один из главных концептуальных недостатков превалирующих сегодня теорий государства и права обусловлен следующим обстоятельством. Вопросы формирования правовых отношений и государственной власти не исследуются в контексте возникающей в человеческом обществе потребности в формировании условий и инструментов для признания особых полномочий и прав тех представителей социума, которые, обладая более высокими способностями, предоставляли другим членам общества больший объем товаров и услуг, чем могли получить в обмен. Иными словами, речь идет о формах закрепления и поддержания возникающих между членами общества кредитных отношений, определяющих базовые предпосылки для формирования системы прав и обязанностей, эффективной социализации людей и поддержания высокой мотивации их общественно полезной деятельности.

В любом человеческом обществе люди, которые, обладая более высокими способностями, оказывались готовыми делиться результатами своей деятельности (включая знания и опыт) с другими членами общества, получают необходимое социальное признание в виде закрепления за ними как за своеобразными кредиторами общества соответствующих прав и привилегий. В процессе развития таких кредитных отношений возникает норма социальной жизни, согласно которой за теми людьми, которые предварительно обеспечивают результатами своей деятельности удовлетворение чужих потребностей, признается право требовать удовлетворения своих потребностей за счет других людей. Таким образом, при понимании кредитной природы права вопрос об объемах и источниках прав граждан, которые определялись бы независимо от норм положительного права, установленного силой государственной власти, получает рациональное решение.

Объективно возникшая потребность обеспечить закрепление за кредиторами в обществе соответствующих прав привела к формированию таких социальных институтов, как государ-

ство и деньги, которые можно рассматривать в качестве производных от возникающих между людьми кредитных отношений. Если учитывать кредитную природу права и значение кредитных отношений для обеспечения процесса социального развития, появляется базовый критерий, позволяющий оценивать уровень социальной ответственности государственной деятельности, включая механизмы и направления государственного регулирования миграции. Указанная деятельность, значение и смысл вводимых в государстве законов могут оцениваться на предмет их соответствия задачам страхования и поддержания полноценных кредитных отношений как необходимого условия поступательного социально-экономического развития.

В настоящее время понятие “социально-экономическое развитие” не имеет четкого и однозначного определения. В документах ООН под этим термином понимаются сокращение бедности, улучшение состояния здоровья людей, доступность образования для более широких слоев населения, обеспечение равенства полов, достижение экологической безопасности, а также углубление международного сотрудничества и партнерства для достижения указанных целей⁵. Сторонники либеральных концепций, как правило, интерпретируют развитие как расширение свободы и возможностей индивидов добиваться такой жизни, какую они себе желают. Однако при данном подходе необоснованно игнорируется тот факт, что люди не функционируют в одиночку, а получают возможность развивать свои способности и возможности только в процессе взаимодействия с другими членами общества.

С нашей точки зрения, понятие “социальное развитие” получает адекватное смысловое значение в том случае, если его рассматривать в контексте социально-правовых механизмов, способствующих реализации эмпирически неопределенной величины разнообразных физических и интеллектуальных возможностей людей в рамках постоянно развивающегося процесса разделения труда. При этом важно понимать, что этот процесс не может происходить, во-первых, без приращения социальных связей и расширения взаимодействия между людьми, способствующего большему учету индивидуальных возможностей и способностей каждого человека, а также все большему осознанию ценности каждой человеческой жизни. Данное обстоятельство подразу-

мевает также наличие объективной потребности в существовании миграционных процессов. Вторым необходимым условием является готовность одних членов общества вносить больший вклад в создание материальных и духовных благ, чем они получают или могут получить в тот или иной конкретный период от других его членов, иными словами, - формирование и развитие между относительно самостоятельными социальными субъектами кредитных отношений.

Осознание социального значения кредитных отношений и кредитной природы права позволяет, с одной стороны, увидеть теоретические изъяны и несостоятельность либеральных концепций, делающих упор на развитии рыночных отношений и выступающих за ограничение социальных функций государства. С другой стороны, возникает понимание, что факты положительного воздействия государства на социально-экономическое развитие возникают не по причине наличия у государственной власти каких-то особых (мифических) возможностей, а вследствие влияния, которое оказывает государственная деятельность на поддержание в обществе кредитных отношений, в том числе посредством налогового перераспределения доходов между членами общества. Вместе с тем, важно учитывать, что факт оплаты членами общества установленных налогов и сборов по своему значению равносителен покупке обязательного полиса социального страхования, предоставляющего им право рассчитывать на получение соответствующей помощи. Социальное страхование, по существу, означает распределение издержек, обусловленных наличием соответствующих рисков, а значит, и выгод между неограниченным числом членов общества. К числу принципиальных особенностей такого страхования должны относиться создание соответствующих материальных резервов, развитие социальной и экономической инфраструктур, поддержание научных исследований, направленных на снижение вероятности наступления и предотвращение последствий различных рисков, способствующих расширению кредитных отношений и возможностей для взаимодействия между различными членами общества, а не формирование страховых фондов в денежной форме.

