Стратегии и институты, необходимые для улучшения показателей развития человека

5

В этой, заключительной главе предлагаются реформы, которые позволят мобильности содействовать более полной реализации человеческих свобод. В настоящее время многие мигранты обладают, в лучшем случае, лишь сомнительными правами и не уверены в своем будущем. В области политики необходимо преодолеть несоответствие между ограничениями на въезд и высоким спросом на малоквалифицированных работников. Мы предлагаем основной пакет реформ, которые улучшат ситуацию для конкретных мигрантов, их семей, общин происхождения и мест приема мигрантов. Структура, сроки осуществления и приемлемость реформ зависят от реалистичной оценки экономических и социальных условий, а также от учета общественного мнения и политических ограничений.

Стратегии и институты, необходимые для улучшения показателей развития человека

Предшествующий анализ показал, что совершенствование политики в отношении мигрантов должно принести значительные выгоды для развития человека, которые пойдут на пользу всем группам населения, затронутым миграцией. Чтобы воплотить в жизнь эти приобретения, необходим смелый взгляд на вещи, – взгляд, охватывающий реформу в целом, со всеми ее потенциальными выгодами, при одновременном признании основных вызовов и ограничений.

Мы также показали, что миграционная политика, которая преобладает во многих принимающих странах в последние десятилетия, в значительной степени может быть охарактеризована как отказ и задержка в предоставлении виз, с одной стороны, и усиление пограничного контроля и нелегального присутствия мигрантов, с другой. Это ухудшает положение людей, не имеющих официального статуса и, особенно в период экономического спада, создает чувство неуверенности и разочарования среди широких кругов населения.

Воздействие факторов, стимулирующих миграцию – включая несравнимо более благоприятные возможности и быстрые демографические изменения – как ожидается, в ближайшие десятилетия сохранится. Несбалансированность демографических моделей означает, что начиная с 1950-х гг. $^{9}/_{10}$ рабочей силы в мире приходится на развивающиеся страны, в то время как население развитых стран стареет. Эти тенденции оказывают давление, заставляя людей мигрировать, но пропускная способность официальных каналов, позволяющих малоквалифицированным работникам мигрировать на регулярной основе, очень ограничена. Демографические прогнозы на 2050 г. предсказывают, что эти тенденции сохранятся, даже несмотря на то, что спрос на труд временно уменьшился из-за текущего экономического кризиса. Это подразумевает необходимость переосмыслить политику ограничений на въезд малоквалифицированных работников, которая плохо согласуется с существующим высоким спросом на них. В настоящей главе рассматривается одна из основных проблем, а именно то, как правительства могут подготовиться к возобновлению экономического роста, включая его основные структурные тенденции.

Наше предложение состоит из основного пакета реформ, которые принесут отдачу в средне- и долгосрочной перспективе. Пакет состоит из шести «столпов». Каждый из них выгоден сам по себе, но в совокупности они предлагают наилучший шанс максимизировать воздействие миграции на человеческое развитие:

1. Либерализация и упрощение официальных каналов, которые на регулярной основе позволяют людям искать работу за границей.
2. Обеспечение основных прав мигрантов.
3. Уменьшение операционных затрат, связанных с миграцией.
4. Улучшение результатов, как для мигрантов, так и для принимающих общин.
5. Создание преимуществ от внутристрановой мобильности.
6. Превращение мобильности в неотъемлемую часть национальных стратегий развития.

Наше предложение предусматривает новые процессы и нормы для управления миграцией, но не предписывает конкретных уровней увеличения допуска мигрантов, так как это должно определяться на уровне отдельной страны.

Предлагаемая нами повестка дня в значительной степени ориентирована на долговременные реформы, которые должны увеличить отдачу от миграции; при этом мы признаем наличие крупных проблем в краткосрочной перспективе. В разгар самого острого экономического кризиса со времен Великой депрессии безработица во многих странах достигла рекордного уровня. В результате многие мигранты ощущают двойной риск: они страдают от безработицы, ненадежности своего положения и социальной маргинализации, и в то же самое время часто изображаются как причина этих проблем. Важно, чтобы текущий спад не стал предлогом для поиска «козлов отпущения», а был бы использован как возможность принятия «нового курса» в отношении мигрантов – такого, который приносил бы пользу работникам как на родине, так и за рубежом, и одновременно не допускал возврата к протекционизму. «Выковывание» этого нового курса и его по-

Открытый диалог жизненно важен, если мы хотим, чтобы в общественных дебатах о миграции был достигнут прогресс

пуляризация в обществе потребуют политического видения и целенаправленного руководства[1].

Открытый диалог жизненно важен, если мы хотим, чтобы в общественных дебатах о миграции был достигнут прогресс. В ходе этих обсуждений выгоды не следует преувеличивать, а беспокойство об их распределении – особенно среди малоквалифицированных работников – должно быть учтено и принято во внимание. Политэкономическая сторона реформы рассматривается ниже.

Поскольку это глобальный доклад, и в нем упоминаются разнообразные заинтересованные лица – правительства стран происхождения, назначения и транзита; доноры и международные организации; частный сектор; гражданское общество, включая группы мигрантов и ассоциации диаспор; академические круги и СМИ, – мы неизбежно формулируем направления политики в самом общем виде. Наше намерение состоит в том, чтобы стимулировать дебаты и обратную связь в процессе обсуждения, адаптации и осуществления этих рекомендаций. На уровне отдельной страны будет необходим намного более детальный анализ, чтобы гарантировать соответствие мер местным обстоятельствам, а также учесть политические реалии и практические ограничения.

5.1 Основной пакет

Здесь мы исследуем отправные точки политики, обрисованной выше. Фокус нашего внимания будет ограничен лишь некоторыми аспектами намного более широкого перечня вариантов, которые обсуждаются и осуществляются в странах мира[2]. Формулируя перечень приоритетов, мы исходили из необходимости первоочередного внимания к обездоленным слоям населения, реалистичного учета политических ограничений и понимания неизбежности компромиссов. Там, где это возможно, мы иллюстрируем изложение примерами из передовой практики.

5.1.1 Либерализация и упрощение официальных каналов

Чрезмерно высокие ограничительные барьеры для въезда препятствуют перемещению многих людей и означают, что миллионы мигрантов – по оценке, четверть их общего количества – имеют нелегальный статус. Это создает чувство неуверенности и разочарования как в сообществе мигрантов, так в более широких кругах населения, особенно сейчас, в период экономического спада.

Когда экономический рост возобновится, спрос на рабочую силу мигрантов тоже подпрыгнет, так как демографические и экономические условия, которые создавали этот спрос с самого начала, по-прежнему будут действовать. Потребность в людях трудоспособного возраста в развитых странах является в значительной степени структурной и, по своей природе, долгосрочной, а не временной. Это верно даже по отношению к таким секторам с высокой текучестью кадров, как медицинское обслуживание, строительство, туризм и пищевая промышленность. Но если спрос на рабочую силу имеет долгосрочный характер, то с точки зрения мигрантов и принимающих их общин и обществ, лучше позволить людям въезжать легально. А при условии, что мигранты могут найти рабочие места и удержаться на них, лучше предложить им возможность продлить пребывание в стране, а не ограничивать его временным разрешением. Чем дольше люди остаются за границей, тем выше социально-экономическая мобильность, которой, по всей вероятности, будут пользоваться они и их дети. Когда присутствие мигрантов отрицается или игнорируется правительствами принимающих стран, значительно возрастает риск сегментации не только на рынке труда и в экономике, но также и в обществе в целом. Это – один из уроков, который ясно виден на примере немецкого опыта приема «гастарбайтеров». Сегодня мы снова наблюдаем то же самое в таких разных принимающих государствах, как страны – члены ССАГПЗ, Россия, Сингапур, Таиланд и ЮАР.

Так как же должны выглядеть либерализация и упрощение каналов миграции? Есть два общих направления, где реформа кажется и желательной и выполнимой: это сезонные или периодические программы и въезд малоквалифицированных работников с обусловленным порядком продления сроков пребывания. Решение трудной проблемы лиц с нелегальным статусом – это третья область, в которой возможны и должны быть рассмотрены различные варианты изменений. В каждом случае на национальном уровне, путем политических процедур, позволяющих обеспечивать баланс различных интересов, необходимо широко и всесторонне обсудить конкретную структуру новых мер (раздел 5.2). Поскольку высококвалифицированные работники уже охотно принимаются в большинстве стран, реформы должны сосредоточиться на перемещении лиц без высшего образования.

Первое направление, уже испробованное во многих странах, призвано расширить применение моделей подлинно сезонной работы в таких секторах, как сельское хозяйство и туризм. Ключевые элементы при планировании и осуществлении реформ включают в себя консультации с правительствами стран происхождения мигрантов, привлечение профсоюзов и работодателей, гарантии основной заработной платы, охрану здоровья и личной безопасности, а также создание условий для повторного въезда. Эти элементы составляют основу схем, которые в течение многих десятилетий успешно функционируют, например, в Канаде, а позже были внедрены в Новой Зеландии (вставка 5.1). Работникам, охваченным официальными схемами этого типа, как

Вставка 5.1 Открытие официальных каналов: Швеция и Новая Зеландия

В двух странах недавно проведены реформы, соответствующие рекомендациям, предложенными в этом докладе, хотя оценивать их результаты пока еще слишком рано.

В конце 2008 г. Швеция провела крупную реформу в сфере трудовой миграции. Инициатива принадлежала шведскому парламенту, который начал с создания парламентского комитета, наделенного правом предлагать изменения. Это произошло в период быстрого экономического роста и широко распространенного дефицита рабочей силы. Центральной темой дебатов в парламенте и СМИ стали угроза вытеснения местных рабочих и вопрос о том, могут ли лица, ранее обращавшиеся с просьбой о предоставлении политического убежища и не получившие его, подавать заявления о трудоустройстве. Тогда-то и была разработана схема, которая устранила беспокойство профсоюзов относительно урезания заработной платы и ухудшения условий труда.

Среди ключевых элементов схемы – положение о том, что основными «судьями» при определении (самооценке) потребностей являются работодатели, а роль Шведского бюро миграции сводится лишь к тому, чтобы гарантировать соответствие коллективным соглашениям и дать профсоюзам возможность высказывать свое мнение. Смена работодателей разрешается после двух лет работы, а если индивиды меняют место работы в течение этого начального периода, они должны испросить новое разрешение на работу. Первичная трудовая виза выдается на срок в два года, который может быть увеличен до четырех лет, после чего возможно предоставление права на постоянное проживание. В течение первых трех месяцев действия этой реформы было подано 24 тыс. заявлений, что соответствует приблизительно 15% всех заявлений о разрешении на въезд в Швецию.

Новозеландская «Схема аккредитованных сезонных работодателей» (САСР) была внедрена в апреле 2007 г. как часть правительственной программы содействия экономическому росту и инновациям, с целью преодоления острых проблем, переживаемых в секторах садоводства и виноградарства в периоды сезонных пиков спроса на труд. Эта программа предоставляет определенное количество сезонных рабочих мест, которое устанавливается ежегодно.

