ШАПАРОВ Александр Евгеньевич, доктор политических наук, профессор кафедры гуманитарных и социальных дисциплин Института социально-гуманитарных и политических наук Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор более 60 научных публикаций

ТЕОРИИ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

В статье операционализированы теоретические подходы к анализу проблем выработки и реализации иммиграционной политики в развитых странах. Проанализированы противоположные теоретические взгляды на роль государства в регулировании миграции, его способности к осуществлению эффективной иммиграционной политики.

Ключевые слова: иммиграционная политика, миграция, государство, иммиграционный режим.

Иммиграционная политика является важным политическим инструментом реализации целей принимающих обществ в сфере экономики, демографии, нациестроительства и безопасности. По мнению автора, в изучении феномена иммиграционной политики целесообразно использование мультидеменционального подхода, для которого характерен плюрализм теоретических конструкций и, как следствие, расширение эвристических возможностей. Охарактеризуем основные теоретические подходы из арсенала политической науки к анализу иммиграционной политики.

1. Неомарксистские теории (Е. Боначич, Э. Петрас, С. Кастлес, Л. Ченг) указывают на корреляцию между сменой экономических циклов и изменениями в иммиграционной политике принимающих стран¹. Использование

труда мигрантов, по мнению неомарксистов, является эффективным средством преодоления последствий кризисов капитализма по трем причинам: 1) труд мигрантов эффективен в период роста; 2) от него можно отказаться в кризисной фазе, когда существует опасность перепроизводства; 3) труд мигрантов оценивается невысоко, что уменьшает инфляционную нагрузку в период роста и помогает компенсировать снижение спроса на рабочую силу в период кризиса.

Таким образом, по мнению неомарксистов, развитые государства посредством иммиграционной политики, направленной на привлечение трудовых мигрантов, могут компенсировать негативные последствия экономических кризисов в национальной экономике, характерные для капитализма.

Концептуализации интеграционной стратегии в политике развитых государств (прежде всего, европейских) посвящены три теории: функционализма (неофункционализма), федерализма и транснационализма.

2. Неофункционализм (Э. Хаас, Ж. Монне, Л. Линдберг). Обладает эвристической ценностью при исследовании процессов формирования межгосударственных и международных иммиграционных режимов. Согласно классическому функционализму (Д. Митрани), государства-нации а priori недостаточны для удовлетворения ряда потребностей, прежде всего экономических, имеющих трансграничный характер. Образование надгосударственных структур с политическими функциями рассматривалось в рамках базовой теории неофункционализма как объективный и закономерный процесс.

3. Федерализм (А. Этциони) выдвигает идею интеграции государств, результатом которой является создание федерации. Движущей силой интеграции, по мнению федералистов, выступают политические институты. А. Этциони утверждает, что транснациональные проблемы в современном мире увеличиваются, и попытки их решить, при существующем уровне межправительственной кооперации, неудовлетворительны. По его мнению, наиболее вероятны три варианта транснациональной политической кооперации в решении глобальных проблем: 1) ограничение наднационального и регионального уровней; 2) движение к наднациональному уровню в региональных и межрегиональных объединениях; 3) ограниченное мировое правительство или глобальное сообщество с высокой степенью передачи полномочий². Согласно неофункционалистам, движение к политическому сотрудничеству, результатом которого становится возникновение наднациональных институтов, имеет в своей основе необходимость экономической кооперации. Углубление экономической интеграции создает эффект «перетекания» (*spillover effects*), вызывающий сближение в других областях развития – культурной, социальной

и политической, детерминируя процессы региональной интеграции (Э. Хаас³). Создание наднациональных политических институтов легитимизирует процессы экономической интеграции. Формирование наднационального иммиграционного режима вытекает из необходимости достижения двух разнонаправленных по своей природе целей – обеспечения безопасности и увеличения территориальной мобильности населения. Такой режим предполагает согласование между странами-участницами целей, задач, принципов регулирования и масштабов желательной иммиграции. Важным следствием развития интеграционных процессов на Европейском континенте стало формирование иммиграционно-политического режима, регламентирующего особый характер миграции для граждан стран-участниц и граждан других стран.

