

УДК 327.7

DOI: 10.26140/anie-2020-0903-0007

АСЕАН: ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

© 2020

SPIN: 1078-3858

AuthorID: 805237

Денисенко Виктория Анатольевна, кандидат экономических наук,
доцент кафедры международных отношений

SPIN: 4251-3570

AuthorID: 1072750

Мальчушкин Николай Алексеевич, магистрант кафедры
международных отношений

Дальневосточный федеральный университет

(690091, Россия, Владивосток, улица Суханова, 8, e-mail: Nikol-mal@mail.ru)

Аннотация. Статья посвящена проблеме формирования скоординированной миграционной политики государств АСЕАН. Методологической основой работы является теория миграционных систем; характер работы обусловил применение системно-аналитических методов исследования. Авторами дается краткий анализ современной миграционной ситуации в Юго-Восточной Азии, указывается на рост численности внутрирегиональных мигрантов. В статье характеризуются документы регионального объединения в области миграции; отмечается, что Декларация АСЕАН о защите и поощрении прав трудовых мигрантов 2007 г. и Консенсус АСЕАН по защите прав трудовых мигрантов 2017 г. стали основными правовыми актами ассоциации, направленными на формирование единого подхода к регулированию миграции. Подчеркивается, что большинство стран Ассоциации занимают осторожную позицию в отношении подписания правовых актов, способствующих формированию общей миграционной политики АСЕАН. Каждое из государств региона действует на основе своего национального законодательства, в пределах собственных возможностей реализации миграционной политики. Недостаточность контроля над миграционными потоками в странах региона, нарушения прав и свобод трудовых мигрантов оказывает деструктивное влияние на формирование региональной целостности и стабильности. Вследствие этого странам Ассоциации необходимо выработать общие принципы и разработать меры по упорядочению миграционного законодательства и внутрирегиональной мобильности рабочей силы.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, Юго-Восточная Азия, АСЕАН, негативные последствия миграции, причины миграции, эффективность миграционной политики, региональная интеграция, региональные организации, официальные документы АСЕАН.

ASEAN: ISSUES OF INTRAREGIONAL MIGRATION'S REGULATION

© 2020

Denisenko Viktoriya Anatol'evna, candidate of political sciences, associate professor
of the Department of International Relations

Malchushkin Nikolay Alekseevich, master's student of the Department
of International Relations

Far Eastern Federal University

(690091, Russia, Vladivostok, Sukhanova street, 8, e-mail: Nikol-mal@mail.ru)

Abstract. The paper is devoted to the issue of a coordinated migration policy forming by the ASEAN states. The methodological basis of the work is the theory of migration systems; the use system-analytical research methods is determined by the nature of the work. Authors provide a brief analysis of the current migration situation in Southeast Asia, indicate the increase in the number of intraregional migrants. The article analyzes the documents of a regional association in the field of migration. It is highlighted that the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Labor Migrants of 2007 and the ASEAN Consensus on the Protection of the Rights of Labor Migrants of 2017 became the association's primary legal acts aimed at creating a unified approach to regulating migration. It is emphasized that most countries of the Association take a cautious position regarding the signing of legal acts that contribute to the formation of the ASEAN common migration policy. Each of the states of the region acts under its national legislation within the limits of its own capabilities of implementing migration policy. Insufficient control over migration flows in the countries of the region, violation of the rights and freedoms of labor migrants influences negatively on the formation of regional integrity and stability. As a result, the countries of the Association need to develop common principles and develop measures to streamline migration laws and intraregional labor mobility.

Keywords: migration, migration policy, Southeast Asia, ASEAN, negative effects of migration, causes of migration, effectiveness of migration policy, regional integration, regional organizations, ASEAN official papers.

ВВЕДЕНИЕ.

