

ГРАЖДАНСТВО И РОСТ

Инклюзивные законы о гражданстве способствуют экономическому развитию

Патрик Амир Имам и Кангни Кподар



Понятие гражданства менялось с течением времени. Исторически верноподданство обычно относилось к этнической группе или феодальному правителю. С зарождением национального государства в XIX веке возникла необходимость отличать тех, кто принадлежит к данному государству, от тех, кто не принадлежит к нему, и, следовательно, проводить юридическое различие между гражданами и иностранцами. Большинство стран ввели в то время или же при обретении независимости «кодексы гражданства», основные принципы которого до сих пор остаются неизменными. В большинстве случаев этот кодекс определяет, кто является гражданином страны и каким образом можно получить гражданство. Граждане пользовались такими правами, как право голоса, возможность свободно передвигаться по стране и право на работу. У них также были обязанности, такие как служба в армии, уплата налогов и голосование.

Современное понятие гражданства включает два противоположных взгляда. Один взгляд, основанный

на декларации прав человека, является инклюзивным и предполагает распространение гражданства на любого человека, отвечающего определенным условиям. Другая точка зрения, более эксклюзивная, определяет нацию скорее как этническую общность. В частности:

- Инклюзивный взгляд находит отражение в «праве земли» (*jus soli*) — принципе, согласно которому ребенок, родившийся на территории страны, автоматически приобретает гражданство этой страны. С этой точки зрения, часто встречающейся в Новом Свете, узлы гражданства выходят за пределы кровных связей и охватывают людей различного генетического и географического происхождения. Это обеспечивает основу для инклюзивной системы, которая гарантирует, что вновь прибывшие и их дети ассимилируются и могут легко получить гражданство.
- Эксклюзивный взгляд, выраженный в «праве крови» (*jus sanguinis*), основан на том принципе, что дети получают гражданство от своих родителей независимо от места их рождения. Это обычно характерно для большей части Азии и Европы и отдельных частей Африки. Эта форма гражданства является более этноцентричной и по определению менее инклюзивной: гражданство приобретает смысл отчасти путем отказа негражданам в основных правах и привилегиях. В таких случаях люди могут принадлежать к семье, которая в течение нескольких поколений проживает в стране, и при этом не быть гражданами своей родной страны.

Все большее число стран принимает законы о гражданстве, которые сочетают оба этих взгляда. Хотя изначально страны часто принимали правила *jus soli* или *jus sanguinis*, в последнее время многие страны изменили свою политику, с тем чтобы перейти к другому взгляду. В 1999 году Германия значительно реформировала свой закон о гражданстве, основанный на *jus sanguinis*, предоставив иностранцам, в течение многих лет проживающим в Германии, и особенно родившимся в стране детям иностранцев, возможность получить гражданство Германии. Напротив, такие страны, как Соединенное Королевство, ужесточили правила *jus soli* и не предоставляют автоматически гражданство людям, рожденным на территории страны. На рисунке (на следующей странице) проиллюстрировано распределение законов о гражданстве по всему миру.

Гражданство по регионам

В континентальной Европе принцип *jus soli* исторически был доминирующим выбором — отражением феодаль-

ной традиции, связывавшей людей с правителем, на земле которого они родились (Bertocchi and Strozzi, 2010). Большинство европейских стран разработали законы о гражданстве в соответствии с этой моделью в XIX веке, как и Япония, которая составила свой конституционный закон по образцу законодательства континентальной Европы.

Исключением является Франция. Французская революция разорвала эту феодальную связь, и победил принцип *jus sanguinis*. В конце XIX века Франция вернулась к *jus soli*, чтобы увеличить свое население после поражения в войне против Пруссии и интегрировать иностранные общины, — шаг, который позволил создать сильную армию. Британцы же сохранили принцип *jus soli* внутри страны и по всей Британской империи.

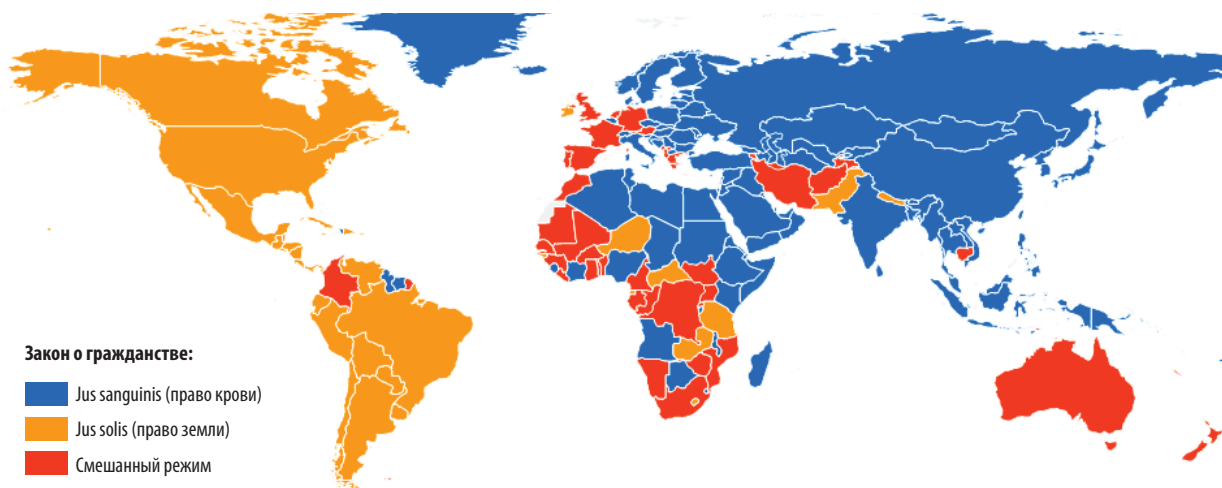
В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ, ОСОБЕННО В СТРАНАХ СО СЛАБЫМИ ИНСТИТУТАМИ, ЗАКОНЫ О ГРАЖДАНСТВЕ ИМЕЮТ ЗНАЧЕНИЕ.