САСР была разработана, чтобы избежать некоторых недостатков цикла низкооплачиваемой временной работы, признанного нежизнеспособным как для работодателей, так и для рабочих, многие из которых были нелегальными мигрантами. Переход к САСР «вытряхнул» из этой системы ранее нанятых нелегальных работников и заставил новых работодателей вступить в контакт с правительством. В переходный период работодателям разрешалось в течение ограниченного срока и при соблюдении определенных условий сохранять на рабочих местах лиц, уже находящихся в Новой Зеландии.

Центральным элементом в действиях новозеландского правительства и профсоюзного движения, а также жизненно важным условием, с точки зрения общественного восприятия, должна была стать гарантия того, что работодатели сначала будут нанимать и обучать новозеландских рабочих и лишь потом – иностранных. Однако эта схема дает возможность островным государствам бассейна Тихого океана найти стабильный рынок для своей малоквалифицированной рабочей силы, при условии, что они возьмут на себя соответствующий отбор и помощь в трудоустройстве, а также помогут обеспечить этим людям возвращение на родину. Их рабочие имеют возможность проходить обучение и получать должное вознаграждение, а также расширять свой опыт и контакты. Пока что ни о каких серьезных проблемах не сообщалось.

САСР – отнюдь не дешевая схема. Она не станет экономически жизнеспособной, если участвующие в ней предприятия не смогут достигнуть положительных результатов в области производительности и качества, действуя в партнерстве с определенной группой рабочих, на которых можно положиться в том, что ежегодно они будут возвращаться в определенные сады и виноградники.

Источники: Government of Sweden (2008) и World Bank (2006a).

правило, предоставлена лучшая защита, чем тем, кто имеет нелегальный статус. С точки зрения развития человека это – одно из их главных преимуществ.

Второе направление работы, с которым связаны более фундаментальные реформы, – это увеличение количества виз для лиц с низкой квалификацией, при условии спроса со стороны работодателей. Как принято в настоящее время, первоначально визы могут быть временными. Выдача виз может быть поставлена в зависимость от предложения работы, или, по крайней мере, от опыта или готовности трудиться в секторе экономики, о котором известно, что он сталкивается с нехваткой рабочей силы.

Расширение официальных каналов въезда связано с принятием решений по следующим ключевым вопросам:

Установление ежегодных квот на въезд. Такие квоты должны соответствовать местным условиям, и есть несколько способов гарантировать это. Размер квот может определяться на основе спроса со стороны предпринимателей – в этом случае еще до прибытия в страну индивид обязан иметь предложение работы – либо на основе рекомендаций технического комитета или аналогичного органа, который рассматривает прогнозы спроса и заявки от профсоюзов, предпринимателей и общин. Хорошим примером такой практики является Консультативный комитет по миграции, созданный в Соединенном Королевстве в конце 2007 г. для того, чтобы предоставлять консультации при определении так называемых «дефицитных специальностей». Недостатки требования о наличии предложения работы выражаются в том, что принятие решения фактически делегируется индивидуальным предпринимателям, операционные затраты мигрантов могут возрасти, а возможность смены работодателя может быть поставлена под вопрос. Следует осторожно относиться к заявленным предпринимателями «потребностям» в мигрантах. Эти «потребности» могли возникнуть потому, что мигранты согласны на увеличение продолжительности рабочего времени и/или имеют более высокую квалификацию. Предприниматели не должны использовать труд мигрантов как средство уклонения от своих законных обязанностей обеспечивать базовый уровень безопасности и охраны труда и гарантировать минимальные стандарты условий труда, которые должны распространяться на всех работников, независимо от страны происхождения.

Право на смену работодателя. «Привязывание» людей к определенному работодателю не позволяет

им находить более благоприятные возможности, а потому экономически неэффективно и социально нежелательно. Проведенная нами оценка политических стратегий показала, что правительства, как правило, предоставляют право на смену работодателя высококвалифицированным мигрантам, занятым на постоянной работе, но не временным малоквалифицированным работникам. Однако наблюдаются признаки изменений. В Объединенных Арабских Эмиратах в ответ на поступающие от мигрантов жалобы на злоупотребления им стали предлагать субсидируемую смену занятости[3]. Недавняя реформа трудовой миграции в Швеции, описанная во вставке 5.1 – это, возможно, самый всеобъемлющий на сегодняшний день пример механизма смены места работы и переноса трудовых льгот, при котором разрешение на работу не ограничивается одним работодателем, а мигрантам, которые теряют работу – по любой причине, – предоставляется три месяца, чтобы найти нового работодателя, прежде чем их виза будет аннулирована[4]. Работодатель, который для найма работников выезжал за рубеж, будет, как правило, настаивать на том, чтобы они в обязательном порядке отработали у него определенный период времени, но даже в таких случаях есть способы обеспечить некоторую степень гибкости – например, позволяя женщине-мигранту или другому предпринимателю, который хочет принять ее на работу, заплатить сумму, возмещающую первоначальному работодателю его затраты, связанные с наймом.

Право просить о продлении визы и способы получения права на постоянное проживание. Решение этих вопросов останется в компетенции правительства принимающей страны, а в настоящее время обычно ставится в зависимость от соблюдения ряда условий. Тем не менее, во многих развитых странах (например, в Соединенном Королевстве, Канаде, Португалии, США и Швеции) и в некоторых развивающихся (например, в Малайзии и Эквадоре) продление временных виз возможно. Решение вопроса о том, может ли виза возобновляться бесконечно, может зависеть от двусторонних соглашений. Некоторые страны предоставляют мигрантам возможность преобразовать их временный статус в постоянный после нескольких лет постоянного проживания (например, в Италии через шесть лет, а в Португалии Соединенном Королевстве и через пять лет). Это может зависеть, например, от послужного списка данного мигранта на рынке труда или отсутствия судимостей[5].

Условия облегчения периодических выездов из страны и возвращений в нее. Свобода перемещаться из принимающей страны в страну происхождения и обратно может увеличить выгоды для мигрантов и их стран происхождения. Решение этого вопроса опять-таки может быть оставлено на усмотрение компетентного органа или увязано с определенными условиями. Одним из дополнительных преимуществ, которое может способствовать цикличности выездов и возвращений, является сохранение за работником накопленных льгот по социальному обеспечению.

Проблема нелегальных мигрантов неизбежно возникает практически в любой дискуссии об иммиграции. Чтобы ее решить, правительства пробовали различные подходы. К их числу относятся амнистии, которые объявляются и остаются в силе в течение установленного периода времени; они используются в различных европейских странах, а также в Латинской Америке. Действующие административные механизмы могут предоставлять иммигранту определенный тип законного статуса на произвольном основании – например, на основе семейных связей, что является возможным в США. Кроме того, практикуется принудительное возвращение в страну происхождения. Но ни одна из этих мер не бесспорна. Во вставке 5.2 обобщается опыт регулирования нелегальной иммиграции, накопленный в последнее время[6].

Самым жизнеспособным путем вперед представляется так называемая «заработанная легализация», которую пробуют применять во многих

Вставка 5.2 Опыт легализации статуса мигрантов

Большинство европейских стран используют в той или иной форме программу легализации статуса мигрантов. При этом они руководствуются самыми разными мотивами, а в некоторых случаях даже отрицают, что легализация имеет место (как в Австрии и Германии). Недавнее исследование показало, что за десятилетие, закончившееся в 2007 г., в странах Европы более 6 млн чел. обратились с просьбой о переводе из нелегального статуса в легальный, при этом в 80% случаев просьба была удовлетворена. Численность таких лиц значительно колеблется от страны к стране: больше всего их в Италии (1,5 млн), за которой следуют Испания и Греция.

Применение программ легализации статуса мигрантов не ограничивается странами ОЭСР. В Латинской Америке региональное соглашение МЕРКОСУР означает,что, например, по законодательству Аргентины любой гражданин страны – члена МЕРКОСУР без криминального прошлого может получить право на законное проживание. В ЮАР прилагаются усилия, чтобы узаконить пребывание нелегальных мигрантов из Зимбабве, начиная с выдачи временного вида на жительство, который предоставляет доступ к медицинской помощи и образованию и дает право остаться в стране и работать в течение, по меньшей мере, шести месяцев. В Таиланде в начале 2008 г. было узаконено пребывание 135 тыс. мигрантов, хотя в прошлом за периодами легализации следовало резкое повышение численности депортированных лиц.

Все аргументы за и против легализации статуса мигрантов обсуждаются очень горячо. Выгоды для принимающей страны связаны с обеспечением безопасности и верховенства закона, поскольку положение индивидов и семей, пребывание которых в стране узаконено, может быть улучшено, что позволяет преодолеть социально-экономическую исключенность. Среди недостатков – обеспокоенность тем, что подобная мера подстегивает приток мигрантов в будущем, принижает значение официальных программ приема мигрантов и ведет к подаче заявлений с фальсифицированными данными. В то же время выгоды от легализации статуса мигрантов сильно зависят от контекста. Например, в США многие нелегальные иммигранты уже платят налоги, так что выгода для бюджета здесь намного ниже, чем в странах с обширной теневой экономикой, где уклонение от налогов происходит в намного более широких масштабах. Обзор опыта разных стран позволяет сделать вывод, что социально-экономическое воздействие легализации статуса мигрантов является противоречивым, а его предполагаемое положительное воздействие на заработную плату, мобильность и интеграцию не всегда достигается.

Источники: ICMPD (2009), Cerrutti (2009), и Martin (2009b).

странах[7]. В ее рамках нелегальные мигранты получают временное разрешение жить и работать в принимающей стране, первоначально на ограниченный срок, который может быть продлен или заменен правом на постоянное проживание, при условии соблюдения различных критериев, таких как владение языком, стабильная занятость и уплата налогов. Первоначальная амнистия не применяется, вместо нее предоставляется обусловленное разрешение на переход к полному статусу гражданина. Этот подход отличается тем, что он потенциально может быть привлекателен для широкой общественности.

Разнообразный опыт европейских стран показывает, что к числу ключевых компонентов успешного осуществления программ легализации статуса мигранта относятся участие организаций гражданского общества, а также ассоциаций мигрантов и работодателей в процессе планирования и внедрения программы; гарантия, что мигрант не будет выдворен из страны в течение процесса легализации статуса; и четкие критерии охвата программой (например, продолжительность пребывания в стране, данные о занятости и семейные связи)[8]. На практике одной из серьезных трудностей является слишком медленное рассмотрение вопросов. В условиях, когда схемы функционируют на местном уровне, как, например, во Франции, проблемой становится также то, что отношение к мигрантам в разных населенных пунктах может быть неодинаковым.

Особенно противоречивой мерой являются депортации. В некоторых странах их число резко возросло, превысив только в 2008 г. 350 тыс. в США и 300 тыс. в ЮАР. Депортации, с энтузиазмом продвигаемые правительствами богатых стран, становятся характерной особенностью партнерств по мобильности, создаваемых Европейским союзом[9]. Многие государства происхождения мигрантов сотрудничают с принимающими странами, подписывая соглашения о повторном приеме выехавших, хотя некоторые, например ЮАР, пока отказались подписывать такие документы.