В настоящее время Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) является единственным действующим интеграционным институтом, объединяющим все государства региона (Бруней, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаос, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд, Филиппины), за исключением Восточного Тимора. По мнению многих как российских, так и зарубежных исследователей, АСЕАН довольно успешно продвинулась вперед в различных аспектах регионального интеграционного взаимодействия, включая усилия по сокращению социально-экономической асимметрии, обеспечению безопасности в Юго-Восточной Азии и улучшению социального ландшафта региона [1-6]. Вместе с тем, несмотря на определённую степень успешности курса, в частности, в области взаимной торговли (создание зоны свободной торговли между членами организации),

существует круг проблем, попытки решения которых в Ассоциации на данный момент носят скорее декларативный, чем практический характер. Прежде всего это касается растущего миграционного потока между странами АСЕАН. Мигранты, насчитывающие более 6,8 миллионов человек, практически исключены из процесса интеграции. Вследствие этого необходима скоординированная политика Ассоциации, направленная на эффективное регулирование миграционных потоков, и, прежде всего, вынужденных и трудовых мигрантов.

Безусловно, проблема регулирования миграции в странах АСЕАН не осталась вне поля зрения исследователей. Так, в работе М. Туччио [7] определены основные детерминанты внутрирегиональной миграции АСЕАН. Исследователь считает, что миграционные процессы, вероятно, усилятся в следующие несколько десятилетий: для достижения целей превращения АСЕАН

в процветающее инклюзивное сообщество, правительствам стран Ассоциации необходимо принять меры по либерализации миграционного законодательства и упорядочить внутрирегиональную мобильность рабочей силы. В свою очередь, П. Кампан и А.Р. Танелиан [8] подчеркивают, что региональная миграция не оказывает негативного влияния на экономику стран Юго-Восточной Азии. В итоге, как отмечают Ф. Мартин и М. Абелла [9], задача стран АСЕАН - открыть свои двери для мигрантов, в том числе, и для низкоквалифицированных специалистов. Однако не все государства региона готовы следовать этим рекомендациям на практике.

МЕТОДОЛОГИЯ.

Настоящая работа посвящена проблеме формирования скоординированной миграционной политики государств АСЕАН. В данном случае миграционная политика рассматривается как действия интеграционного объединения, направленные на регулирование региональных миграционных процессов. Методологической основой работы является теория миграционных систем (Ф. Фоусетт, Х. Злотник); в качестве основных эмпирических источников выступили официальные документы и статистические материалы Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, а также ресурсы ООН, Всемирного банка и других организаций. Характер работы обусловил применение системно-аналитических методов исследования.

РЕЗУЛЬТАТЫ.

В последние три десятилетия динамика миграционных процессов в странах Ассоциации демонстрирует стабильный ежегодный рост. Согласно материалам стратегических документов АСЕАН, в 1990-2013 гг. число мигрантов в регионе увеличилось с 1,5 до 6,5 млн. человек [10]. По последним данным Отдела народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам (DESA) ООН, численность внутрирегиональных мигрантов в Юго-Восточной Азии в 2019 г. составила более 6,8 млн. человек [11]. Таблица 1 иллюстрирует динамику изменения значения данного показателя на протяжении 1990-2019 гг.

Таблица 1 - Численность внутрирегиональных мигрантов в АСЕАН, человек (1990-2019 гг.)

	Год						
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Численность внутрирегиональных мигрантов	1340569	2159835	3310263	4516417	5823391	6790615	6832248

* составлено по данным DESA

При этом необходимо учитывать, что данные ООН не охватывают нелегальную миграцию. Однако, по оценкам Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), она достаточно значительна: только в Малайзии ежегодно насчитывают от 0,6 до 1,5 млн. нелегальных мигрантов [12].