Такие страны, как США, выбрали принцип *jus soli*, как и следовало ожидать в стране иммигрантов. С конкретной целью защиты прав черных рабов на гражданство по рождению 14-я поправка к Конституции США 1868 года узаконила принцип *jus soli*. Относительно ограниченные преимущества гражданства США по сравнению с видом на постоянное жительство в США — тема, актуальная не только для США, которая заслуживает отдельного рассмотрения, — также подразумевали ограниченные бюджетные затраты на предоставление гражданства вновь прибывшим и потенциальную выгоду от дополнительных работников. (Расходы на образование несли родина мигранта; см. Bertocchi and Strozzi, 2010.) Аналогичным образом, Канада — большая и малонаселенная страна — приветствовала иммигрантов законом о гражданстве на основе *jus soli*.

В колонизированных странах законы о гражданстве в общем случае изначально переносились из колониальной державы (Bertocchi and Strozzi, 2010). Страны с сильным национальным самосознанием, такие как Египет, Китай и Япония, обычно затрудняют приобретение гражданства или получение второго паспорта. Другие страны, особенно новые страны Западного полушария, как правило, облегчают натурализацию.

Законы о гражданстве во всем мире

Страны Западного полушария традиционно следовали «праву земли», тогда как в странах Европы, Азии и в отдельных частях Африки преобладало «право крови». В настоящее время все большее число стран принимает сочетание этих двух принципов.



Во многих африканских странах, образованных колониальными державами, Британией, Францией и Португалией, отсутствовало национальное единство. После обретения независимости законы о гражданстве были пересмотрены: большинство бывших французских колоний изначально придерживались принципа *jus soli*; бывшие британские и португальские колонии, как правило, переходили на *jus sanguinis*, движимые этническими соображениями. Поскольку многие страны были образованы искусственно без учета местного этнического разнообразия, что приводило к политической нестабильности, считалось, что принцип *jus sanguinis* поддерживал национально-этническую самобытность.

Так было, к примеру, в Сьерра-Леоне, где Конституция 1961 года ограничила гражданство передачей его по происхождению, и только для тех, чьи отцы и деды были чернокожими африканцами. Но в неоднородной этнической среде с вынужденной миграцией закон исключал различные этнические и племенные группы, вызывая отчуждение и конфликты, особенно в условиях слабых институтов. Например, конголезская конституция 1964 года в попытке исключить иммигрантов из Руанды признавала в качестве граждан только тех людей, чьи родители были членами племенных групп, созданных на территории страны до 1908 года (см. Bertocchi and Strozzi, 2010). Как и следовало ожидать, следствием стала маргинализация определенных групп, а в некоторых случаях появление лиц, фактически не имевших гражданства, которые впоследствии восстали.

Неодинаковое воздействие

Как права гражданства влияют на экономическое развитие? Данные ярко иллюстрируют поразительные различия в среднем реальном ВВП на душу населения в развивающихся странах, придерживающихся принципа *jus soli*, и странах, не придерживающихся этого принципа. В 2014 году доходы на душу населения в первой группе были на 80 процентов выше, чем во второй. Разделение выборки стран, не придерживающихся *jus soli*, и стран, применяющих *jus sanguinis*, подтверждает, что страны *jus soli* являются более богатыми, однако при сравнении смешанных режимов со странами *jus sanguinis* четкой закономерности нет.

Чем вызвано это различие? Законы о гражданстве можно рассматривать как институты, урегулирующие конфликты или создающие конфликты. Если законы инклюзивны, они могут обеспечить положительный социальный капитал, повысить доверие, сократить транзакционные издержки и снизить вероятность и интенсивность конфликта. Это особенно верно, когда другие урегулирующие конфликт институты являются недостаточно сильными (например, коррумпированное правительство или слабые суды), как в большинстве развивающихся стран. В принципе, система *jus sanguinis* затрудняет интеграцию и, следовательно, наносит ущерб экономическому развитию.