Социальная обоснованность и ответственность государственной власти зависят от того, в какой степени она в своей законотворческой, организационной и финансово-экономической

деятельности обеспечивает плацдарм для полноценного развития кредитных отношений и способствует поддержанию баланса прав и обязанностей членов общества. Наличие указанного баланса определяет смысловое содержание понятия “социальная справедливость”. Нарушение баланса между объемом прав, которым располагают отдельные социальные субъекты, и кругом их обязанностей, связанных с удовлетворением материальных и духовных потребностей людей, неизбежно поднимает вопрос о несправедливом распределении прав, доходов и привилегий, приводит к торможению социально-экономического развития и угрозе социального распада. С этой точки зрения, обеспечение социальной справедливости оказывается не просто политическим принципом, а необходимым условием и фактором устойчивого социального развития.

Учитывая сказанное, понятие “человеческое развитие” можно охарактеризовать как процесс формирования и воспроизводства в глобальном масштабе адекватной системы прав и обязанностей социальных субъектов, направленной на поддержание их необходимого баланса, на повышение уровня социальной взаимозависимости и социального партнерства. Формируемая система прав и обязанностей оказывается адекватной в том случае, если на уровне отдельных государств и межгосударственных образований обеспечивается защита социально обоснованных прав и интересов кредиторов. Вопрос об обоснованности прав кредиторов связан с тем обстоятельством, что при монополизации различных сторон и видов социально-экономической жизни кредитные отношения могут приобрести форму, которая будет не столько стимулировать, сколько тормозить человеческое развитие. Такая трансформация происходит тогда, когда лица, выступающие в роли кредиторов, стремятся воспользоваться слабостью должников для установления и/или закрепления своего господствующего положения над ними.

В контексте предлагаемого понимания социального развития становится очевидным, что многие проблемы, которые сегодня относят на счет миграции, обусловлены отсутствием или неэффективным функционированием политических и социальных механизмов, призванных поддерживать полноценные кредитные отношения в обществе, нивелировать последствия разнообразных конфликтов и противодействовать уг-

розам и рискам в условиях глобализации. Когда решение проблем миграции осуществляется без учета необходимости выполнения органами политической власти функций по поддержанию баланса прав и ответственности всех социальных субъектов, то меры государственного регулирования миграции всегда будут приводить к результатам, противоположным поставленным целям, распространению кризисных явлений и рисков социально-политического распада. Вместе с тем, социально-политические и экономические риски, сопровождающие миграционные процессы, вызывают потребность в создании глобальных институтов социального страхования, способных минимизировать как сами указанные риски, так и затраты, необходимые для их преодоления, за счет объединения возможностей и ресурсов всех стран. Социально ответственная политическая деятельность невозможна без учета национальных, региональных и глобальных целей социального страхования, что, в свою очередь, предполагает соблюдение баланса прав и обязанностей всех социальных субъектов, включая мигрантов, в рамках функционирующего по единым правилам социально-экономического механизма, способного поддерживать процесс раскрытия способностей индивидов в глобальном масштабе.

¹ Delivering Results in a World of 7 Billion. United Nations Population Fund 2011 Annual Report. N.Y. : UNFPA, 2012. P. 8. См. также в Интернете по URL-адресу: http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2012/16434%20UNFPA%20AR_FINAL_Ev11.pdf.

² International labour migration: A rights-based approach. Geneva: International Labour Office, 2010. P. 110.

³ См.: Illegal Immigration around the World: 13 Countries Compared to the United States. URL: <http://immigration.procon.org/view.resource.php?resourceID=005235>; Illegal Immigration, Population Estimates in the United States. 1969-2011. URL: <http://immigration.procon.org/view.resource.php?resourceID=000844>.

⁴ См., например: ПРООН. Доклад о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире. М. : Весь Мир. 2013. С. 116.

⁵ Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций : [принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сент. 2000 г.]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml.

Поступила в редакцию 09.06.2014 г.