Каковы же причины столь серьезного роста внутрирегиональной миграции в Юго-Восточной Азии? М. Тучио выделяет три наиболее существенные причины стабильно высоких показателей миграционных потоков: демографические изменения, разница в доходах, доступность пересечения границ [7]. И действительно, наиболее динамично развивающиеся государства региона в будущем рискуют столкнуться с феноменом старения населения, особенно Сингапур и Таиланд (регрессивный и стационарный типы возрастно-половых пирамид соответственно), в меньшей степени - Бруней и Вьетнам. В то время как для наиболее бедных стран Ассоциации характерен прогрессивный (растущий) тип возрастной структуры населения. Кроме того, высокий уровень развития экономики Сингапура (в 2018 г. ВВП на душу населения по ППС составил 58770 долларов США), Брунея (29660 долларов США) и сравнительно высокий для региона - Таиланда (6610 долларов США на душу населения), способствует стимулированию притока мигрантов. Для сравнения: ВВП по ППС на душу населения Лаоса, Камбоджи и Мьянмы - 2450, 1390 и

1310 долларов США соответственно [13]. Что касается третьей причины, то географические особенности некоторых государств Ассоциации (архипелаги со множеством островов), морские границы и достаточно слабый пограничный контроль способствуют нелегальным перемещениям людей.

В итоге миграция становится фактором, оказывающим немаловажное влияние на политическую и социально-экономическую ситуацию стран, как принимающих, так и «отдающих» мигрантов. Следует отметить, что в качестве первых, как правило, выступают Таиланд, Малайзия и Сингапур, принимая 95% прибывших из других стран АСЕАН, в качестве вторых - Мьянма, Индонезия, Лаос, Камбоджа. При этом эффект от регулярно растущих миграционных потоков для стран-реципиентов нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, как отмечает А.А. Гребенюк [14], приток рабочей силы позволяет закрывать соответствующие потребности в экономике государства прибытия, способствует снижению издержек на обучение и оплату труда, создает дополнительные источники поступления в государственный бюджет за счет налогообложения прибывших лиц, стимулирует дополнительную занятость и образование новых рабочих мест.

С другой стороны, негативные факторы, такие, как рост безработицы среди местного населения, дополнительное давление на предпринятия и государственные органы ввиду необходимости социального обеспечения иностранных граждан, нарушение социальных связей внутри общества и демпинг рынка труда во многом перевешивают преимущества неконтролируемой миграции [14]. К тому же широкое распространение нелегальной миграции способствует криминализации отдельных отраслей экономики и оттоку капитала из страны вследствие расширения теневого бизнеса. Подобные сценарии особенно опасны для тех государств Юго-Восточной Азии, в которых мигранты составляют значительную часть населения (Сингапур (37%), Бруней (26%), Малайзия (11%)) [15], что делает необходимым ужесточение контроля за миграционным передвижением и выделение дополнительных финансовых средств для снижения остроты негативных последствий миграции.

Кроме того, увеличение миграционных потоков зачастую влечет за собой нарушения прав и свобод мигрантов. ЭСКАТО приводит следующие примеры недобросовестного отношения к приезжим в государствах въезда [12]:

- нарушение базовых прав человека - умышленное изъятие документов принимающей стороной, финансовое закабаление, поражение в правах и перевод в категорию рабов (в том числе продажа другим криминальным элементам);
- ухудшение условий труда - намеренное снижение заработной платы, вынужденная переработка, создание небезопасных рабочих условий;
- ограничение доступа к социальным благам - невозможность требовать соблюдения адекватных условий труда через государственные механизмы (в силу слабой развитости надзорных органов), недостаточные жилищные условия (что особенно характерно для нелегальных мигрантов), ограничение возможностей пользоваться системами здравоохранения и образования.

По некоторым данным, только в Таиланде предполагаемое число людей, живущих в современном рабстве, составляет более 600000 человек [16]. Многие мигранты вынуждены принудительно трудиться в отраслях рыболовства, сельского хозяйства, строительства и в сфере домашнего труда.

Подобные факторы оказывают деструктивное влияние на формирование региональной целостности и стабильности, укрепление позиций АСЕАН как эффективного интеграционного объединения Юго-Восточной Азии. Вместе с тем, рост миграции и обострение ее не-

гативных последствий способствовали тому, что государства-члены Ассоциации все-таки признали существование данной проблемы и начали предпринимать определенные шаги по выработке скоординированной миграционной политики и содействию большей региональной интеграции.