Существует несколько каналов. *Искажение (и сокращение) инвестиций.* Инвесторы, у которых нет перспектив получить гражданство, используют более короткие временные горизонты, учитывают риски, связан-

ные с чрезмерными открытыми позициями в одной стране, и проявляют осторожность в периоды выборов — они особенно уязвимы в странах со слабыми институтами. Кроме того, их инвестиции искажены. Если права собственности людей не защищены надлежащим образом, так как у них нет гражданства в данной стране, они будут сосредотачиваться на инвестициях, которые быстро окупаются или требуют ограниченного капитала. Например, в Камбодже и Мадагаскаре иностранцы не могут покупать землю, что ограничивает инвестиции.

Политическая нестабильность и коррупция. Меньшинства, не имеющие гражданства, часто находятся в диаметрально противоположных крайних положениях — они либо исключаются из экономической жизни, либо играют непропорционально значимую роль в национальной экономике. Не имеющее гражданства маргинальное меньшинство не может голосовать или влиять на общественную жизнь демократическими средствами. Один из способов для лишенных прав групп привлечь внимание к себе — это протесты или насилие. Это может подтолкнуть правительства к подавлению этих меньшинств, что может привести к увеличению военных расходов и, как следствие, к ослаблению роста. Наоборот, когда группа лиц, не являющихся гражданами, играет непропорционально значительную роль в экономической жизни, отсутствие защиты ее со стороны государства служит поводом для озабоченности. Из-за своей уязвимости влиятельные меньшинства заинтересованы в оказании влияния на политический процесс и могут прибегать к взяткам, что поощряет коррупцию и ослабляет институты.

Снижение эффективности государственного сектора. Исследования показали, как различия — будь то этнические, религиозные или лингвистические — часто подрывают эффективность деятельности государственного сектора, увеличивая протекции, снижая доверие населения и, в конечном итоге, нанося ущерб экономическому развитию (см. Easterly and Levine, 1997).

Искажение рынка труда. В рамках принципа *jus sanguinis*, национальные меньшинства, не имеющие гражданства, могут исключаться из сегментов рынка труда. Во многих странах иммигрантам закрыт доступ к целым профессиям. Например, в Таиланде иностранцы не могут стать парикмахерами или бухгалтерами. Во Франции людям из стран за пределами Европейского союза не разрешено становиться директорами похоронных компаний. В этих случаях принцип *jus soli* расширяет рынок труда такими путями, которые отсутствуют при применении закона *jus sanguinis*, потенциально увеличивая трудовые ресурсы и повышая эффективность экономики.

Наши эмпирические результаты подтверждают, что различие в законах о гражданстве влияет на экономическое развитие даже после учета потенциальных внутренних факторов. Сначала мы составили новый набор данных по законам о гражданстве, а затем оценили, могут ли законы

о гражданстве частично объяснять существенные различия в доходах на душу населения между странами. Мы установили, что в развивающихся странах, особенно в странах со слабыми институтами, законы о гражданстве имеют значение: принцип *jus soli*, который носит более инклюзивный характер и поощряет ассимиляцию и интеграцию, оказывает статистически значимое и положительное влияние на уровни доходов.

Наши результаты показывают, что доходы на душу населения в странах, которые перешли к *jus sanguinis*, в 2014 году были ниже (примерно на 46 процентов), чем они были бы, если бы эти страны сохранили принцип *jus soli* после обретения независимости. Кроме того, наше исследование позволило установить, что в странах с законами на основе *jus sanguinis* разрыв в доходах по сравнению со странами *jus soli* можно сократить, облегчив получение гражданства путем брака и натурализации. Это свидетельствует о некоторой взаимозаменяемости путей к гражданству.

Повышение интеграции и роста

В последние несколько лет разгорелись споры относительно законов о гражданстве — и не только в странах с развитой экономикой, но и в развивающихся странах. Мы демонстрируем, что такие законы оказывают более существенное влияние на развитие в странах с низкими доходами, отчасти потому, что их институты слабее и не обязательно противостоят негативному воздействию эксклюзивных законов о гражданстве. Выводы для экономической политики ясны, хотя и дифференцированы. Во времена, когда развивающиеся страны все чаще отправляют эмигрантов за границу и принимают иммигрантов, эффективная интеграция этих групп населения может стимулировать экономическое развитие. В частности, в бывших колониях принцип *jus sanguinis* наносит ущерб развитию. При прочих равных условиях переход от *jus sanguinis* к *jus soli* может в потенциале повысить интеграцию и ускорить экономический рост. **ФР**

ПАТРИК АМИР ИМАМ — постоянный представитель МВФ в Зимбабве. **КАНГНИ КПОДАР** — заместитель начальника отдела в Департаменте по вопросам стратегии, политики и анализа МВФ и старший научный сотрудник Фонда по анализу и исследованиям международного развития в Клермон-Ферране, Франция.

Литература:

Bertocchi, Graziella, and Chiara Strozzi. 2010. "The Evolution of Citizenship: Economic and Institutional Determinants." *Journal of Law and Economics* 53:95–136.

Easterly, William, and Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 112:1203–50.

Imam, Patrick A., and Kangni Kpodar. 2019. "Does an Inclusive Citizenship Law Promote Economic Development?" IMF Working Paper 19/3, International Monetary Fund, Washington, DC.