4. Для изучения современных последствий глобальных миграций для принимающих обществ гносеологическим потенциалом обладает теория «транснационализма» (*transnationalism*). В 70-е годы прошлого века Р. Кеохейн и Дж. Най ввели в политическую науку более общий термин – глобальные взаимодействия, под которым они понимали «движение информации, денег, материальных и нематериальных объектов, а также людей через государственные границы»⁴. Теоретики транснационализма выступили с критикой этатистского подхода, развиваемого в рамках неореализма, несводимости международных отношений лишь к межгосударственному взаимодействию. Увеличение числа участников международных отношений, расширение каналов взаимодействий и сфер сотрудничества лишают государство роли монопольного актора на международной арене. Реализация новых тенденций в сфере транспортных коммуникаций и связи, последствия экономической и политической модернизации, урбанизации обладают мультипликативным эффектом. С одной стороны, это приводит к сокращению возможностей развитых государств по контролю воздействий со стороны окружающей среды.

С другой стороны, новые технологии и процессы увеличивают возможности мигрантов к созданию устойчивых связей и облегчают множественные финансовые, символические и информационные обмены между отдающими и получающими обществами.

Революция в коммуникациях и транспортных технологиях оказала сильнейшее воздействие на процессы миграции населения. Если прежде эмиграция для мигрантов означала утрату связей с родиной и необходимость ассимиляции в принимающее общество, то в современных условиях, мигрант – индивид, который одновременно присутствует в двух и более обществах. Правительства стран происхождения мигрантов поддерживают их связь с родиной посредством организационных и институциональных усилий: через посольства и консульства, введение института двойного гражданства, облегчение денежных переводов, организацию безвизового въезда и т. д. Даже в тех областях, где транснациональная активность мигрантов не имеет явно выраженных политических проявлений, их действия могут оказывать политический эффект в межгосударственных отношениях принимающих и отдающих стран.

5. Неолиберальные теории иммиграционной политики (Д. Холифилд, Д. Рагги, Я. Сойсал, У. Корнелиус) акцентируют внимание на природе государственной власти в передовых индустриальных обществах, основу которой составляет либерализм. Либеральные ценности предопределили распространение принципов прав человека в демократических государствах как на граждан этих стран, так и на иностранцев. В случае, когда требования государства или рынка входили в противоречие с правами человека, это противостояние, в условиях демократических обществ, заканчивалось победой концепта прав человека. Д. Холлифилд обращает внимание на важную для демократических государств закономерность в формировании послевоенной иммиграционной политики. Потребности рынка, выступавшие двигателем иммиграции в 1960-е годы,

были нивелированы экономическим кризисом 1973 года. Но, несмотря на это, «...защита, предоставленная иностранцам в базирующихся на правах человека режимах» способствовала постоянству иммиграции в развитые страны и в последующие годы. Иммиграция в них во многом осталась на прежнем уровне, несмотря на антииммиграционные тенденции, сформированные «экономическим кризисом, рестрикционистской политикой и националистическими (антииммигрантскими) движениями»⁵.

Большая роль в гегемонии прав человека над рестрикционистскими устремлениями правительств в осуществлении иммиграционной политики принадлежит судебной власти. Решения судов, руководствующихся юридическими нормами по соблюдению прав человека, могут существенно ограничить способность политиков ответить на требования, исходящие от избирателей на проведение рестриктивной иммиграционной политики. Конвергенция национальных законодательств развитых стран в области прав человека, произошедшая в послевоенную эпоху, отчасти служит подтверждением гипотезы «встроенного либерализма», высказанной Д. Рагги⁶. По его мнению, иммиграционная политика – это та область, где государство вынуждено подчиниться международным режимам, регламентирующим вопросы соблюдения прав человека. Доминирование международных режимов в области прав человека создает предпосылку дальнейшей эрозии функций демократических государств в управлении иммиграцией.