Основополагающим документом формирующей-ся единой миграционной политики Ассоциации стала Декларация АСЕАН о защите и поощрении прав трудовых мигрантов, подписанная главами государств-членов региональной организации 13 января 2007 г. Документ предписывал «направляющим» государствам АСЕАН принимать меры по регулированию использования труда мигрантов, а странам-реципиентам – гарантировать всем приезжающим лицам соблюдение их прав и доступ к государственной инфраструктуре. На уровне Ассоциации провозглашались меры по совместному обмену информацией о мигрантах, предотвращению криминализации отраслей экономики, связанных с мигрантами, продвигалось сотрудничество АСЕАН с другими международными организациями в области миграционного контроля [17].

Декларация явилась основой для создания новых органов и дискуссионных платформ объединения. Для реализации положений Декларации в июле 2007 г. был учрежден Комитет АСЕАН по трудовым мигрантам (АСМВ). Комитет собирается ежегодно для работы по четырем направлениям: защита прав трудовых мигрантов, совершенствование управления в сфере трудовой миграции, региональное сотрудничество по борьбе с торговлей людьми и разработка механизмов АСЕАН по продвижению прав мигрантов.

С 2008 г. при поддержке Международной организации труда ежегодно проводится Форум АСЕАН по труду мигрантов (AFML). Форум, согласно заявленному дискуссионному характеру деятельности, направлен на решение трех ключевых задач: выработка и согласование тематических рекомендаций в обсуждаемых сферах, обмен передовым опытом в имплементации принятых рекомендаций, анализ эффективности осуществления целей Декларации. Однако экспертные оценки деятельности Форума неоднозначны: с одной стороны, он отражает государственную инициативу и заинтересованность в формировании общей повестки по улучшению условий мигрантов, с другой – повестка Форума неспособна должным образом охватить все проблемные сферы, в связи с чем его влияние на положение трудовых мигрантов явно недостаточно [18].

Следующим ключевым документом региональной организации в области регулирования миграции можно считать Дорожную карту формирования экономического сообщества АСЕАН, в которой защита прав трудовых мигрантов провозглашалась одной из стратегических задач интеграционного объединения. Так, среди целей Дорожной карты на 2015–2025 гг. обозначены развитие инклюзивного и устойчивого сообщества АСЕАН, где мигранты, наравне с гражданами, имеют равный доступ к общественным услугам, гарантированным правам и свободам, возможностям к самореализации; подтверждается приверженность членов Ассоциации к искоренению любых форм дискриминации и преступлений, затрагивающих мигрантов [10].

В какой-то мере продолжением Декларации 2007 г. стал Консенсус АСЕАН по защите прав трудовых мигрантов, подписанный в 2017 г. [19]. В новом документе термины «трудовой мигрант», «нелегальный трудовой мигрант» получили правовую оценку. Был уточнен список базовых (например, свобода перемещения мигрантов в государстве проживания) и особых прав мигрантов (в частности, открытый доступ к информации о работодателе и условиях найма). Кроме того, были дополнены обязательства принимающих и отправляющих государств по обеспечению достойных условий труда и проживания. Декларация 2007 г. и Консенсус 2017 г. стали

основными правовыми актами АСЕАН, направленными на формирование единого подхода стран Ассоциации к регулированию трудовой миграции.

Вместе с тем, в настоящее время в АСЕАН так и не выработаны общие принципы и не определены меры по выработке скоординированной миграционной политики в целом. Очевидно, что для регионального объединения, основанного на принципе невмешательства, разработка согласованной политики по такой проблеме, как миграция, является достаточно сложной задачей. В данном контексте весьма показательным отношением ряда государств АСЕАН к проблеме вынужденной миграции. Примером тому служит кризис в Андаманском море, когда мусульмане-рохинджа – беженцы из Мьянмы, пытались найти убежище в Таиланде, Малайзии и Индонезии.

ВЫВОДЫ.

Таким образом, проблема регулирования внутрирегиональной миграции является для стран Юго-Восточной Азии весьма актуальной. Однако каждое из государств региона действует на основе своего национального законодательства, в пределах своих возможностей реализации национальной миграционной политики. Несмотря на всю серьезность вопроса, очевидно нежелание следовать принципу надгосударственности даже в такой значимой для АСЕАН сфере, как регулирование миграционных процессов. Большинство стран Ассоциации чрезвычайно осторожны в отношении подписания каких-либо международно-правовых актов, способствующих формированию единой миграционной политики АСЕАН. В итоге наблюдается недостаточность контроля над миграционными потоками во многих странах региона, нарушение прав и свобод трудовых мигрантов, обострение негативных последствий миграции, что, в целом, оказывает деструктивное влияние на формирование региональной целостности и стабильности. Вследствие этого странам Ассоциации крайне желательно выработать общие принципы и разработать меры по упорядочению миграционного законодательства и внутрирегиональной мобильности рабочей силы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Acharya A. *Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. Abingdon: Routledge, 2014. 314 p.
2. АСЕАН в начале XXI века. Актуальные проблемы и перспективы / Л. Е. Васильев [и др.]. М.: ИД ФОРУМ, 2010. 368 с.
3. Гладченко Л. Проект «Сообщество АСЕАН»: проблемы региональной интеграции на современном этапе // Проблемы национальной стратегии. 2016. № 4 (37). С. 121–137.
4. Канаев Е. Факторы успешности АСЕАН и конституирование Большой Евразии // Международные процессы. 2017. Т. 15. № 3. С. 81–89.
5. Mahbubani K., Sng Jeffery. *The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace*. Ridge Books, 2017. 286 p.
6. Narine S. *The New ASEAN in Asia Pacific and beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2018. 308 p.
7. Tuccio, M. Determinants of Intra-ASEAN Migration // Asian Development Review. 2017. №34(1). P. 144–166.
8. Kampan P., Tanielian A. R. Thailand's role in updating ASEAN immigration policy // Kasetsart Journal of Social Sciences. 2017. 38. P. 233–241.
9. Martin P., Abella M. *Reaping the Economic and Social Benefits of Labour Mobility: ASEAN 2015*. Bangkok: ILO, 2014. 44 p.
10. ASEAN 2025: Forging Ahead Together / Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.asean.org/storage/2015/12/ASEAN-2025-Forging-Ahead-Together-final.pdf> (Дата обращения: 05.05.2020).
11. International Migrant Stock 2019 / United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/index.asp> (Дата обращения: 05.05.2020).
12. Towards Safe, Orderly and Regular Migration in the Asia-Pacific Region / United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/Migration%20report.pdf> (Дата обращения: 05.05.2020).
13. The World Bank Statistics [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://data.worldbank.org/> (Дата обращения: 05.05.2020).
14. Гребенюк А.А. Как трудовая миграция влияет на экономику стран-реципиентов рабочей силы // Мосты. 2018. №1. С. 9–16.
15. The World Factbook / CIA [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (Дата обращения: 05.05.2020).

16. *The 2018 Global Slavery Index* [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.globalslaveryindex.org/> (Дата обращения: 05.05.2020).

17. *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers 2007* / International Labour Organization (ILO) [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/117/Declaration.pdf> (Дата обращения: 05.05.2020).

18. Rother S. *ASEAN Forum on Migrant Labour: A space for civil society in migration governance at the regional level?* // *Asia Pacific Viewpoint*. 2018. С. 1-12.

19. *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers 2017* / Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://asean.org/storage/2019/01/3.-March-2018-ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers.pdf> (Дата обращения: 05.05.2020).

20. *ASEAN Social-Cultural Blueprint 2009* / Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://humanrightsinasean.info/wp-content/uploads/files/documents/ASEAN%20Social%20Cultural%20Blueprint%202009.pdf> (Дата обращения: 05.05.2020).

21. Stange G., Sakdapolrak P. *Forced migration in Southeast Asia* // *Austrian Journal of South-East Asian Studies*. 2018. 11(2). P. 161-164.

Статья поступила в редакцию 31.05.2020

Статья принята к публикации 27.08.2020