Какой же все-таки должна быть гуманная политика в области правоприменения? Большинство людей утверждают, что должны применяться определенные санкции за нарушение границы и трудового законодательства и что наряду со специально оговоренным механизмом легализации статуса мигранта принудительные депортации имеют право числиться в арсенале оружия миграционной политики. Но реализация этой санкции связана с серьезными проблемами, особенно в случаях, когда индивиды, к которым она применяется, жили и работали в стране много лет и, возможно, имеют членов семьи, которые проживают в стране на законных основаниях. Например, недавний опрос депортированных сальвадорцев показал, что четверть из них прожила в США более 20 лет и что приблизительно $^4/_5$ непосредственно перед депортацией работали, а многие имели детей, рожденных в США[10]. В различных странах, в том числе в Соединенном Королевстве, СМИ иногда освещают представляющиеся особенно негуманными случаи, когда иммигранты находятся под угрозой депортации.

Совершенно очевидно, что там, где обнаруживаются индивиды, не имеющие легального статуса, процедуры правоприменения должны соответствовать принципу верховенства закона, и необходимо соблюдать основные права. Существует потребность установить ответственность работодателей за наем рабочих с нелегальным статусом. Этот вопрос уже был темой дискуссии, например, в США. Формальные процедуры с целью определения, имеют ли индивиды законное право оставаться в стране, намного лучше, чем групповые или массовые депортации, которые имели место в прошлом (например, выдворение из Малайзии нелегальных индонезийских рабочих в начале 2005 г.[11]), хотя некоторые процедурные аспекты, такие как право пользоваться помощью адвоката, могут стать неприятным бременем для государственной казны в развивающихся странах. Инспекция тюрем Соединенного Королевства выпустила в свет документ «Требования к содержанию под стражей мигрантов», основанный на международных стандартах прав человека. Но публикация сама по себе, конечно, не гарантирует, что эти стандарты будут соблюдаться. В некоторых странах неправительственные организации – например, Украинский Красный Крест – ведут работу по улучшению условий жизни в лагерях временного содержания. Недавняя директива Европейского союза по процедурам возвращения представляется шагом к прозрачности и гармонизации нормативных правовых актов; в ней делается акцент на стандартные процедуры высылки лиц с нелегальным статусом или предоставления им легального статуса на определенный срок. Однако эта директива была подвергнута критике как не обеспечивающая гарантии уважения прав человека[12].

Там, где обнаруживаются индивиды, не имеющие легального статуса, процедуры правоприменения должны соответствовать принципу верховенства закона, и необходимо соблюдать основные права

5.1.2 Обеспечение основных прав мигрантов

В настоящем Докладе мобильность рассматривается через призму расширения свобод. Однако не все мигранты пользуются всеми свободами, которые обещает миграция. В зависимости от того, из какой страны они выезжают и в какую въезжают, люди часто испытывают необходимость поступиться одним видом свободы ради другого, чаще всего для того, чтобы получить право на более высокий доход в стране, где не соблюдаются одно или несколько фундаментальных прав человека. Мигранты, которые испытывают недостаток ресурсов, связей, информации и способов обращения за помощью, а также те, кто сталкивается с расовой

или иной дискриминацией, скорее всего, потерпят неудачу в некоторых отношениях, Самые серьезные проблемы могут возникнуть для лиц без правового статуса и для тех, кто оказался в странах, где структуры управления и подотчетности слабы.

Беженцы представляют собой особую правовую категорию мигрантов из-за их потребности в международной защите. Они обладают определенными правами изложенными в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколах 1967 г., которые были ратифицированы 144 государствами (рис. 5.1)[13]. Эти соглашения обеспечивают жизненно важную защиту для тех, кто пересекает международные границы, чтобы избежать преследования на родине.

В более широком плане, шесть основных международных договоров по правам человека, которые были ратифицированы 131 государством мира, содержат жесткие формулировки против дискриминации, обеспечивающие применимость многих положений этих документов к мигрантам[14]. Эти инструменты отличаются универсальностью и применимы как к гражданам и к лицам без гражданства, включая тех, кто въехал в страну или проживает в ней в данный момент, независимо от того, является их статус законным или нелегальным. Особую важность представляют право на равенство перед законом и право быть свободным от дискриминации по расовому, национальному или другому признаку. Это – важные юридические ограничения на действия государства[15]

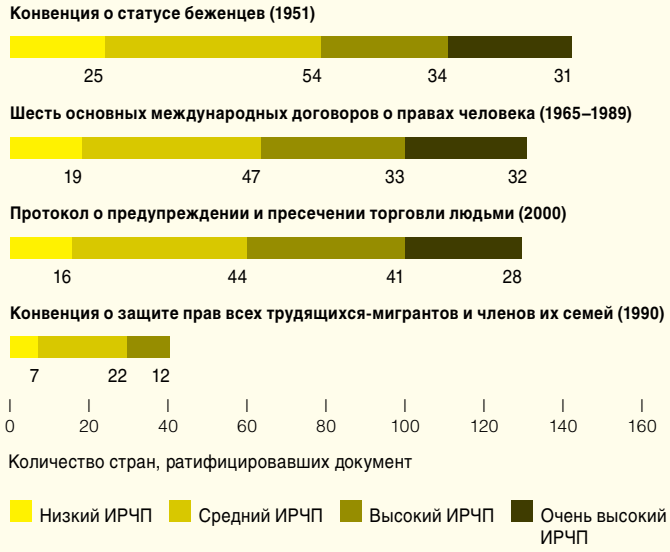
В последнее время широкую общественную поддержку быстро завоевали протоколы к действующим договорам, направленные на предупреждение и пресечение торговли людьми, ратифицированные 129 государствами[16]. Однако эти протоколы, нацеленные на то, чтобы сделать торговлю людьми уголовным преступлением, фокусируются в большей степени на подавлении организованной преступности и облегчении легальной миграции, чем на содействии обеспечению прав человека вовлеченных в эти процессы индивидов (прежде всего, женщин)[17]. Многие государства внесли эти принципы в свои национальные законодательства: из 155 государств, опрошенных в 2008 г., приблизительно 80% признали торговлю людьми особым видом правонарушения, а более чем в половине из них созданы специальные подразделения полиции по борьбе с этим преступлением[18]. Прогресс на этом фронте с радостью приветствуется, хотя некоторые наблюдатели отметили, что все большее ужесточение иммиграционной политики также способствовало тенденции к усилению торговли людьми и их контрабандного ввоза-вывоза[19].

В противоположность вышесказанному, ряд конвенций Международной организации труда, принятых в течение XX столетия, в которых выражено стремление установить минимальные стандарты для работников-мигрантов, не вызвали широкого одобрения. Причин тому несколько, в том числе и то, что широта и всесторонность указанных конвенций противоречили желанию сохранить неограниченную свободу действий государства в этих вопросах. В 1990 г. в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (МКПТМ) основные принципы соглашений по правам человека не только были повторены, но вопрос был продвинут дальше: определение дискриминации, например, было расширено, были обеспечены более сильные гарантии против коллективного и произвольного выдворения из страны, а также было гарантировано право законных иммигрантов голосовать и избираться. Однако до настоящего времени эту конвенцию подписало только 41 государство, из которых лишь пять являются странами чистой иммиграции и ни одно не принадлежит к числу стран с очень высоким ИРЧП (рис. 5.1).

Данные, представленные на рисунке 5.1 и характеризующие профили миграции в странах, ратифицировавших вышеназванную конвенцию, показывают, что в большинстве этих стран показатели иммиграции и эмиграции не превышают 10%. Среди стран, где доля иммигрантов или эмигрантов в населении превышает 25%, количество стран, подписавших конвенцию, все еще невелико: например, только 3 из 64 стран подписали МКПТМ, хотя шесть основных договоров по правам человека подписаны 22 странами. Даже среди стран с показателем чистой эмиграции, превышающим 10% населения, которые имеют сильные стимулы подписать МКПТМ, чтобы

Рисунок **5.1** **Число стран, ратифицировавших конвенцию о правах мигрантов, ограничено**

Ратификация некоторых соглашений, по категориям ИРЧП стран, по состоянию на 2009 г.



Источник: UNODC (2004) и UN (2009b).

защитить своих рабочих за границей, доля ратифицировавших МКПТМ низка. Почти за два десятилетия существования МКПТМ ее подписали только 20% правительств стран с высокой эмиграцией, тогда как половина из них ратифицировала шесть основных договоров по правам человека, а 59% подписали более недавний Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми.

Страны, которые не ратифицировали МКПТМ, тем не менее, обязаны защищать права работников-мигрантов в соответствии с другими основными соглашениями по правам человека. Деятельность созданных в соответствии с существующими конвенциями органов по контролю за их выполнением (ОКВД) теперь дополняется обзорами, проводимыми Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Недавний анализ десятилетних дискуссий в ОКВД показывает, что относящиеся к данному вопросу положения других основных договоров по правам человека могут высветить важные проблемы и защитить права мигрантов, что со временем происходит все чаще[20]. Даже если каждая страна, что вполне естественно, стремится изображать свои деяния в области прав человека в наилучшем свете, ОКВД, несмотря на недостаток механизмов правоприменения, могут оказывать влияние путем «поименного перечисления и осуждения», выдвигая на первый план случаи вопиющих нарушений и применяя моральное или политическое воздействие.

Призывы к обеспечению прав мигрантов постоянно раздаются на всех глобальных форумах. Одним из примеров этого являются заявления, сделанные организациями гражданского общества в 2008 г. на Глобальном форуме по миграции и развитию в Маниле. В то же время также ясно, что главный вызов состоит не в недостатке юридических рамок для защиты прав – так как ряд конвенций, договоров и положений общепринятых законов уже существуют, – а скорее в их эффективном выполнении. В этом духе, в 2005 г. Международная организация труда разработала документ «Многосторонние основы трудовой миграции», в котором представлены руководящие принципы и передовая практика в рамках не обязывающей структуры, которая признает суверенное право всех государств в сфере их собственной миграционной политики. Этот подход по типу «мягкого законодательства» учитывает специфические различия между государствами и открывает возможность постепенного выравнивания положения[21].

Даже если у кого-либо нет никакого желания подписываться под официальными соглашениями, ни у одного правительства нет веской причины отрицать такие основные права мигрантов, как право:

- на равное вознаграждение за равный труд; на достойные условия труда, а также на обеспечение безопасности и охраны труда;
- на создание профсоюза и согласование условий коллективного договора;
- не подвергаться произвольному заключению под стражу, а также право на соответствующую юридическую процедуру в случае депортации;
- не подвергаться жестокому, бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению;
- вернуться в страну происхождения

Эти права должны существовать наряду с основными правами человека на свободу, личную безопасность, свободу вероисповедания и защиту против принудительного труда и торговли людьми.

Один из аргументов против обеспечения основных прав человека состоит в том, что это неминуемо уменьшит число лиц, получающих разрешение на въезд. Однако, как мы показали в главе 2, этот компромисс, в общем, несостоятелен и в любом случае данный довод не может быть оправдан по моральным соображениям.

Главная ответственность за обеспечение основных прав человека в то время, когда человек находится за границей, лежит на правительстве принимающей страны. Попытки правительств стран происхождения мигрантов, например, Индии и Филиппин, установить обязательный минимальный уровень заработной платы, выплачиваемой мигрантам, как правило, терпят неудачу из-за отсутствия юрисдикции по этому вопросу. Правительства стран происхождения могут, тем не менее, обеспечить мигрантам определенную поддержку, объясняя им их права и обязанности при посредстве миграционных центров и проводя предварительную ориентацию мигрантов перед их отъездом по вопросам о том, чего им следует ожидать во время пребывания за границей.

