

Энрико Понзиани¹

О РОЛИ МИГРАЦИИ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ МЕЖДУ ОБЩЕСТВАМИ, КУЛЬТУРАМИ И ЦИВИЛИЗАЦИЯМИ

Уважаемые дамы и господа!

Для меня большая честь участвовать в X Международных Лихачевских научных чтениях. От имени Международной организации по миграции (МОМ) я хотел бы выразить благодарность организаторам конференции за приглашение принять участие в этом выдающемся событии.

МОМ является ведущим межправительственным учреждением в области миграции и в настоящий момент насчитывает 127 государств-членов, и еще 94 государства и негосударственные организации имеют статус наблюдателей. Возможно, многие из вас знают, что на протяжении 15 лет МОМ проводит активную деятельность в странах СНГ и установила отличные отношения с государствами — членами СНГ как в организационных вопросах, так и в вопросах осуществления практической деятельности. Фактически большинство этих государств также являются нашими членами. Наша организация уполномочена заниматься проблемами мигрантов, беженцев, перемещенных лиц и других людей, нуждающихся в защите и помощи в поиске практических решений их проблем, связанных с миграцией. Задача МОМ — содействовать гуманизации и упорядочению процессов миграции ради всеобщего блага.

Миграция — одна из немногих международных проблем, вызывающих острые дискуссии как на национальном, так и на международном уровне. При-

¹ Директор Бюро Международной организации по миграции (Москва).

чиной подобного внимания и споров является то, что проблемы миграции в первую очередь касаются людей, перемещающихся между странами и сообществами, и сложных социальных, экономических и политических последствий миграции. Другая причина — масштаб данного явления. Сегодня число мигрантов в мире превышает 200 млн человек, и каждое государство выступает экспортером мигрантов, транзитной и принимающей стороной. Влияние миграции ощущается повсеместно: на улицах, в местах отдыха, торговых центрах, на железнодорожных вокзалах и в аэропортах всех стран мира. Это особенно заметно в Российской Федерации — второй по величине стране после США, принимающей переселенцев; при этом в целом страны СНГ представляют собой одну из самых активных в миграционном отношении зон в мире, где миграционные потоки проходят из региона, внутри региона и через регион. Независимо от направления потоков они во многом связаны с экономическим неравенством, демографическими диспропорциями, экологическим дисбалансом и проблемами прав человека. В связи с сохранением и углублением указанных противоречий приходится признать, что миграция не исчезнет. Третьему тысячелетию суждено стать эпохой самой крупной мобильности населения за всю историю человечества.

Другими словами, миграция будет расширять свое влияние на экономическую, социальную и культурную сферы во всем мире. Современные подходы

к изучению миграции имеют тенденцию ставить во главу угла экономический аспект человеческой мобильности, рассматривая экономические стимулы миграции и ее воздействие на рынки труда в странах экспорта, транзита и приема мигрантов, однако в действительности социальная и культурная составляющие миграции играют не меньшую роль. Именно этот аспект имеет непосредственное отношение к сегодняшней конференции и, что отрадно заметить, привлекает все более пристальное внимание высокопоставленных политиков. Например, в 2010 году члены МОМ в рамках Международного диалога по миграции избрали тему «*Миграция и социальные трансформации*». В центре обсуждения — вопросы роли миграции и мигрантов во взаимодействии между обществами, культурами и цивилизациями. Итак, что можно сказать об этой роли?

Во-первых, необходимо иметь в виду, что процесс миграции — это процесс изменений, затрагивающий мигрантов, их семьи, а также принимающие их и родные им сообщества. Изменения могут носить позитивный характер: миграция предоставляет возможности для обогащения не только экономики, но и, пожалуй, что более важно, культуры и общественной жизни страны-экспортера и принимающей страны. Например, в настоящее время общепризнано, что денежные переводы — продукт миграции, однако недостаточно внимания уделяется обменам в общественной сфере, включая передачу мнений, форм поведения, национальной специфики и социального капитала.

Во-вторых, миграция способствует установлению связей между обществами и странами, она развивает культурные обмены и содействует взаимопониманию между народами. Наконец, в-третьих, миграция преобразует общества и тем самым вносит значительный вклад в изменение современного мира, делая его таким, какой он есть, — не только в экономическом отношении, но и, что более важно, в смысле социальных процессов в транснациональном измерении. Все преобразования, которые вызывает миграция, ведут к укреплению диалога и партнерства между различными нациями и культурами, а также стимулируют развитие транснациональной или глобальной культуры.

Тем не менее миграция, особенно в неупорядоченной форме, представляет и серьезную проблему. Не последними по значимости являются такие проблемы, как общественно-политические расколы, которые она продолжает вызывать в некоторых странах, проблема социального единства и национальной самобытности, проблема незащищенности мигрантов, необходимости адаптироваться к условиям многообразия, такого, например, как религиозный плюрализм. Социальные последствия глобального финансового кризиса и связанные с ним изменения в восприятии миграции и мигрантов только усиливают важность этих проблем.

Однако эти проблемы не являются неразрешимыми. Все зависит от того, какую политику выберут и будут проводить правительства стран. Чтобы в полной мере использовать потенциал и преимущества миграции, решить проблемы, которые она ставит, необходимо разработать протекционист-

ские и стратегические условия как в странах — экспортерах миграции, так и в принимающих странах. Правительство Российской Федерации предприняло существенные шаги в политической и законодательной областях по развитию таких условий. 15 января 2007 года в России вступило в силу новое миграционное законодательство.

Однако в долгосрочной перспективе одними внутригосударственными мерами невозможно достичь эффективного контроля над миграцией, которая стала транснациональным явлением. По определению международная миграция связана с перемещением людей в пределах нескольких стран. Сегодня большинство стран мира являются частью глобальной миграционной системы, поэтому миграционная политика одного государства не может не оказывать влияния на другие страны. Вследствие этого для эффективного контроля над миграцией сотрудничество является жизненно необходимым; и для МОМ межгосударственное сотрудничество — ключевой фактор.

МОМ активно поддерживает двусторонние и многосторонние инициативы, направленные на дальнейшее достижение согласия по вопросам выработки эффективных мер политики, направленных на решение проблем миграции, формирование комплексных подходов и систем.

Формальные механизмы межгосударственного взаимодействия — это главным образом обязательства, юридически закрепленные договорами, в области сотрудничества по вопросам миграции, которые государства заключили на двусторонней основе, региональном или глобальном уровне. Эти соглашения иногда принимают форму договоров, основным предметом которых является исключительно миграция. Таковы, например, двусторонние договоры по вопросам использования рабочей силы или соглашения более широкого спектра, такие как региональные и международные договоры по вопросам защиты рабочих-мигрантов, в которых также рассматриваются условия сотрудничества между государствами.

Двусторонние договоры по вопросам использования рабочей силы до сих пор являются самым распространенным директивным механизмом контроля миграции. В них определяются обязанности каждой из сторон, которые гарантируют, что миграционные процессы будут проходить в соответствии с принципами и процедурами, оговоренными в договоре¹. Они поддерживают упорядоченные передвижения трудовых мигрантов и тем самым способствуют развитию добрососедских отношений и сотрудничества между странами — экспортерами миграции и принимающими странами.

Значимость подобного сотрудничества получает все большее признание во всем мире на региональных и местных уровнях. Правительства встречаются для обсуждения региональных процессов и проблем контроля миграции и вырабатывают совместные действия для обмена наиболее эффективными мерами, применяемыми странами данного региона по регулированию миграции; максимальному использованию

¹ Essentials of the Migration Management, Inter State Cooperation. P. 23.

потенциала мигрантов; предотвращению, контролю и противодействию неупорядоченной миграции и торговле людьми; защите прав мигрантов и обеспечению их успешной интеграции, а также по развитию сотрудничества среди транзитных и принимающих стран региона в вопросах, связанных с миграцией.

Ярким примером того, насколько важным является региональное сотрудничество в области миграции, может служить деятельность стран СНГ по развитию партнерства и управлению миграцией. 29–30 января 2008 года был образован Совет руководителей миграционных органов государств — участников СНГ, перед которым поставлены задачи: способствовать эффективному взаимодействию государств — участников СНГ в сфере трудовой миграции, обеспечивать общеправовые стандарты при передвижении мигрантов в пределах СНГ, а также проводить совместные мероприятия по противодействию незаконной миграции. Подобное сотрудничество необходимо не только для улучшения контроля миграции, но и для уменьшения межкультурной напряженности, ускорения регионального развития и укрепления стабильности регионов.

Развитие взаимодействия между регионами неуклонно растет. Государства все более осознают необходимость налаживания контактов и диалога между различными местными и региональными движениями и группами. Такого рода диалог будет способствовать совместному плодотворному сотрудничеству, гармонизации и слаженности действий в области миграционного законодательства и управления. Более того, имеются многочисленные примеры глобального и межрегионального сотрудничества. Так, 14–15 июня 2001 года по предложению правительства Швейцарии на Международном симпозиуме по миграции была создана Бернская инициатива. Это межправительственный консультационный процесс, целью которого является совершенствование контроля над миграцией на национальном, регио-

нальном и глобальном уровнях путем развития взаимодействия между государствами.

Наиболее значимым результатом Бернской инициативы стала разработка Международной повестки дня в области регулирования миграции (IAMM). Международная повестка дня — это программа без юридических обязательств, предлагающая широкую стратегию международного уровня по регулированию миграции, которая была выработана в ходе ряда консультаций между заинтересованными странами, ставшими главными субъектами в этой области, при поддержке и рекомендации соответствующих региональных и международных организаций, неправительственных организаций и независимых экспертов по вопросам миграции (Нильсен, 2006).

Однако многое еще предстоит сделать. В отличие от сотрудничества в области торговли и оказания гуманитарной помощи, где достигнуты большие успехи в отношении взаимодействия, миграция все еще остается сферой, которой лишь немногие страны уделяют пристальное внимание. Несомненно, можно привести примеры регионального сотрудничества (например, Евросоюз), но предстоит пройти еще долгий путь, прежде чем миграция станет «неотъемлемой частью национальной, региональной и глобальной стратегии экономического развития как в развивающихся, так и развитых странах мира». Также необходимо привлечь новых участников, включая частный сектор и гражданское общество и, что более важно, самих мигрантов. Необходимо широкомасштабное партнерство, если мы намерены создать справедливую, гибкую и эффективную систему управления миграцией, которая будет способствовать улучшению благосостояния и процветанию людей и стран всего мира. Оказание помощи правительствам в создании этой системы и развитии партнерства и взаимодействия является целью МОМ, и наша организация будет продолжать работать над ее достижением вместе со всеми заинтересованными сторонами.