6. Неореализм (К. Уолтс, Р. Гилпин, А. Зольберг, М. Винер) внес существенный методологический вклад в изучение иммиграционной политики. М. Винер был одним из первых политологов, указавших на связь проблем иммиграции и безопасности⁷. Как на важную причину «глобального миграционного кризиса» М. Винер⁸ указывает на противоречие в политике демократических стран Запада, которые, с одной стороны, защищают фундаментальное право людей на эмиграцию, а с другой, продолжают охранять «священное» право суверенного

государства на охрану своих границ. М. Винер выступил с резкой критикой экономического детерминизма миграционных процессов. То, что зачастую принимают за слабость или неспособность демократических государств управлять своими границами на самом деле, считает М. Винер, является всего лишь следствием отсутствия в них единства по проблемам идентичности и целям иммиграционной политики, вызванные мультикультурализмом. Для стран, уделяющих меньше внимания вопросам соблюдения прав человека, выселение мигрантов со своей территории никогда не составляло особенной проблемы (примеры: выселение палестинцев из Кувейта после завершения конфликта в Персидском заливе или выдворение Индией миллионов бангладешских беженцев). По мнению М. Винера, большое значение для формирования иммиграционной политики имеет государственная идеология в отношении иммиграции (пример Израиля).

Согласно другому американскому политологу, К. Рудольфу, феномен государственного интереса включает три измерения безопасности: 1) военную защиту; 2) экономическую продуктивность; 3) внутреннюю стабильность или «социетальную безопасность»⁹. Государственная политика представляет собой ответную реакцию на геополитические угрозы, излучаемые окружающей средой. К. Рудольф утверждает, что возрастание внешних угроз увеличивает военное измерение безопасности в структуре государственной политики и сопутствующие потребности в укреплении национальной экономики. Во времена, когда экономическая производительность является императивом для национальной безопасности, политическим ответом на внешние вызовы, становится открытость миграционной политики государств в отношении мобильности рабочей силы. Таким образом, увеличение внешнеполитических угроз ведет к более открытой миграционной политике. Снижение внешних угроз ведет к увеличению доли, занимаемой проблемами социетальной безопасности в политической повестке дня. Поскольку мигранты создают

риски внутренней стабильности, необходимость достижения социальной безопасности актуализирует решение вопросов пограничного контроля и проблем интеграции мигрантов в национальное сообщество.

7. Концепция «мир-экономики» И. Валлерстайна является другим важным направлением в изучении иммиграционной политики, сформированным в рамках теории международных отношений. В отличие от распространенного в экономических науках термина «мировая экономика», главными особенностями концепта «мир-экономики» выступают ее системность и историчность. Структура мир-экономики образована осевым разделением общественного труда, которое выражает через неэквивалентный обмен напряжение между центром и периферией системы¹⁰. Развивая логику И. Валлерстайна, мы приходим к заключению, что конкурентный характер имеют и проводимые развитыми государствами иммиграционные политики. Действительно, в современном мире между развитыми государствами существует конкуренция за привлечение качественных носителей человеческого капитала. Второй вывод заключается в неэквивалентном характере миграции между центром и периферией. Исход качественных носителей человеческого капитала из стран периферии сокращает для этих стран возможности экономического и социального развития. Третий вывод касается либерализации иммиграционной политики государств в период их гегемонии. Державы-гегемоны распространяют либеральные ценности не только на сферу экономики, но и на политическую сферу. Важно отметить, что либерализация иммиграционной политики осуществляется государствами-гегемонами прежде всего в собственных национальных интересах. Либерализация иммиграционной политики на практике вовсе не означает реализацию принципа «хватай всех» и политику открытых дверей. Движимая потребностями максимизации прибыли и повышения конкурентоспособности национальной экономики либерализация иммиграционной политики сегментирована и имеет

свои пределы. Она распространяется на привлечение качественных носителей человеческого капитала и заканчивается с возрастанием социальных издержек, оказываемых низкоквалифицированными мигрантами на социально-экономическую сферу принимающих обществ. А если учесть, что низкоквалифицированными являются большинство гуманитарных мигрантов, то становится понятным обострившееся в последние годы стремление развитых государств к сокращению категории беженцев в общей структуре иммиграции в страну.