Консульские службы могут играть важную роль в обеспечении каналов для жалоб и возможного обращения за помощью, в то время как ключевые принципы могут быть установлены путем двусторонних соглашений. Однако коллективные и скоординированные усилия стран происхождения, направленные на повышение стандартов, по всей вероятности, будут более эффективными, чем изолированные усилия отдельных стран.

Работодатели, профсоюзы, неправительственные организации и ассоциации мигрантов также должны сыграть свою роль. Главный источник нарушений основных прав человека – это работодатели; следовательно, именно их поведение является определяющим. Некоторые предприниматели стремятся подавать хороший пример, разрабатывая кодексы поведения и становясь партнерами Программы за права рабочих-мигрантов «Бизнес – за социальную ответственность», которая нацелена на разрешение ситуаций, в которых отсутствуют эффективные механизмы принудительного применения действующего

Главная ответственность за обеспечение основных прав человека в то время, когда человек находится за границей, лежит на правительстве принимающей страны… Работодатели, профсоюзы, НПО и ассоциации мигрантов также должны сыграть свою роль

Разрушение «бумажных стен» в странах происхождения – важная часть сокращения барьеров на пути развития легальной миграции

законодательства о труде[22]. Среди мер, доступных профсоюзам и неправительственным организациям, назовем такие, как информирование мигрантов об их правах; более тесную работу с работодателями и правительственными чиновниками с целью гарантировать, что эти права уважаются; объединение рабочих-мигрантов; а также адвокатирование легализации статуса мигрантов. Одной из активных НПО является Collectif de défense des travailleurs étrangers dans l'agriculture (Союз защиты сельскохозяйственных рабочих-мигрантов – CODESTRAS), который пытается улучшить условия жизни сезонных рабочих на юге Франции путем расширения понимания ситуации, распространения информации и юридической поддержки[23].

Роль профсоюзов чрезвычайно важна. Со временем, профсоюзы стали уделять правам мигрантов все больше внимания. В докладе организации World Values Survey за 2005/2006 г., охватывающем 52 страны, делается вывод, что доля членов профсоюза среди выходцев из мигрантской среды, выше: членами профсоюзов являются 22% тех, у кого хотя бы один из родителей был мигрантом, по сравнению с 17% тех, у кого родители не были мигрантами. Это различие особенно сильно в странах с низким ИРЧП[24].

Последний – по порядку, но не по значению – вывод состоит в том, что сами иммигранты могут влиять на то, как принимающие общины и сообщества воспринимают миграцию. Иногда негативное общественное мнение частично отражает отмечавшиеся в прошлом факты правонарушений, ассоциируемые с мигрантами. Поддерживая создание более инклюзивных сообществ и общин, где каждый – включая иммигрантов – понимает и уважает закон и придерживается мирных форм участия и, если необходимо, протеста, иммигранты могут уменьшить риск подобной негативной реакции. Гражданское общество и местные власти могут помочь в этом, поддерживая сети и общины мигрантов[25].

5.1.3 Сокращение операционных затрат, связанных с перемещением

Перемещение через границы неизбежно связано с затратами. Расстояние усложняет подбор работы как внутри страны, так и, в еще более острой форме, при пересечении национальных границ, вследствие нехватки информации, языковых барьеров и изменения регулятивных структур. Это создает потребность в посредничестве и услугах по обустройству на месте. Учитывая величину различий в доходах между странами с низким и очень высоким ИРЧП, неудивительно, что сложился рынок посредников, которые способны найти индивидам нужные им рабочие места за границей и помочь обойти административные ограничения, связанные с международной миграцией.

При сложившихся на сегодняшний день режимах миграции, основные затраты, как правило, связаны с соблюдением административного требования, согласно которому предложение о работе должно быть получено от иностранного работодателя до отъезда мигранта. Многие работники-мигранты, особенно в Азии, полагаются на коммерческих агентов, чтобы организовать предложение о работе и совершить все практические организационные шаги. Большинство агентов – честные брокеры и действуют через законные каналы, но некоторые из них не имеют достаточной информации о работодателях и/или рабочих, или переводят людей через границы нелегально.

Вместе с тем, рынок посреднических услуг может создавать проблемы. В худших случаях дело может кончиться работорговлей и годами неволи, грубым насилием, а иногда даже смертью. Намного более обычная проблема – высокие комиссионные посредникам, особенно для малоквалифицированных работников. Посредничество часто приносит избыточную прибыль вербовщикам, вследствие сочетания ограничений на въезд и высокого спроса на труд малоквалифицированных работников, которые часто испытывают недостаток необходимой информации и находятся в невыгодном положении при проведении переговоров об условиях работы. Кроме того, затраты, как представляется, имеют регрессивный характер, повышаясь по мере того, как уровень квалификации снижается; это означает, что, например, лишь немногие мигранты-медсестры платят комиссионные вербовщикам, а вот большинство домашних работниц – платят. Мигранты из Азии, направляющиеся в страны Персидского залива, часто платят вербовщикам 25–35% той суммы, которую они ожидают заработать за два, три и более лет работы, а также другие комиссионные[26]. В некоторых случаях возникают дополнительные затраты из-за коррупции. Обширное административное регулирование может оказаться контрпродуктивным, так как с большей вероятностью подвергает мигрантов воздействию коррупции и создает механизм «рентоискательства» для посредников, чиновников и других лиц, которые «подмазывают» колеса системы.

Правительства могут помочь уменьшить затраты на перемещение для работников- мигрантов несколькими способами. Рассмотрения заслуживают шесть приоритетных областей:

Открытие коридоров и введение режимов, позволяющих осуществлять свободную миграцию. Например, в условиях существования «Общего рынка стран Южного конуса» (МЕРКОСУР), боливийские рабочие могут относительно свободно ездить в Аргентину, а также узнавать о рабочих местах и других возможностях от друзей и родственников благодаря расширяющимся социальным сетям. Та же динамика, но в более ускоренном виде, на-

блюдалась после расширения Европейского союза в 2004 г. Еще один пример – облегченный доступ для въезда и выезда сезонных рабочих через границу между Гватемалой и Мексикой.

Облегчение процедур и сокращение затрат на получение доступа к официальным документам, таким как свидетельства о рождении и паспорта. Разрушение «бумажных стен» в странах происхождения – важная часть сокращения барьеров на пути развития легальной миграции[27]. Необходим анализ на уровне страны и миграционного коридора, чтобы идентифицировать типы и количества предварительных затрат, которые могут включать многократные поездки из деревни в столицу для оформления паспорта, а также плату за такие предъотъездные мероприятия, как проверка здоровья, полицейская проверка, оплата страховки и получение банковских гарантий. В рамках мексикано-канадской программы предполагаемые мигранты ездят в столицу в среднем шесть раз; такая необходимость побудила правительство ввести пособие, позволяющее покрыть затраты на такие поездки (хотя рационализация административных требований была бы более эффективной мерой)[28]. Некоторые затраты являются результатом требований, предъявляемых страной назначения. Например, Республика Корея требует, чтобы мигранты перед въездом в страну выучили корейский язык, и, хотя владение языком увеличивает доход и способствует интеграции, оно также увеличивает задолженность мигранта перед отъездом[29]. Несколько стран попытались ускорить документооборот для мигрантов, в разной степени достигнув успеха (вставка 5.3).

Расширение прав и возможностей мигрантов обращаться за помощью к организациям за границей и к более мощным социальным сетям, благодаря улучшению доступа к информации. Последнее, в частности, может сильно способствовать тому, чтобы преодолеть информационный разрыв между работниками-мигрантами и работодателями, ограничивая потребность в дорогостоящих кадровых агентствах и позволяя мигрантам выбирать среди более широкого разнообразия возможных рабочих мест[30]. В Малайзии социальные сети мигрантов позволяют индонезийцам узнавать о новых открывающихся рабочих местах прежде, чем эти новости доходят до малайзийцев[31]. Аналогичным образом, улучшение средств электронной связи помогает предполагаемым мигрантам на Ямайке повысить уровень информированности[32]. Информационные центры, такие как экспериментальный центр, открытый Европейским союзом в Бамако (Мали) в 2008 г., могут обеспечить потенциальных мигрантов точной (пусть даже неутешительной!) информацией о возможностях найти место работы или учебы за границей.

Регулирование деятельности частных кадровых агентств с целью предотвратить злоупотребления и мошенничество. Запреты, как правило, не действуют, отчасти потому, что запрещения, вводимые в принимающих странах, не касаются кадровых агентств в странах происхождения мигрантов[33]. Тем не менее, некоторые инструкции могут оказаться эффективными, например, соглашения о взаимных обязательствах между работодателями и кадровыми агентствами, которые могут помочь предотвратить мошенничество и обман. На Филиппинах, кадровые агентства рассматриваются как «коллективные работодатели», несущие совместно и раздельно ответственность за нарушение исполнения контракта. Агентство, которое уличается в нарушении, рискует лишиться лицензии, хотя путем выплаты штрафов приостановки деятельности часто удается избежать. Саморегулирование по линии промышленных ассоциаций и в форме кодексов поведения – еще одно средство продвижения этических норм. Промышленные ассоциации могут собирать и распространять информацию как о «черном списке» агентств, так и о наилучшей практике. Множество таких ассоциаций существует в Юго-Восточной Азии; хотя ни одна из этих ассоциаций не является саморегулирующимся органом, как в развитых странах, деятельность большинство из них сосредоточена на содействии такой правительственной политике в области миграции, которая носила дружественный характер по отношению к отрасли, для которой ведется наем кадров, – как, например, в Бангладеш, на Филиппинах и в Шри-Ланке[34]. Со временем такие ассоциации могли бы развиться еще шире, чтобы играть более эффективную роль в повышении качества услуг и, при

Вставка 5.3 Уменьшение документооборота: вызов для правительств и партнеров

Самым ярким примером упрощенного прохождения необходимых процедур, несмотря на обширные административные требования, является Филиппинское управление по вопросам занятости за границей, которое регулирует все аспекты найма и работает в тесном контакте с другими учреждениями, чтобы гарантировать защиту филиппинских рабочих за границей. Индонезия попыталась следовать тем же путем, создав в 2006 г. Национальное агентство по трудоустройству и защите индонезийских работников-мигрантов (BNP2TKI), однако низкая эффективность работы и слабая межправительственная координация, по сообщениям, поставили работоспособность этого учреждения под угрозу срыва. Другие страны также пытались решать проблемы, связанные с бюрократическими задержками и затратами, но успеха добились немногие. В Габоне правительство установило трехдневный срок оформления заграничных паспортов, но задержки остаются долгими, а процесс получения паспортов – изнурительным. Аналогичным образом, правительство Мьянмы недавно постановило, чтобы паспорта выдавались в течение одной недели, но продолжающиеся жалобы позволяют предположить, что задержки и требования взяток остались прежними.

Программы помощи развитию могли бы оказывать поддержку и финансировать административные усовершенствования в области регистрации актов гражданского состояния в более короткое время и с меньшими затратами. Это позволило бы правительствам предлагать своим гражданам документы, необходимые для поездок за границу, по приемлемым ценам. Бангладеш, в котором официально регистрируется менее 10% рождений, проводит работу на этом фронте в партнерстве с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) на этом фронте.

Источники: Agunias (2008), Tirtosudarmo (2009), United States Department of State (2009e), Koslowski (2009) и UNISEF (2007).

Инклюзия иммигрантов и их интеграция в жизнь местных общин жизненно важны с точки зрения человеческого развития

необходимости, выступать с осуждением своих членов за неудовлетворительные стандарты поведения.

Непосредственное управление наймом, осуществляемое государственными организациями. Например, Международная организация по миграции проводится в Гватемале программу, в рамках которой проводится бесплатная отправка сезонных рабочих на фермы в Канаду. Однако идут споры о том, какую роль здесь должны играть правительственные учреждения. В большинстве бедных стран потенциал национальных кадровых агентств по предоставлению работникам подходящих рабочих мест на родине, не говоря уже о работе за границей, очень ограничен[35]. Некоторые двусторонние соглашения, например, подписанное Республикой Корея, требуют, чтобы мигранты использовали правительственные учреждения, что вызывает жалобы со стороны кадровых агентств и работников на высокие затраты и недостаток прозрачности. Комиссионные, взимаемые государственными кадровыми агентствами, иногда бывают более низкими, но затраты времени могут быть значительны и способны оттолкнуть предполагаемых мигрантов от использования государственных каналов[36].

Межправительственное сотрудничество может сыграть важную роль. Процесс Коломбо и Диалог Абу-Даби – две недавних межправительственных инициативы, направленных на совместное решение проблемы операционных затрат и ряда других вопросов. В Диалоге Абу-Даби, впервые состоявшемся в январе 2008 г., приняли участие более 10 принимающих стран и несколько стран происхождения – членов ССАГПЗ и государств Юго-Восточной Азии. Организаторами встречи выступили Объединенные Арабские Эмираты и МОМ). В центре внимания было развитие ключевых партнерств между принимающими странами и странами происхождения с целью разработки вопросов, связанных с временной работой по контракту, в том числе развитие и распространение знания о тенденциях на рынке труда, предотвращение нелегального найма, содействие повышению благосостояния, а также меры защиты лиц, работающих по контракту. Есть намерение проводить эти министерские консультации каждые два года. Результатом встречи стал пилотный проект, в ходе которого по инициативе правительств Индии, Объединенных Арабских Эмиратов и Филиппин будет выявлена и проверена передовая практика по различным аспектам временной и периодической миграции, начиная с отобранной группы филиппинских и индийских рабочих в секторах строительства, здравоохранения и гостиничного бизнеса[37].

5.1.4 Улучшение результатов для мигрантов и принимающих общин

В то время как основная масса имеющихся данных свидетельствует, что совокупное экономическое воздействие миграции в конечном счете, скорее всего, будет положительным, местные жители, владеющие определенными специальностями или проживающие в некоторых районах, могут испытать неблагоприятные последствия. Этот эффект в значительной степени может быть минимизирован и нейтрализован с помощью политики и программ, которые признают присутствие мигрантов и планируются с учетом этого обстоятельства, содействуя включенности мигрантов в местную жизнь и обеспечивая, чтобы принимающие общины не испытывали чрезмерной нагрузки. Важно выявить фактические и воспринимаемые затраты, которые миграция создает на уровне общины, и рассмотреть, как распределить их между участвующими сторонами.

Инклюзия иммигрантов и их интеграция в жизнь местных общин жизненно важны с точки зрения человеческого развития, так как они оказывают положительный эффект не только на отдельных иммигрантов и их семьи, но также и на принимающие общины. Способы, при помощи которых устанавливаются и соблюдаются статус и права иммигрантов, будут определять степень такой интеграции. В некоторых развивающихся странах, поддержка интеграции мигрантов могла бы стать подходящей задачей для предоставления помощи на цели развития.

Тем не менее, институциональные и политические механизмы зачастую могут оказаться более важными, чем адресная политика интеграции мигрантов. Например, жизненно важное значение – и не только для мигрантов – будет иметь качество обучения в государственных школах бедных общин. В этом более широком контексте приоритеты политики по улучшению последствий миграции как для самих мигрантов, так и для принимающих общин таковы:

Обеспечить мигрантам доступ к основным услугам, в частности, к образованию и здравоохранению. Эти услуги не только жизненно важны для мигрантов и их семей, но также оказывают и более широкое положительное воздействие. Ключом здесь являются равный доступ и одинаковое отношение. В нашем обзоре предполагается, что, как правило, доступ сильнее всего ограничен для временных рабочих и лиц с нелегальным статусом. Доступ к обучению должен быть обеспечен на тех же основаниях, что и для лиц, родившихся в данной общине. То же касается здравоохранения – как медицинской помощи при несчастных случаях или тяжелой болезни, так и профилактических услуг, например, прививок, что, как правило, соответствует интересам всей общины и очень эффективно в долгосрочной перспективе. Некоторые развивающиеся страны, например Коста-Рика, предоставляют мигрантам доступ к государственным услугам здравоохранения независимо от их статуса[38].

Помочь прибывшим хорошо овладеть языком. Услуги в этой области могут внести значительный

вклад в получение преимуществ на рынке труда и более широкую инклюзию мигрантов. Эти услуги должны предоставляться с учетом ограничений на условия проживания и работы, с которыми сталкиваются мигранты, охваченные такими программами. Потребности взрослых изменяются в зависимости от того, выполняют ли они работу по дому или трудятся вне дома, в то время как дети могут получить доступ к программам на базе школы. Среди примеров передовой практики – Австралия, где обучение мигрантов и местных аборигенов осуществляется с использованием передовых методов преподавания[39], Примером адресного обучения детей является программа «Успех для всех» в США, в которой объединены групповое и индивидуальное обучение на дошкольном уровне и в начальной школе[40]. В нескольких европейских странах языковые курсы для вновь прибывших предлагаются в рамках программ, осуществляемых центральным правительством, государственными школами, муниципалитетами и НПО. В их числе программа «Шведский язык для мигрантов» осуществляемая еще в 1965 г., португальская программа «Acolhe», предлагаемая с 2001 г., и программа «Датский рынок труда», введенная в 2007 г.

Дать людям возможность работать. Это отдельная, самая важная реформа, позволяющая улучшить показатели человеческого развития мигрантов, особенно самых бедных и потому более уязвимых. Доступ на рынок труда жизненно важен не только из-за связанной с инм экономической выгоды, но также и потому, что занятость значительно расширяет перспективы социальной инклюзии. Ограничения на поиск оплачиваемой работы в том виде, в каком они традиционно применялись во многих развитых странах по отношению к лицам, ищущим политического убежища, и к беженцам, разрушительны как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе, поскольку поощряют зависимость и подавляют чувство собственного достоинства. Такие ограничения должны быть отменены. Разрешение мигрантам переходить от одного работодателя к другому – еще один основной принцип хорошо-продуманных программ, в которых учитываются интересы мигрантов, а не только интересы работодателей. Во многих странах высококвалифицированные работники по прибытии в принимающую страну сталкиваются также с проблемами подтверждения квалификации, полученной за рубежом (вставка 5.4).

Оказывать поддержку местным органам власти. Сильный местный орган власти, подотчетный перед местными жителями, существенно важен для предоставления таких основных услуг, как здравоохранение и образование. Однако в некоторых странах, правительственные чиновники косвенно отрицают существование мигрантов, исключая их из планов развития, и позволяют процветать систематической дискриминации. Для того чтобы миграция оказывала позитивное воздействие на индивидов и общины, необходимы такие местные органы власти, которые нацелены на[41]:

- развитие местных структур управления, способствующих вовлеченности и участию мигрантов, и следующих принципам подотчетности;
- искоренение институциональных методов, которые содействуют дискриминации;
- обеспечение гарантий того, что закон и общественный порядок играют облегчающую роль, включая эффективную и гибко реагирующую полицейскую службу;
- предоставление необходимой информации общественности и организациям гражданского общества, включая объединения мигрантов[42], и
- предоставление гарантий справедливого планирования землепользования, соответствующего потребностям бедных слоев населения, – например, повышение гарантий пользования землей для арендаторов и устранение других аналогичных ограничений.

Заниматься совершенствованием местных бюджетов, включая перечисление средств от налоговых

Вставка 5.4 Признание квалификации

Многие мигранты, особенно из бедных стран, обладают высокой квалификацией, но, тем не менее, не могут использовать свои навыки за границей. Например, в Европе аккредитацией квалификации занимаются редко даже там, где введены институциональные меры, которые, как предполагается, должны облегчить ее признание.

Существует ряд причин, по которым немедленная аккредитация квалификационного уровня не разрешается. Например, зачастую бывает трудно оценить качество квалификации, полученной за рубежом; кроме того, могут предъявляться дополнительные требования в отношении знания местных особенностей (например, к адвокатам в части знания действующего законодательства).

Среди существующих стратегий содействия использованию профессиональных навыков и квалификации иностранных граждан следующие:

- *Соглашения о взаимном признании дипломов.* Они широко распространены между странами с похожими системами образования и близкими уровнями экономического развития, например, в рамках Европейского союза.
- *Предварительная проверка.* Правительства как принимающей страны, так и страны происхождения могут проверить дипломы потенциальных мигрантов еще до их выезда. Австралия задает тон в этом подходе. Однако, если цель индивида состоит в том, чтобы повысить развитие своего человеческого потенциала путем миграции, то ожидание признания диплома может оказаться более дорогостоящим, чем попытка попутать счастья в какой-то другой стране, особенно если данный индивид на родине не может работать по своей профессии или работает там за низкую заработную плату.
- *Ускоренное рассмотрение вопроса.* Правительства могут облегчить быстрое рассмотрение дипломов и создать национальные бюро, чтобы ускорить процесс их признания. Помощь наставников и краткосрочные курсы за границей могут помочь мигрантам восполнить имеющиеся у них пробелы знаний. Некоторые штаты в США открыли «Бюро новых американцев», чтобы помочь вновь прибывшим лучше ориентироваться в условиях, которые могут оказаться лабиринтом даже для внутренних мигрантов.
- *Признание профессиональных навыков на рабочем месте.* Многие навыки осваиваются на рабочем месте, и могут отсутствовать способы признания таких навыков, полученных неофициальным путем. Развитие потенциала признания и аккредитации профессиональных навыков на рабочем месте могло бы облегчить для рабочих признание их навыков за границей.

Источник: Iredale (2001).

Важно обеспечить справедливое отношение к мигрантам во время экономических спадов

поступлений для финансирования местных потребностей. Нередко ответственность за предоставление основных услуг, таких как школы и больницы, ложится на местные власти, бюджеты которых могут быть напряжены из-за роста населения и которые могут испытывать недостаток налоговых поступлений, необходимых для выполнения обязательств по предоставлению услуг. Там где органы власти субнационального уровня играют важную роль в финансировании основных услуг, внедрение перераспределительных финансовых механизмов может помочь компенсировать дисбаланс между распределением расходов и доходов. Межправительственные трансферты, как правило, производятся через границы штатов и населенных пунктов или районов на основе, по крайней мере, двух критериев: потребностей (численность населения, уровень бедности и др.) и потенциала генерирования дохода (таким образом, чтобы не препятствовать усилиям местных властей в области налогообложения). Поскольку обстоятельства и цели различаются от страны к стране, ни одна модель трансферта не является универсальной. Подушевые гранты требуют, чтобы учитывалось все наличное население, включая нелегальных мигрантов и их семьи. Трансферты могут также использоваться для возмещения отдельных видов затрат, в частности, на социальное обеспечение, там, где имеются веские аргументы в пользу уравнивания доступа к нему. Тщательно проработанные системы трансфертов не основываются исключительно на адресных ассигнованиях, тогда как гранты должны предоставляться максимально простым, надежным и прозрачным способом[43].

Бороться с дискриминацией и ксенофобией. Соответствующие меры вмешательства правительств и гражданского общества могут способствовать распространению толерантности на уровне общин. Это особенно важно там, где есть риск насилия, хотя практически политический отклик имеет тенденцию проявляться «задним числом» – уже после взрывов насилия. Так, в ответ на взрыв насилия в Кот-д'Ивуар в августе 2008 г. там был принят Закон о борьбе с ксенофобией, по которому введены санкции за поведение, подстрекающее к такому насилию[44]. Гражданское общество может также работать в направлении развития толерантности и защиты многообразия, как это было продемонстрировано недавно в ЮАР, где после беспорядков в мае 2008 г. в мобильной сети телефонов была создана система экстренных СМС-сообщений «Нет – ксенофобии!»[45]. Другие примеры – «Кампания за многообразие, права человека и участие», организованная Советом Европы в партнерстве с Европейской комиссией и Европейским молодежным форумом. Тем самым была подчеркнута роль СМИ в борьбе с предвзятостью по отношению к мусульманам и цыганам, и предложены награды муниципалитетам, которые активно содействуют защите мигрантов и их включенности в жизнь местных сообществ[46]. Конечно, там, где дискриминация и напряженность давно укоренились и проявляются в форме насилия, а особенно там, где верховенство закона слабо, потребуются время, большие усилия и доброй воли, чтобы такие усилия принесли плоды.

Гарантировать справедливое отношение к мигрантам во время экономического спада. Этот пункт приобрел определенную остроту в 2009 г., когда из многих стран мира стали поступать сообщения об изменении к худшему отношения к мигрантам и их многочисленных депортациях. Чтобы защитить рабочих-мигрантов от незаслуженных жизненных тягот, следует, в частности[47]:

- разрешить уволенным искать новую работу, по крайней мере, до истечения срока действия разрешения на работу и вида на жительство;
- гарантировать, чтобы лица, которые были уволены до истечения срока действия их контрактов, могли потребовать компенсации за расторжение контракта и/или выплату пособия по безработице, если у них есть на это право;
- обеспечить правоприменение норм трудового законодательства, чтобы минимизировать злоупотребления (такие как задолженность по заработной плате) там, где рабочие боятся увольнений;
- гарантировать стабильный доступ к основным услугам (здравоохранению и образованию), а также к услугам по трудоустройству;
- поддерживать институты в странах происхождения, которые помогают уволенным рабочим вернуться на родину и обеспечивают их грантами на переобучение и обустройство;
- повышать качество дезагрегированных данных – в том числе об увольнениях и заработной плате по секторам экономики и по гендерному составу работников, – с тем, чтобы правительства и общины стран происхождения могли предвидеть изменения в уровне занятости.

Если бы правительства прибегли к этим мерам, экономический кризис мог бы стать возможностью для продвижения в сторону лучшего обращения с мигрантами и предотвращения конфликтов.

Важно в случае необходимости организовать выдачу кредитов. Имеются примеры того, когда государство и местные органы власти взяли под свой контроль миграцию и ее более общие социально-культурные последствия. Недавно принятая «Хартия Западной Австралии о мультикультурализме» являет собой интересный пример обязательств на государственном уровне по устранению дискриминации и содействию единству и включенности индивидов и групп[48]. Многие из ранее высказанных рекомендаций уже стали элементами официальной политики в некоторых странах ОЭСР, хотя на практике достигнутые результаты чрезвычайно противоречивы. Наиболее

далекоидущие реформы необходимо осуществить в целом ряде основных стран происхождения мигрантов, в частности, в ОАЭ и ЮАР, где прилагаемые усилия по достижению благоприятных результатов в области развития человека для индивидов и общин значительно отстают от потребностей.

5.1.5 Создание преимуществ от внутренней мобильности

По своим масштабам внутренняя миграция намного превышает внешнюю. Только в Китае, по оценкам, 136 млн чел. сменили местожительство, а в Индии – 42 млн, так что общее количество внутренних мигрантов только в этих двух странах приближается к совокупной численности людей, пересекших границы. В этом находит отражение тот факт, что мобильность является не только естественной частью человеческой истории, но и остается действующим параметром развития в современных обществах, в которых люди стремятся реагировать на возникающие благоприятные возможности и соответствующим образом изменяют обстоятельства своей жизни.

В этих условиях политика правительства должна стремиться облегчать, а не тормозить процессы внутренней миграции. Политика и программы на местах не должны быть враждебными по отношению к тем, кто перемещается. По той же причине нельзя принуждать людей к переезду для того, чтобы они получили доступ к основным услугам и возможностям заработка. Из этих двух принципов вытекает ряд рекомендаций, осуществление которых полностью находится в рамках юрисдикции всех национальных правительств:

Устранить барьеры для внутренней мобильности. Для того чтобы гарантировать полные и равные гражданские, экономические и социальные права для всех, жизненно важно устранить юридические и административные ограничения мобильности и бороться с дискриминацией в отношении перемещающихся людей. Как показано в главе 2, административные барьеры стали гораздо менее широко распространены после развала систем центрального планирования на больших территориях мира – но некоторые из них отличаются замечательной живучестью, несмотря на то, что им, как правило, не удается ограничить мобильность минимальным уровнем. Такие барьеры противоречат международному праву. Они также отнимают много средств и времени как у правительства, чтобы их поддерживать, так и для мигрантов, чтобы вести соответствующие переговоры. Многие решаются на переезд без надлежащих документов, и только позже обнаруживают, что не могут получить доступ к основным услугам. Внутренние мигранты должны иметь равный доступ к полному диапазону общественных услуг и благ, особенно к образованию и здравоохранению, а также к пенсионному обеспечению и социальной помощи – там, где они предоставляются.

Свобода передвижения особенно важна для сезонных и временных рабочих, которые обычно являются самыми бедными мигрантами и о которых часто забывают или активно подвергают дискриминации. Эти типы миграционных потоков могут создавать острые проблемы для местных органов власти, ответственных за предоставление услуг, и те должны научиться обслуживать эту более мобильную часть населения. Частичных реформ, которые позволяют мигрантам работать, но не дают им доступа к услугам на равных основаниях (как это имеет место в Китае), недостаточно. В некоторых штатах Индии были осуществлены реформы: например, сезонным мигрантам разрешили получать временные продовольственные карточки, – но осуществление этих реформ идет медленно[49].

Оказывать необходимую поддержку мигрантам в местах их пребывания. Власти должны не только помогать людям, прибывшим из-за границы, но и обеспечивать соответствующую поддержку тем, кто мигрирует внутри страны. Это может быть сделано в партнерстве с местными общинами и НПО. Некоторые мигранты находятся в неблагоприятном положении – из-за недостатка образования, существующей предубежденности против этнических меньшинств и языковых различий – и поэтому нуждаются в целевых программах поддержки. Такая поддержка может быть предоставлена в разных сферах: от поиска работы до обучения языку. Должен быть обеспечен доступ к социальной помощи и другим льготам. Прежде всего, жизненно важно гарантировать, что будет удовлетворена потребность в основных услугах здравоохранения и образования. В Индии имеются примеры, когда НПО организуют детские дома, чтобы помочь детям мигрантов обрести крышу над головой и получить доступ к образованию и дополнительным занятиям, позволяющим догнать своих сверстников по уровню развития.

Перераспределять налоговые поступления. Межправительственные финансовые схемы должны гарантировать перераспределение доходов таким образом, чтобы более бедные районы, в которых зачастую живут внутренние мигранты, не несли непропорционально тяжелого бремени по предоставлению достаточного объема государственных услуг на местном уровне. Те же принципы, которые используются при перераспределении налоговых средств с учетом местонахождения международных мигрантов, применимы и здесь.

Усилить внимание к потребностям людей. Само собой разумеется, необходимо развивать потенциал местного органа власти и программ, позволяющий удовлетворять нужды людей. Инклюзивный и подотчетный местный орган власти может играть цен-

Инклюзивный и подотчетный местный орган власти может играть центральную роль не только в предоставлении услуг, но также и в предотвращении и смягчении социальной напряженности

Миграция может быть жизненной стратегией для домохозяйств и семей, стремящихся дифференцировать свои средства к существованию и улучшить свою жизнь

тральную роль не только в предоставлении услуг, но также и в предотвращении и смягчении социальной напряженности. Чтобы избежать социально-экономической маргинализации мигрантов, необходимо перспективное городское планирование, а не отрицание потребностей.

Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (ЦРДТ) призывают к разработке планов действий по созданию «Городов без трущоб» с тем, чтобы, в частности, улучшить санитарные условия и создать гарантии землевладения. Однако прогресс в этом направлении пока развивается медленно: согласно новейшему всемирному докладу о прогрессе в достижении ЦРДТ, более трети городского населения мира живет в трущобах, а в странах Африки к югу от Сахары этот показатель превышает 60%[50].

Правительства иногда реагируют на обеспокоенность, связанную с разрастанием трущоб, стремясь обуздать притоки мигрантов в города, как это показано в обзоре стратегий по сокращению масштабов нищеты (ССМН), представленном в главе 4. Однако более конструктивный политический подход состоял бы в том, чтобы в ответ на потребности, связанные с ростом и перемещением населения, решить серьезные проблемы водоснабжения и водоочистки, которые, как правило, носят особо острый характер в районах трущоб. При эффективном планировании и достаточных ресурсах можно гарантировать, что в условиях роста городов тоже можно обеспечить достойные условия жизни. Некоторые города, признавая важность устойчивого городского развития, нашли инновационные решения по улучшению жизни горожан. Широко освещается опыт городской реконструкции Сингапура как один из лучших практических примеров: практически все скваттерские поселения в нем были заменены высотными общественными зданиями, дополнены расширенной сетью общественного транспорта и улучшенной системой экологического управления. Более новый пример – Александрия (Египет), где использовался совместный подход к разработке средне- и долгосрочных планов экономического развития, модернизации районов городских трущоб и восстановления окружающей среды[51].

Последний – по порядку, но не по значению – вывод: многие мигранты из сельских районов жалуются, что из-за недостаточного развития государственного потенциала они были «выдавлены» их из своих мест происхождения, а не «притянуты» в городские районы. Всеобщее обеспечение услугами и инфраструктурой должно распространиться на места, где наблюдается чистый отток населения. Это даст людям возможность развивать свои трудовые навыки, чтобы повышать производительность и конкурировать за рабочие места в местах происхождения, а также быть готовыми к работе в другом месте, если они сами примут такое решение.

5.1.6 Превращение мобильности в неотъемлемую часть национальных стратегий развития

Центральной темой Глобального форума по миграции и развитию, который состоится в 2009 г. в Греции, является интегрирование миграции в национальные стратегии развития. В связи с этим встает более широкий вопрос о роли мобильности в стратегиях улучшения человеческого развития. Наш анализ стратегий по сокращению масштабов бедности (ССМБ) с 2000 г. помог выявить направления и ограничения проводимой сегодня политики, признавая в то же время, что миграция играла главную роль в национальном видении развития в различные моменты и периоды истории.

Связи между мобильностью и развитием сложны в значительной степени потому, что мобильность лучше всего заметна как один из компонентов человеческого развития, а не как его изолированная причина или следствие. Эти взаимосвязи далее усложнены тем фактом, что, в общем и целом, самый большой выигрыш для развития человека в результате мобильности достается тем, кто выезжает за рубеж и, таким образом оказывается вне сферы территориальных и локальных подходов, которые преобладают в политическом мышлении.

Миграция *может* быть жизненной стратегией для домохозяйств и семей, стремящихся дифференцировать свои средства к существованию и улучшить свою жизнь, особенно в развивающихся странах. Денежные потоки обладают *потенциалом* улучшения благосостояния, стимулирования экономического роста и уменьшения бедности, как напрямую, так и косвенно. Однако перемещение и денежные переводы, в частности, не могут компенсировать недостатки институционального окружения, которые в целом препятствуют экономическому и социальному развитию. Критическим фактором, понимание которого приходит с опытом, является наличие национальных экономических условий и сильных учреждений общественного сектора, создающих возможности для получения более весомых выгод от мобильности.

Мы видели, что выбор вариантов мобильности для бедных часто ограничен. Это может явиться результатом исходного неравенства в их профессиональных навыках, но также зависит от политики и установленных барьеров. Сегодня, используя количественные и качественные данные и анализ, необходимо выявить специфические для данной страны препятствия, ограничивающие человеческий выбор. Повышение качества данных, наряду с такими недавними инициативами, как разработка профилей мигрантов (поддержанная Европейской Комиссией и другими партнерами),

Вставка 5.5 Что делать, если эмигрируют высококвалифицированные специалисты. Некоторые варианты политики

Налогообложение граждан, живущих за границей – иногда называемое налогом Бхагвати – предложено давно и является укоренившейся особенностью налоговой системы США. В его оправдание можно высказать аргумент о том, что гражданство подразумевает обязанности, включая выплату налогов, особенно более обеспеченными гражданами. Если въездные барьеры создают нехватку квалифицированной рабочей силы в принимающих странах и следовательно более высокие доходы для тех, кто сумел переехать, то налогообложение этой ренты не нарушает справедливость и не должно затронуть глобальное распределение рабочей силы.

Однако есть несколько аргументов против взимания дополнительного налога со своих граждан, находящихся за границей, которые уже могут платить налоги своей новой стране-хозяину. Во-первых, такой налог должен взиматься или на добровольном основании, или через двусторонние налоговые соглашения. Но люди вообще не любят платить налоги, и нет никакого согласия среди правительств относительно желательности налогообложения мигрантов, в значительной степени потому, что это является административно дорогостоящим мероприятием. Во-вторых, в то время как некоторые эмигранты извлекут выгоду из того, что учились в государственном университете на родине, другие получат образование за границей или в частном учебном заведении. В-третьих, денежными переводами, инвестициями и через другие механизмы, эмигранты зачастую приносят существенную выгоду стране, из которой они выехали. Налогообложение могло бы воспрепятствовать этим потокам и подтолкнуть эмигрантов к отказу от своего первоначального гражданства в пользу их новой родины.

По этим причинам такие налоги взимаются в очень ограниченном масштабе. Филиппины пробовали их ввести, но результаты оказались очень противоречивыми, и идея была отложена почти десятилетие назад. Сегодня большинство правительств, включая Филиппины, предоставляют эмигрантам налоговый отпуск.

Альтернативным способом компенсации за потери квалифицированных специалистов могли бы стать прямые трансферты средств между правительствами. Будут ли они самостоятельными или же частью официального пакета помощи развитию, такие способы имеют преимущество из-за их простоты и относительно низких операционных затрат. Однако, потерю квалифицированной рабочей силы трудно измерить. Кроме того, такие перемещения не решили бы основных проблем, которые стимулировали выезд в самом начале, таких как некачественные образовательные и медицинские услуги и/или слабые рынки для квалифицированных специалистов.

Как показано во многих исследованиях, помощь в значительной степени взаимозаменяема, поэтому даже помощь, которая предназначена поддержать главным образом систему высшего образования, будет поддерживать то, на что будет тратить правительство деньги.

Все еще может оставаться предлог для проведения политики заняться квалифицированными эмигрантами в таких секторах, как здравоохранение и образование, где наблюдаются потенциально большие расхождения между частными и общественными выгодами и затратами. От местных обстоятельств зависит, какой политический подход заслуживает внимания. Например:

- Целевые стимулы в форме над к заработной плате работников общественного сектора. Такой подход должен быть тщательно «откалиброван» из-за его возможного воздействия на предложение труда. Главное ограничение здесь состоит в том, что различия в заработной плате часто слишком велики, чтобы уложиться в лимит финансовой способности бедных правительств.
- Подготовка кадров, при которой они являются полезными в странах происхождения, но оказываются не столь нужны за границей. Например, хотя международный рынок врачей существует, обучение на уровне фельдшера может лучше удерживать высококвалифицированные кадры, а также больше соответствовать потребностям местного здравоохранения.
- Реформа финансирования образования. Это позволило бы частному сектору действовать так, что люди, стремящиеся к образованию как средству уехать за границу, не пользовались бы государственным финансированием. Филиппины избрали именно этот путь для обучения медсестер.
- Инвестиции в альтернативные технологии. Дистанционные услуги, распространяемые по сотовым телефонным сетям, Интернет-телефония или веб-сайты могут открыть возможность для того, чтобы высококвалифицированные специалисты, которых не хватает на родине, приносили пользу большему числу людей.
- Адресная помощь развитию. Там, где потеря талантов связана с недостатком новшеств и инвестиций – например, в сельском хозяйстве – помощь развитию может сделать приоритетными региональные и национальные научно-исследовательские учреждения.

Были также испробованы стимулы, побуждающие высококвалифицированных специалистов-эмигрантов возвращаться на родину, однако такой опыт неоднозначен, и не ясно, оптимально ли в этом случае используются скудные государственные средства. Отчасти эффективность зависит от силы институтов на родине, куда должен вернуться эмигрант, но, возможно, в еще большей степени, – от показателей развития и общих перспектив страны. Имеющиеся данные свидетельствуют, что возвращение происходит в той или иной форме, когда страны предлагают достаточно привлекательные возможности. Недавние примеры такого поворота дел – Индия, Китай и Маврикий.

Источники: Clemens (2009b), Bhagwati (1979), Clemens (2009a), Pomp (1989) и World Bank (1998).

жизненно важны в этом отношении. Это помогло бы выявить барьеры и обеспечило бы информацией попытки улучшить национальные стратегии.

В некоторых стратегиях развития – в восьми из 84 ССМБ, разработанных в период с 2000 по 2008 гг.[52] – выражается беспокойство по поводу отъезда дипломированных специалистов. Существует общее мнение, что принудительная политика ограничения выезда, помимо того что она противоречит международному праву, отнюдь не является правильным путем, как по этическим, так и по экономическим причинам[53] Однако, гораздо меньшее единодушие существует в вопросе о том, какой должна быть альтернативная политика. Вставка 5.5 отражает достоинства различных вариантов.

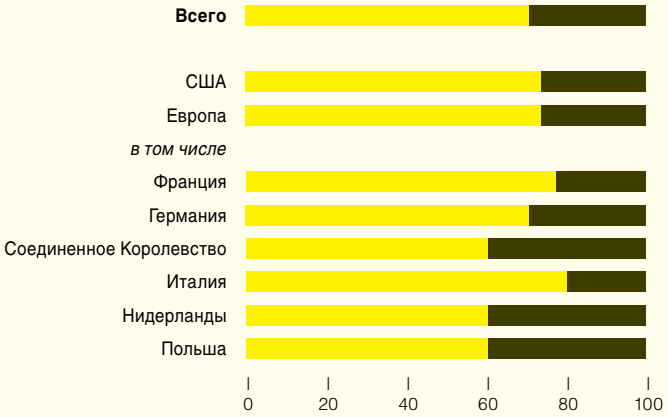
И наконец, хотя эта проблема выходит за рамки центральной темы этого доклада, мы подчеркиваем важность постоянных усилий по содействию человеческому развитию в странах происхождения[54]. Всестороннее исследование источников успехов и неудач в области развития человека, а также и значения этого фактора для национальных стратегий развития станет главной темой следующего ДРЧ, которым будет отмечено 20-летие всемирных докладов.

5.2 Политическая осуществимость реформы

На фоне широко распространенного скептицизма в отношении миграции, критической проблемой является политическая осуществимость наших предложе-

Рисунок **5.2** **Поддержка возможности получить право на постоянное проживание**

Предпочтения в отношении временной или постоянной миграции, 2008 г.



«Считаете ли вы, что иммигрантам»:

- Должна быть предоставлена возможность получить право на постоянное проживание
- Может быть разрешено только временное пребывание в стране, а затем они должны вернуться в страну происхождения

Источник: Transatlantic Trends (2008)

ний. В этом разделе утверждается, что реформа возможна, но только в случае, если будут предприняты шаги с целью принять во внимание обеспокоенность местных жителей, чтобы они больше не рассматривали миграцию в качестве угрозы или по отношению к самим себе индивидуально, или же к своему обществу.

В то время как имеюшиеся данные о мобильности указывают на существенные выгоды для мигрантов и, во многих случаях, на выгоды и для принимающих стран и для стран происхождения, в любом обсуждении политики необходимо признается, что во многих принимающих странах, как развитых, так и развивающихся, отношение местного населения к миграции является в лучшем случае мягко снисходительным, а часто открыто негативным. Множество опросов и других обзоров показывают, что местные жители считают контроль над миграцией существенно важным, а большинство предпочло бы, чтобы существующие правила въезда были ужесточены, а не смягчены. Интересно, однако, что отношение к миграции, как представляется, более позитивно в странах, где доля мигрантов в населении в 1995 г. была большой и где темпы увеличения их численности в прошлом десятилетии были высокими[55]. Что касается отношения к мигрантам, то здесь картина более позитивная, поскольку люди склонны относиться к мигрантам, живущим в их стране, как к равным партнерам.

Мы начинаем с бесконечно дебатируемой проблемы либерализации въезда. Имеющиеся данные свидетельствуют, что оппозиция либерализации широко распространена, но картина не столь одноцветна, как это кажется первоначально. Есть четыре главных причины, почему это так.

Во-первых, как упомянуто в главе 4, многие люди готовы принять мигрантов, если имеются доступные рабочие места. Наше предложение увязывает будущую либерализацию со спросом на рабочую силу таким образом, чтобы притоки мигрантов соответствовали численностям вакансий. Это уменьшит риск, что мигранты займут места местных рабочих или подорвут рынок труда. Действительно, подобные условия уже широко применяются правительствами, особенно в экономически развитых странах, к въезду квалифицированных мигрантов. Наше предложение сводится к тому, чтобы этот подход был расширен на малоквалифицированных рабочих, с явной привязкой к состоянию национального рынка труда и потребностям секторов.

Во-вторых, фокусирование нашего внимания на улучшении прозрачности и эффективности путей к постоянству пребывания мигрантов может помочь развенчать разделяемое многими местными жителями устойчивое мнение, что существенная часть международной миграции бесконтрольна или незаконна. Конечно, в США численность нелегальных работников-мигрантов остается главной политической проблемой, по которой еще только предстоит достичь политического консенсуса. Нелегальная миграция прослеживается и в других принимающих странах, как развитых, так и развивающихся. Интересно, что недавние данные подсказывают, что в развитых странах имеется значительная поддержка постоянной миграции, и более чем 60% населения склоняются к тому, что законным мигрантам следует предоставить возможность остаться постоянно (см. рис. 5.2).

Для перевода этой поддержки в действие потребуется разработка политических мер для осуществления легальной миграции, которые будут тесно увязаны с наличием рабочих мест, – а также популяризация этой концепции в обществе, чтобы воспользоваться существующим уровнем поддержки. Необходимо также разработать и воплотить в жизнь параллельные меры, нацеленные на проблему нелегальной миграции, с тем, чтобы политический вакуум в этой сфере больше не был источником беспокойства для общества. Крупномасштабные перемещения нелегальных мигрантов, хотя зачастую и удобные для работодателей и умело не замечаемые политическими деятелями, имеет тенденцию не только угрожать неблагоприятными последствиями для самих мигрантов (как это документально отражено в главе 3), но также и ослаблять приемлемость – а следовательно и общую аргументацию в пользу – дальнейшей либерализации правил въезда. Жизнеспособные реше-

ния должны включать стимулы для работодателей, чтобы они нанимали законных мигрантов, так же как и стимулы для мигрантов, чтобы они предпочитали законный статус пребывания.

В-третьих, отчасти отрицательное отношение к миграции формируется под воздействием широко распространенногоо неправильного восприятия ее последствий. Многие верят, например, что мигранты оказывают отрицательное воздействие на доход местных жителей или что они несут ответственность за более высокие уровни преступности. Эта обеспокоенность снова имеет тенденцию быть более явной по отношению к нелегальным мигрантам, не в последнюю очередь потому, что их статус связан с эрозией верховенства закона. Есть несколько многообещающих общих подходов к этим проблемам. Жизненно важны кампании по информированию общества и действия, пробуждающие понимание. Поскольку миграция представляет дискуссионную проблему, информация в настоящее время часто используется выборочно таким образом, чтобы поддержать аргументы групп с определенными интересами. Хотя это – вполне естественная и обычно желательная особенность демократического обсуждения, оно может привести к потере объективности и непониманию фактов. Недавний обзор 20 европейских стран вскрыл, например, что в каждом случае, воспринимаемая численность мигрантов значительно превышала их фактическое количество, зачастую в два или более раз[56].

Для того чтобы преодолеть столь огромные разрывы между восприятием и действительностью, необходимо обеспечить общественность более беспристрастными источниками информации и анализа относительно масштабов, возможностей и последствий миграции. Повторяющейся особенностью дебатов о миграции является распространенное недоверие к официальной статистике и ее интерпретации. Так как миграция представляет собой весьма спорную политическую проблему, больше внимания нужно уделить информированию участников общественных дебатов по этому вопросу такими способами, которые признаны и уважаемы за свою объективность и надежность. Правительства могут извлечь большую выгоду, воспользовавшись техническими советами, предложенными опытными экспертными органами, подобными британскому Консультативному комитету по миграции, которые должны преднамеренно удерживаться на почтительном расстоянии от администрации, чтобы их рассматривали как беспристрастные.

В-четвертых, миграционная политика обычно формируется за счет сложного взаимодействия множества игроков, которые образуют различные группы интересов и принадлежат к различным политическим партиям. Организованные группы способны действительно мобилизоваться и вызвать реформу, часто формируя коалиции, чтобы совершить изменения в областях, где их интересы совпадают[57]. Например, группы работодателей часто становятся авангардом призывов к изменениям в правилах въезда в ответ на нехватки рабочей силы и/или специалистов. Принимающие страны должны выбрать желательный вариант миграционной политики и целевой численности мигрантов через политические процессы, которые разрешают проведение общественных дебатов и балансирование различных интересов. Далее, то, что может быть выполнено на национальном уровне, должно быть обсуждено и взвешено в местном масштабе, а проект приспособлен к местным ограничениям. Частично из опасения, что дебаты по миграции приобретут расистский подтекст, обсуждение миграции среди господствующих политических партий и организаций часто приглушается в большей степени, чем можно было ожидать. Хотя причины для предосторожности похвальны, есть опасность, что самоцензура окажется контрпродуктивной.

То, как обращаются с мигрантами, это еще одна область политики, в которой реформа, может оказаться более легкой, чем ожидалось сначала. Равноправное обращение с мигрантами не только согласуется с основными понятиями справедливости, но и может также принести принимающим общинам практические выгоды, связанные с культурным многообразием, более высокими темпами новшеств и другими аспектами, исследованными в главе 4. Действительно, из имеющихся данных следует, что люди в общем весьма терпимы к меньшинствам и положительно смотрят на этническое разнообразие. Такое отношение дает основание предположить, что имеются возможности для образования широкого консенсуса относительно лучшего обращения с мигрантами.

Защита прав мигрантов все больше отвечает интересам главных принимающих стран, которые сами имеют большое количество своих собственных граждан, работающих за границей[58]. По состоянию на 2005 г. более чем в 80 странах значительная часть населения – свыше 10% – состояла из иммигрантов или эмигрантов. Очевидно, что для этих стран соблюдение прав мигрантов – важная цель политики. Отсюда следует, что двусторонние или региональные соглашения, которые делают возможной взаимность, могли бы сыграть важную роль в осуществлении реформ в скоординированной манере.

При наличии ясных перспектив улучшения качества общественных дебатов и принимаемой в результате политики, в наших предложениях также признается, что должны быть найдены реальные и важные варианты действий и компромиссы. В частности, наши предложения были разработаны таким образом, чтобы гарантировать, что выгоды от дальнейшей либерализации могут частично использоваться,

Равноправное обращение с мигрантами не только согласуется с основными понятиями справедливости, но и может также принести принимающим общинам практические выгоды

Мобильность обладает потенциалом содействия развитию человека для тех, кто уезжает, для тех, кто остается, и для большинства граждан в принимающих обществах

чтобы возместить потери, понесенные отдельными группами и индивидами. Далее, в то время как финансовые затраты на перемещение в общем и целом не существенны (как показано в главе 3), можно воспользоваться политической возможностью для принятия мер, которые помогут улучшить восприятие разделения этого бремени. Так, например, Канада в течение более чем 10 лет взимает административную пошлину; по этому пути последовали и другие страны, например, Великобритания.

Кроме того, разработка политики должна учесть потенциальные затраты, связанные с миграцией. Предложенный проект пакета реформы уже гарантирует, что численность въезжающих будет соответствовать спросу на рабочую силу, и помогает быть уверенными в том, что мигранты будут иметь законный статус. Дальнейшие меры могли бы включать компенсацию общинам и районам проживания, которые несут непропорционально большую долю затрат на мигрантов, обеспечивая им доступ к общественным услугам и социальным благам. Это поможет рассеять негодование против мигрантов среди определенных групп и уменьшить поддержку экстремистским политическим сторонам в районах, где миграция является политической проблемой. Пример этого может быть найден в случае финансовых трансфертов школам с высокой численностью учеников-мигрантов, как делается в ряде развитых стран.

Другая важная мера, направленная на минимизацию неудобств местных жителей, состоит в соблюдении национальных и местных трудовых стандартов. Это – корень беспокойства профсоюзов и также общественности, недовольство которых по поводу эксплуатации мигрантов и жестокого обращения с ними похвально и ясно свидетельствует, что прогрессивная реформа окажется приемлемой. Современные примеры привлечения профсоюзов к разработке схем миграции и их воплощение в жизнь включают Барбадос, Новую Зеландию и Швецию, которые таким образом улучшили содержание и приемлемость своих программ.

Наконец, само собой разумеется (хотя и не всегда), что участие в принятии решения повышает шансы на осуществление реформы. Это, возможно, самая важная мера, которую правительства могут предпринять, чтобы гарантировать, что изменения в миграционной политике были внесены в результате переговоров и согласованы с группами различных интересов. Примером могут послужить Нидерланды, где правительство проводит регулярные консультации с организациями мигрантов. Точно так же обстоит дело в Новой Зеландии, где форумы «Быстрый старт» успешно используются, чтобы усадить за стол переговоров все заинтересованные стороны и решить проблемы в рамках «Схемы аккредитованных сезонных работодателей» (САСР)[59].

5.3 Выводы

Мы начали этот доклад, указав на чрезвычайно неравное глобальное распределение возможностей и объяснив, почему это является главной причиной перемещения людей. Наш главный вывод: мобильность обладает *потенциалом* содействия развитию человека для тех, кто уезжает, для тех, кто остается, и для большинства граждан в принимающих обществах. Однако процессы и результаты могут быть неблагоприятными, иногда в высокой степени, и поэтому существует поле для значительных усовершенствований политики и институтов на национальном, региональном и международном уровнях. Наш основной пакет предложений призывает к смелому мышлению и определяет амбициозную долгосрочную повестку дня, позволяющие извлечь большие, пока еще не реализованные выгоды для развития человеческого потенциала из текущей и будущей мобильности.

Существующие международные форумы – самым главным из которых является Глобальный форум по миграции и развитию – открывают ценную возможность проанализировать проблемы и поделиться накопленным опытом. Однако консультациям на этом уровне должны соответствовать *действия* на других уровнях. Даже на односторонней основе правительства могут принять меры, направленные на улучшение результатов как для международных, так и для внутренних мигрантов. Большинство предложенных нами рекомендаций не зависят от условий новых международных соглашений. Ключевые реформы, касающиеся обращения с мигрантами и улучшения результатов миграции для принимающих общин, лежат полностью в пределах юрисдикции национальных правительств. В некоторых случаях действия необходимы на субнациональном уровне – например, чтобы гарантировать доступ мигрантов к основным услугам. Односторонние действия должны сопровождаться прогрессом в области двусторонних и региональных соглашений. Многие правительства – и в странах происхождения, и в странах назначения, а также транзитных странах – подписали двусторонние соглашения. Как правило, они используются для того, чтобы установить квоты и процедуры и определить минимальные стандарты. Региональные соглашения могут играть особенно важную роль, особенно при установлении свободных коридоров движения.

Предложенные нами реформы правительственной политики и институтов могли бы принести развитию человека ощутимую пользу от мобильности на родине и за границей. Осуществление этой повестки дня потребует активного и заинтересованного лидерства, обширных консультаций с участвующими сторонами и смелой информационно-пропагандистской кампании, направленной на изменение общественного мнения с тем, чтобы достигнуть прогресса в дебатах и политических дискуссиях.