8. Конфликтологический подход (Х. Блэлок, Э. Геллнер, Д. Кэмпбелл, Р. Парк, Д. Хоровиц, П. Шибутани) обладает значительным эвристическим потенциалом в исследовании иммиграционной политики. Представитель Чикагской школы социологии Р. Парк одним из первых указал на связь миграции и конфликтов¹¹. Согласно концепции Р. Парка, цикл расовых отношений включает 4 этапа или уровня. Следствием миграции становится контактирование различных этнических групп (1), которое неизбежно ведет к межгрупповой конкуренции и конфликту (2). В случае достижения договоренностей (3), острота конкуренции и конфликта снижаются. Заключительным этапом является ассимиляция меньшинств в доминирующую культуру и складывание нового равновесия (4).

Международная миграция приводит в развитых странах к переконфигурации внутренних проблем, имеющих значительный конфликтный потенциал. Отечественный конфликтолог А.В. Глухова следствием масштабной миграции в западные страны считает институционализацию культурных групп, актуализирующую проблемы мультикультурализма. По ее мнению, политические притязания инокультурных групп вызывают рост национализма. А.В. Глухова указывает на ряд тенденций во внутриполитической сфере развитых стран: во-первых, переход политической власти от социалистов и социал-демократов к консерваторам; во-вторых, увязывание проблем культурной идентичности и иммиграции в политическом дискурсе; в-третьих, перекодирование проблемы

социального взаимодействия в проблему культурной совместимости¹².

9. Неоинституционализм позволяет по-новому осмыслить эволюцию процесса формирования иммиграционной политики. Родоначальники неоинституционализма – Д. Мейер, Б. Роуэн, П. ДиМаджио, У. Пауэлл, Л. Закер¹³ – выступили с критикой инструментализма, согласно которому, функционирование институтов и организаций обуславливается соотношением экономических затрат и выгод. Неоинституционализм исходит из того, что институты глубоко укоренены в социальной и политической окружающей среде, состоящей из других институтов, так называемой институционализированной окружающей среде. Каждый институт находится под воздействием других институтов, испытывая постоянное давление. Главная цель для институтов и организаций в этой окружающей среде состоит в том, чтобы выжить и продолжать функционировать. Для достижения этой цели политическим институтам недостаточно одного лишь экономического преуспевания. Они должны достигнуть легитимации в институциональной среде. Развивая логику неоинституционалистов для объяснения изменений в механизме выработки и реализации иммиграционной политики развитых стран в послевоенный период, можно сделать вывод о том, что переход от дискриминационных и сегрегирующих практик в отношении этно-расовых мигрантов к мультикультурным и эквализирующим является объективным и закономерным. Закономерность вытекает из потребности в легитимации государства на международной арене в условиях изменившейся институциональной среды. Основной импульс институциональным изменениям во взаимодействиях индивидов и государств в послевоенную эпоху был дан Нюрнбергским процессом и продолжен с принятием Всеобщей декларации прав человека и иных международных правовых актов гуманитарного характера. Формирование институциональных ограничений действий государств в отношении мигрантов, имеющих международно-правовую

природу, делегитимизировало сегрегационные стратегии в иммиграционной политике государств-наций, позиционирующих себя в качестве демократий.

Иммиграционная политика представляет разновидность социального контроля, а на процесс ее формирования и практики реализации большое влияние оказывает эволюция ценностей, норм, а также изменения в статусно-ролевой структуре политических акторов, что и является предметом исследования неoinституционализма. Как отмечает Г. Лахав, характеризуя иммиграционные политики стран Евросоюза: «Национальные модели выработки политики и практики, характерные для институтов, коренятся в присущих им культурных ценностях и идентичностях. Верования, ценности и символы довлеют над (авторами. – *А.Ш.*), формирующими иммиграционную политику»¹⁴. Важная особенность иммиграционной политики состоит в том, что качественные изменения в процессе ее формирования, как правило, наступают после событий, которые непосредственно не связаны с миграцией населения. Эти события, переформатируя формальные и неформальные институты, выступают внешними детерминантами изменений в сфере миграции и иммиграционной политики. К таким событиям, оказывающим сильнейшее влияние на институциональные изменения в регулировании миграции, относятся: войны, революции, процессы распада империй, политические и экономические кризисы, глобализа-

ция. Каждый из этих процессов имеет мультипликативный эффект для процесса выработки и реализации иммиграционной политики: во-первых, оказывает влияние на природу миграций (масштаб, направления, интенсивность); во-вторых, воздействует на изменение ценностей, смыслов, правил, норм, приоритетов, и, как следствие, целевых установок лиц, принимающих решения (ЛПР); в-третьих, расширяет или сужает количество уровней принятия решений, содействуя появлению, наряду с национальным, наднационального и регионального.

Миграционная политика, таким образом, рассматривается автором как комплексный и сложносоставной процесс. Она формируется под влиянием различных комбинаций экономических, политических и социальных факторов. До недавнего времени изучение иммиграционной политики развитых стран осуществлялось преимущественно представителями экономических и социологических наук, а сами процессы миграции населения рассматривались с позиций экономического детерминизма. Плюрализм теоретических конструкций в исследовании феномена иммиграционной политики и использование методологического потенциала политической науки призваны исключить неминуемый редукционизм и «закапсулированность», присущие некоторым частным научным подходам, и способствовать проведению комплексного анализа сложносоставного феномена иммиграционной политики в современных условиях.

Примечания

¹ Labor immigration under capitalism: Asian Workers in the United States before World War II / eds. by L. Cheng, E. Bonacich. Berkeley, 1984. *Petrus E.* The Global Labor Market in the Modern World Economy // Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements / eds. by M. Kritz, C.B. Keely and all. N.Y., 1981. P. 44–63.

² *Etzioni A.* Political Unification Revisited: on Building Supranational Communities. Lanham, 2001. P. li.

³ *Haas E.* The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–57. Stanford, 1958.

⁴ *Keohane R., Nye J.S.* Transnational Relations and World Politics. Cambridge, 1971. P. xii.

⁵ *Hollifield J.* Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe. Cambridge, 1992. P. 216.

⁶ *Ruggie J.* International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order // International Organization. 1982. Vol. 36 (2). P. 379–415.

⁷ *Weiner M.* Security, Stability and International Migration // *International Security*. 1992. Vol. 17. № 3. P. 91–126.

⁸ *Weiner M.* The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights. N.Y., 1995.

⁹ *Rudolph C.* National Security and Immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945. Stanford, 2006. P. 29–31.

¹⁰ *Валлерстайн И.* Три отдельных случая гегемонии в истории капиталистической мир-экономики // Ойкумена: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. Вып. 1. Харьков, 2003. С. 160–169.

¹¹ *Park R.* The Race Relations Cycle in Hawaii // *Race and Culture* / eds. by E. Hughes et al. Glencoe, 1950. Vol. 1. P. 188–195.

¹² *Глухова А.В.* Политическая конфликтология перед вызовами глобализации // Социол. исследования. 2005. № 8. С. 105.

¹³ *DiMaggio P., Powell W.* The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality // *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48. № 2. P. 147–160; *Meyer J., Rowan B.* Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony // *American J. of Sociology*. 1977. Vol. 83. № 2. P. 340–363; *Zucker L.* The Role of Institutionalization in Cultural Persistence // *American J. of Sociology*. 1977. Vol. 42. P. 726–743.

¹⁴ *Lahav G.* Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders. Cambridge, 2004. P. 33.

Shaparov Alexander Evgenyevich

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov,
Institute of Social, Humanitarian and Political Sciences

IMMIGRATION POLICY THEORIES: THE POLITOLOGICAL APPROACH

The article examines theoretical approaches to the analysis of the problems of immigration policy development and implementation in developed countries. The author analyzes opposite theoretical views on the role of the state in regulating migration and on its ability to implement an effective immigration policy.

Key words: *immigration policy, migration, state, immigration regime.*

*Контактная информация:
e-mail: teledvina@rambler.ru*

Рецензент – *Мокшин В.К.*, доктор политических наук, профессор кафедры политологии и социологии Института социально-гуманитарных и политических наук Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова