

Институт экономики переходного периода

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5 Тел./ факс 229 6596, www.iet.ru

**Миграционная политика в зарубежных странах и
Российской Федерации: опыт сравнительного
анализа**

Авторы:

**Денисенко М.Б., к.э.н.,
(руководитель проекта)**

Фурса Е.В., к.э.н.

Хараева О.А., к.э.н.

Чудиновских О.С., к.э.н.

Москва

Июнь 2003 г.

Оглавление

| | |
|--|-----|
| Введение | 3 |
| Международная миграция в России | 4 |
| Институты и механизмы регулирования миграционных процессов | 15 |
| Институты | 17 |
| Законы | 19 |
| Информационное обеспечение миграционной политики | 26 |
| Иммиграционная политика в Российской Федерации | 30 |
| Реформирование миграционного законодательства в зарубежных странах | 36 |
| Политика привлечения квалифицированной рабочей силы | 44 |
| Нелегальная миграция | 47 |
| Цели и принципы новой иммиграционной политики РФ | 52 |
| Основные направления иммиграционной политики | 56 |
| Источники | 76 |
| Приложение | 82 |
| Приложение 1. Системы сбора данных о международной миграции в странах с активной иммиграционной политикой. | 83 |
| Приложение 2. Иммиграционные программы привлечения квалифицированной рабочей силы | 90 |
| Приложение 3. Меры борьбы и предупреждения нелегальной миграции | 98 |
| Приложение 4. Современная миграционная политика в зарубежных странах | 104 |
| Австралия | 105 |
| Бельгия | 112 |
| Германия | 121 |
| Дания | 134 |
| Ирландия | 151 |
| Италия | 157 |
| Канада | 166 |
| Новая Зеландия | 180 |
| Норвегия | 187 |
| Соединенное Королевство | 195 |
| США | 208 |
| Финляндия | 222 |
| Франция | 231 |
| Швейцария | 249 |
| Швеция | 264 |
| Япония | 274 |

Введение

Настоящая работа состоит из двух частей. В первой части анализируется опыт проведения миграционной политики в Российской Федерации за последнее десятилетие. Сам по себе этот опыт нельзя назвать неудачным. Все было так, как должно быть в условиях, которые, по аналогии с физикой, можно назвать «состоянием неопределенности». Однако приходящее в порядок настоящее и будущее требуют пересмотра отношения к миграционным процессам. В эпоху глобализации роль международной миграции как фактора развития заметно повышается. Это в частности, проявляется в разворачивающейся конкурентной борьбе за человеческий капитал – квалифицированную рабочую силу. Чтобы не проиграть в этом соревновании, России нужна современная иммиграционная политика.

Кстати, почему иммиграционная, а не миграционная политика, как говорилось несколькими строчками выше? Во-первых, авторы данной работы считают нецелесообразным объединение в одних рамках проблем внешней и внутренней миграции. Каждая из них подчиняется своим закономерностям и регулируется разным законодательством. Во-вторых, на наш взгляд, для демократического государства вся суть эмиграционной политики выражена в 13 статье Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну». Задачи государства заключается в обеспечении этого права на свободу перемещений, а также в защите интересов своих граждан за рубежом.

Также в первой части работы представлены основные направления реформирования иммиграционной политики в развитых странах мира. Уроки над собственными ошибками и успешные шаги других стран должны помочь выработать подходы к реформированию собственной политики в сфере международных территориальных перемещений. Один из вариантов модели модернизации иммиграционной политики России представлен в конце первой части работы.

Вторая часть работы, озаглавленная как «Приложение. Современная миграционная политика в зарубежных странах», представляет собой базовый анализ иммиграционной политики и учета международных мигрантов в отдельных зарубежных странах. Основу этой части работы составляют национальные законодательные акты, а также документы международных организаций. В отличие от других работ, опубликованных в нашей стране по данной тематике, мы стремились учесть новейшие изменения в миграционном законодательстве и институтах, а также дать целостное представление об иммиграционной политике в этих странах.

Международная миграция в России

1. После распада СССР на мировой карте мира появился **новый центр притяжения международных мигрантов – Российская Федерация** (таблица 1). По величине миграционного прироста в 1990-х гг. Россия уступала только США и Германии. За рубежом для большей части широкой общественности, многих политиков, журналистов и специалистов в области миграции этот факт явился и до сих пор остается неожиданным. Подобное восприятие Российской миграционной ситуации объясняется, во-первых, сохраняющимся стереотипом представлений о России, как о стране эмиграции. Во-вторых, даже большинство из специалистов оказались несведущими в экономической и демографической ситуации на постсоветском пространстве. Вместе с тем, значительные по объему внутрисоюзные миграционные потоки, в результате которых Россия с 1970-х гг. больше получала населения, чем теряла по отношению к другим республикам СССР, превратились во внешнюю миграцию. Следует отметить, что последнее десятилетие XX века явилось периодом усиления миграционного притока во всех принимающих странах мира. Причем в большинстве из них его пик пришелся на первую половину 1990-х гг. и во многом был связан с крушением социалистического блока в странах Восточной Европы и СССР.
2. Основным источником иммиграционного потока в Россию являются страны СНГ и Балтии, из которых, по данным МВД о числе лиц, получивших разрешение на въезд и выезд на постоянное место жительства, за последние десять лет прибыло порядка 7 миллионов **долгосрочных мигрантов и переселенцев**. В то же время в обратном направлении выбыло порядка 2,2 миллиона человек. Пик притока иммигрантов был пройден в 1994 году (рисунок 1). К настоящему времени ежегодное **число долгосрочных иммигрантов, а также** миграционный оборот в целом со странами СНГ **заметно сократились**. Миграционный прирост России за счет бывших советских республик уменьшился в 2001 году до 123 тысяч человек, а с учетом оттока населения в дальнейшем зарубежье общий миграционный прирост составил порядка 70 тысяч человек. В определенной степени это сокращение обусловлено изменением учетных критериев, используемых в статистике для выделения долгосрочных международных перемещений. В то же время первые

результаты переписи 2002 года позволяют предположить, что число иммигрантов в России было больше того, которое зафиксировано текущей статистикой.

- В 1990-х гг. Россия теряла население в результате миграционного обмена со странами дальнего зарубежья, а также с Белоруссией (во второй половине 1990-х гг.) и Украиной (в первой половине 1990-х гг.). Наиболее интенсивный миграционный обмен в 1980-х гг. был с Украиной. Главными источниками долгосрочных иммигрантов в 1990-х гг. были страны Средней Азии, Казахстана и Закавказья. В то же время более половины всех эмигрантов направлялась в дальнее зарубежье. За исключением Белоруссии, доля всех бывших республик в общем числе выбывших заметно сократилась (таблицы 2 и 3).

**Таблица 1. Среднегодовой миграционный прирост в развитых странах мира
(1000 человек)**

| | 1960-64 | 1965-69 | 1970-74 | 1975-79 | 1980-84 | 1985-90 | 1990-94 | 1995-2000 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------|-------------|
| Россия | -148* | -94* | 107* | 103* | 261* | 183* | 459 | 176 |
| США | 268 | 289 | 614 | 604 | 750 | 654 | 1051 | 1249 |
| Канада | 36 | 181 | 99 | 81 | 56 | 178 | 139 | 145 |
| Австралия | 80 | 98 | 128 | 117 | 89 | 121 | 101 | 95 |
| Бельгия | 14,3 | 16,7 | 9,0 | 7,2 | -7,1 | 8,0 | 19,1 | 11,3 |
| Германия | 163 | 221 | 171 | 15 | 2 | 332 | 563 | 204 |
| Греция | -41 | -36 | -25 | 57 | 17 | 24 | 58 | 20 |
| Дания | 2 | 1 | 5 | 2 | 1 | 6 | 10 | 16 |
| Ирландия | -21 | -15 | 10 | 10 | -7 | -33 | -1 | 16 |
| Испания | ... | -57 | 16 | 34 | -34 | -20 | 16 | 41 |
| Италия | -81 | -81 | -37 | 19 | -28 | -3 | 109 | 121 |
| Нидерланды | 4 | 10 | 27 | 36 | 14 | 27 | 41 | 31 |
| Норвегия | 0 | 1 | 3 | 4 | 5 | 7 | 8 | 11 |
| Португалия | -78 | -70 | -45 | 89 | 5 | -49 | -13 | 11 |
| Соединенное королевство | 60 | -45 | -32 | -11 | -12 | 60 | 67 | 205 |
| Швейцария | 56 | 17 | 3 | -28 | 16 | 26 | 46 | 11 |
| Швеция | 10,6 | 24,6 | 6,9 | 17,3 | 5,2 | 24,1 | 32,5 | 9,6 |
| Финляндия | -11 | -19 | 1 | -7 | 4 | 2 | 9 | 4 |
| Франция | 320 | 119 | 115 | 34 | 52 | 50 | 76 | 42 |

* - внутренняя миграция в СССР

Источники: Демографические ежегодники Госкомстата России за разные годы; Eurostat, European Social Statistics - Migration 2000; Council of Europe, Recent Demographic trends in Europe 20001; U.S. Bureau of Census, Statistical Abstract of the United States разные годы.

- Главным «притягивающим» мигрантов фактором явились экономические преимущества России по отношению к другим странам СНГ; среди «выталкивающих» факторов из стран СНГ в литературе обращается внимание на национальные конфликты и политическая обстановка. Известно, что **заметная**

часть иммигрантов из СНГ и Балтии (более 500 тысяч) прибыли в страну как беженцы или вынужденные переселенцы. Однако, имеющиеся факты подтверждают важность экономических детерминант в миграционном перераспределении населения между бывшими союзными республиками.

Рисунок 1. Международная миграция в России, 1980-2001 гг.

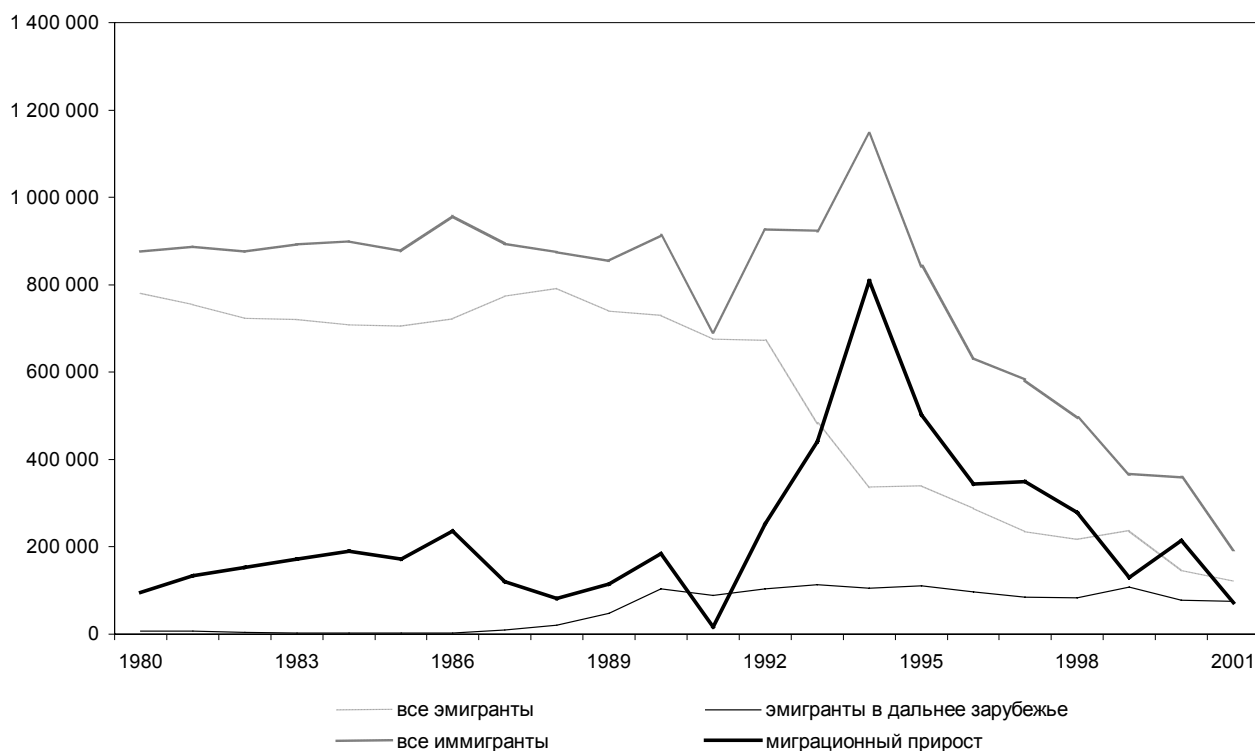


Таблица 2. Миграционный приток (отток) в Россию из стран СНГ и Балтии (в 1000 человек)

| Регионы | 1980-84 | 1985-89 | 1990-94 | 1995-99 | 2000-01 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Белоруссия | 33,4 | 17,3 | 1,6 | -1,8 | -7,7 |
| Украина | 212,3 | 111,6 | -23,9 | 322,2 | 51,6 |
| Закавказье | 160,2 | 226,2 | 516,6 | 364,4 | 60,8 |
| Казахстан | 230,9 | 260,6 | 612,2 | 832,8 | 157,0 |
| Средняя Азия | 132,1 | 191,9 | 901,1 | 472,6 | 109,5 |
| Балтийские государства | -25,8 | -22,4 | 178,9 | 53,6 | 4,0 |
| Другие | -22,2 | -82,4 | -513,0 | -481,3 | -150,9 |

Источник: Демографические ежегодники Госкомстата за разные годы

Так, в первой половине 1990-х гг. миграционные потоки реагировали на различия в экономической конъюнктуре между бывшими союзными республиками. Об этом в частности свидетельствует сопоставление уровней инфляции и направления миграционных потоков.

**Таблица 3. Структура миграционных потоков в Российскую Федерацию
(в % от общего числа прибывших и выбывших)**

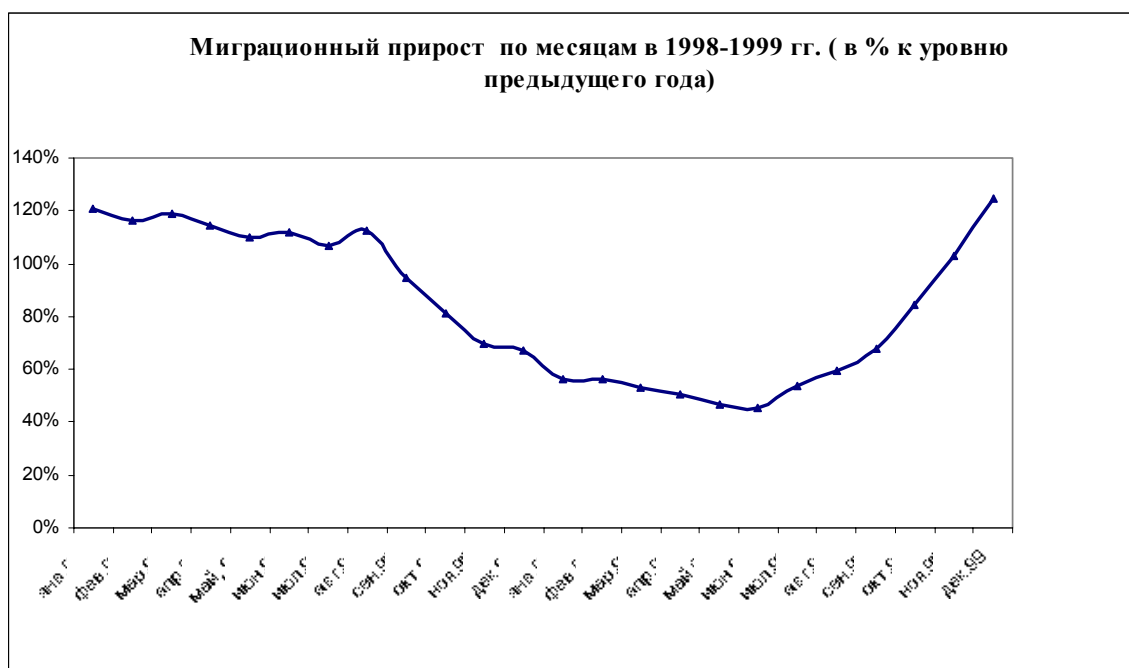
| Регионы | 1980-84 | 1985-89 | 1990-94 | 1995-99 | 2000-01 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Прибывшие | | | | | |
| Белоруссия | 7,6 | 7,6 | 5,2 | 3,6 | 3,2 |
| Украина | 44,7 | 40,4 | 25,0 | 24,2 | 21,4 |
| Молдова | | | | | |
| Закавказье | 9,3 | 13,0 | 15,6 | 14,6 | 13,9 |
| Казахстан | 21,0 | 20,3 | 22,7 | 35,0 | 36,6 |
| Средняя Азия | 13,5 | 15,2 | 26,2 | 20,1 | 23,3 |
| Балтийские государства | 3,8 | 3,5 | 5,3 | 2,3 | 1,2 |
| Другие | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,3 |
| Всего | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Выбывшие | | | | | |
| Белоруссия | 7,9 | 8,2 | 8,0 | 7,9 | 8,2 |
| Украина | 45,8 | 43,1 | 39,4 | 28,0 | 20,0 |
| Молдова | 4,0 | 4,6 | 3,6 | 2,3 | 1,3 |
| Закавказье | 6,4 | 8,8 | 6,3 | 4,0 | 3,8 |
| Казахстан | 18,0 | 16,2 | 13,8 | 12,6 | 11,1 |
| Средняя Азия | 12,0 | 12,2 | 9,2 | 7,5 | 3,8 |
| Балтийские государства | 5,1 | 4,6 | 2,0 | 1,0 | 0,7 |
| Другие | 0,6 | 2,3 | 17,7 | 36,7 | 51,1 |
| Всего | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Источник: Демографические ежегодники Госкомстата за разные годы

Минимальным миграционный поток в России был в 1991, когда уровень инфляции и экономическая нестабильность в ней были выше, чем в республиках. В 1998 году миграционные процессы сразу среагировали на финансовый кризис – приток иммигрантов в Россию сократился. Эти факты и опыт зарубежных стран позволяют предположить, что улучшение экономической ситуации в странах СНГ, в первую очередь в демографически неблагополучной Украине, приведет к сокращению иммиграционного притока в Россию и миграционного прироста населения в целом.

Таблица 4. Инфляция и миграционный прирост в начале 1990-х гг.

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| Индекс потребительских цен (в % к предыдущему году) | | | | | | |
| Украина | 105 | 194 | 2100 | 10256 | 501 | 280 |
| Белоруссия | 106 | 199 | 1071 | 1290 | 2321 | 344 |
| Казахстан | 106 | 179 | 1615 | 1758 | 1977 | 280 |
| Россия | 105 | 201 | 2609 | 940 | 315 | 231 |
| Миграционный обмен с Россией (в 1000 человек) | | | | | | |
| Украина | -4,1 | -66,1 | -110,0 | 17,3 | 139,0 | 89,0 |
| Белоруссия | 23,3 | -4,7 | -21,3 | -11,4 | 15,6 | 10,1 |
| Казахстан | 54,6 | 29,5 | 96,6 | 127,0 | 304,5 | 191,0 |
| Миграционный прирост России | 287,2 | 104,9 | 355,7 | 552,8 | 914,6 | 612,2 |



5. За прошедшие десять лет более 1 миллиона россиян выбыло на постоянное место жительства в дальнее зарубежье. Почти 95% из них выбыли в Германию, Израиль и США. В эмиграционном оттоке значимой была этническая составляющая: среди эмигрантов на ПМЖ преобладали народы, имеющие государственность за пределами бывшего СССР. В ряде зарубежных работ отмечается, что экономические мотивы, выражающиеся в стремлении улучшить свое благосостояние, проявляются и в этой «этнической эмиграции». Греки, евреи, немцы, финны получили не только возможность уехать, но и гарантированную помощь в обустройстве на своей исторической родине. Однако, эмиграционный потенциал перечисленных этнических групп в результате сокращения их численности уменьшается, что является одной из причин сокращения

эмиграционного оттока. В то же время постепенно увеличивается число эмигрантов, представляющих коренные народы России.

6. Предыдущие оценки отражают масштабы миграционных процессов на территории России. Однако, в зависимости от используемых источников оценки объемов миграционных потоков различаются. Так, оценки числа иммигрантов из России по зарубежным источникам как минимум на 20% превосходят оценки МВД. Намного существенней оказываются расхождения в числе иммигрантов в Россию. Опубликованные данные МВД о разрешении на въезд в Российскую Федерацию за 1997-2001 гг. почти в 20 раз меньше оценки Госкомстата о прибывших из дальнего зарубежья. Согласно оценкам Госкомстата, на долговременной основе за этот период в Россию прибыло порядка 62 тысяч иностранцев.
7. С каждым годом увеличиваются в России объемы временной иммиграции и краткосрочных перемещений. Так, по оценкам пограничной службы число пересечений государственной границы иностранными гражданами в 2000 г., не считая граждан из стран-участников СНГ, превышало отметку 7 миллионов, а российскими гражданами – 9 миллионов (таблицы 5-8). С учетом стран СНГ эти цифры увеличиваются соответственно в 3 и 2 раза. Однако, полнота учета краткосрочных перемещений в Россию граждан СНГ вызывает сомнения из-за безвизового режима пересечения границы и наличия у части из них двойного гражданства.
8. За приведенными выше цифрами стоит также тенденция к расширению трудовой и учебной эмиграция как внутри России, так и в страны дальнего зарубежья. В последнем случае речь идет об одном из основных каналов оттока высококвалифицированных специалистов из страны, поскольку часто краткосрочные контракты продлеваются и приобретают долгосрочный или постоянный характер. Однако в целом российские граждане и Россия в меньшей степени вовлечены во временные международные территориальные перемещения по сравнению с населением стран Запада. Так, в середине 1990-х гг. во Франции ежегодно фиксировалось почти 150 миллионов прибытий иностранцев, Чехии – 109 миллионов, в свою очередь более 15 миллионов раз французы и 48 миллионов раз чехи выезжали за пределы их государств.¹ В начале XXI века в России на контрактной основе по официальным данным работали около 250 тысяч человек, в то время как в Швейцарии – около 700 тысяч, во Франции – 1,5 миллиона, в

¹ Данные Международной организации по туризму.

Таблица 5. Численность иностранных граждан, прибывших в Россию из стран вне СНГ, по целям поездок, 1995-2000 (в 1000)

| | | | | | | |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Цели поездок | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Всего | 5311 | 5496 | 6491 | 6282 | 7102 | 7410 |
| Служебная | 2186 | 2274 | 1972 | 1876 | 1823 | 1997 |
| Туризм | 1787 | 1716 | 2290 | 1904 | 1924 | 2215 |
| Частная | 544 | 721 | 1139 | 1453 | 2265 | 2239 |
| Транзит | 84 | 127 | 128 | 119 | 73 | 90 |
| Обслуживающий персонал | 710 | 658 | 960 | 930 | 1017 | 869 |

Таблица 6. Численность российских граждан, выехавших за границу вне стран СНГ, по целям поездок в 1995-2000 (в 1000)

| | | | | | | |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| Цели поездок | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Всего | 8396 | 7788 | 9423 | 8480 | 8409 | 9819 |
| Служебная | 1696 | 1600 | 1539 | 1415 | 1480 | 1611 |
| Туризм | 2555 | 3422 | 4084 | 3251 | 2580 | 4252 |
| Частная | 2925 | 1448 | 2397 | 2522 | 2885 | 2867 |
| Транзит | 1220 | 1318 | 1291 | 1242 | 1464 | 1089 |

Таблица 7. Численность иностранных граждан, временно прибывших в Россию, по главным странам происхождения вне СНГ и целям поездок, 1995-2000 (в 1000)

| Страны | Всего | служебная | туризм | частная | Транзит | обслуживающий персонал |
|-----------|-------|-----------|--------|---------|---------|------------------------|
| Все | 38092 | 12128 | 11836 | 8361 | 621 | 5144 |
| Финляндия | 7870 | 3747 | 2343 | 919 | 9 | 851 |
| Польша | 5510 | 287 | 4315 | 160 | 41 | 706 |
| Литва | 4626 | 861 | 302 | 3099 | 143 | 220 |
| Китай | 2604 | 1096 | 949 | 133 | 36 | 391 |
| Германия | 1992 | 737 | 778 | 170 | 33 | 274 |
| Эстония | 1872 | 232 | 144 | 1180 | 33 | 284 |
| Латвия | 1412 | 353 | 207 | 516 | 17 | 319 |
| США | 1222 | 635 | 427 | 47 | 23 | 91 |
| Монголия | 838 | 296 | 149 | 221 | 81 | 85 |
| Италия | 552 | 228 | 268 | 12 | 7 | 39 |

Таблица 8. Численность российских граждан временно выехавших за границу вне стран СНГ по главным странам назначения и целям поездок, 1995-2000 (in 1000's)

| Страны | Всего | служебная | туризм | частная | обслуживающий персонал |
|-----------|-------|-----------|--------|---------|------------------------|
| Все | 52265 | 9341 | 20144 | 15044 | 7624 |
| Литва | 6696 | 1160 | 459 | 4508 | 510 |
| Финляндия | 5208 | 1420 | 1819 | 2075 | 772 |
| Турция | 4722 | 197 | 3385 | 443 | 695 |
| Китай | 4251 | 399 | 3113 | 92 | 647 |
| Польша | 4064 | 369 | 2944 | 127 | 624 |
| Германия | 2909 | 1027 | 606 | 731 | 506 |
| Испания | 1264 | 130 | 1001 | 21 | 113 |
| ОАЭ | 1229 | 46 | 859 | 112 | 211 |
| Италия | 1038 | 188 | 650 | 45 | 155 |
| Латвия | 994 | 351 | 150 | 402 | 89 |
| Япония | 963 | 102 | 61 | 13 | 787 |

Источники: Российский статистический ежегодник, разные годы; Туризм в России, разные годы.

Германии – 3,5 миллиона иностранных рабочих.² Относительно слабо развита в России международная учебная миграция. Так, во второй половине 1990-х гг. численность иностранных студентов в США превышала 500 тысяч человек, во Франции она составляла примерно 160 тысяч, в Германии и Великобритании – 150 тысяч, в России - только 60 тысяч человек. В то же время только чуть более 10 тысяч российских граждан учились за рубежом, против 40 тысяч немцев 60 тысяч японцев.³ **Следует ожидать, что по мере включения России в процесс глобализации, число таких временных перемещений россиян будет возрастать.**

9. Вместе с тем, приведенные выше цифры **не отражают в полной мере** тенденции и сложившуюся ситуацию в сфере международной миграции в России. Частично это объясняется плачевным состоянием системы учета легальных мигрантов. Кроме того, в настоящее время по различным умеренным оценкам в России находится **от 1 до 4 миллионов нелегальных мигрантов.**
10. **Позитивное значение международной миграция для демографического развития России и большинства ее регионов очевидно.** Значительная естественная убыль населения страны (7,4 млн. человек с 1989 по 2002 г.) была почти компенсирована миграционным приростом (5,6 млн. человек).
11. Аналогичных по точности **оценок влияния миграции на российскую экономику нет.** Противоречивость и неполнота данных о миграционных потоках, отсутствие информации о социально-экономических характеристиках мигрантов, малочисленность квалифицированных специалистов сдерживают исследования в этой области. В первую очередь положительная роль иммиграции на российскую экономику должна проявляться через обеспечение сбалансированности федерального и региональных рынков труда, придания им гибкости в краткосрочные периоды. Вероятно, миграционный приток в прошлом сдерживал сокращение, а ныне содействует росту ВВП.⁴ Поток населения из стран СНГ включал в себя большое число профессионалов высокой категории, благодаря чему был компенсирован отток квалифицированных специалистов в дальнее зарубежье. Кроме того, иммиграция, как правило, сопровождается притоком инвестиций, в

² OECD (2001), Trends in International Migration, Paris.

³ Данные ЮНЕСКО

⁴ В качестве примера, приведем оценку для Соединенного Королевства, согласно которой увеличение притока иммигрантов на 1% вызывает увеличение ВВП на 1,25-1,5%. См. Glover S., Gott C., Loizilion A., Portes J., Spencer J., Srinivasan N., Willis S., Migration: an economic and social analysis. Research, Development and Statistic Directorate, Home Office, London.

частности в жилищное строительство, иммигранты активно вовлекаются в индивидуальную трудовую деятельность, мелкий и средний бизнес и пр.

12. Среди отрицательных экономических последствий эмиграции в России в первую очередь называют утечку умов. Но стоит отметить, что реальные оценки последствий от эмиграции высококвалифицированных кадров с учетом произошедших изменений на рынке труда профессионалов и специалистов в 1990-х гг. не были выполнены. Используя опыт других стран (таблица 9), **Россия может и должна извлекать преимущества своего положения и как страны, привлекающей специалистов, и как страны, отдающей специалистов.** В настоящее время в стране преувеличиваются масштабы вероятного оттока квалифицированных работников. На основе подобных оценок выдвигаются необоснованные как с экономической, так и с гуманитарной точек зрения предложения законодательно ограничить эмиграционный отток из страны. Например, предлагается ввести обязательные контракты, согласно которым после окончания учебы выпускники Вузов должны отработать несколько лет в России, и др. По нашим оценкам, в первые годы после окончания учебы реально уезжает за рубеж только 5% выпускников ВУЗов. Сегодня гораздо острее с точки зрения эффективности государственных затрат на образование стоит проблема «внутренней эмиграции» специалистов: значительная часть выпускников сразу по окончании университетов или институтов работает не по специальности в частном секторе экономики.
13. Россияне, стремящиеся уехать за рубеж, должны выдержать конкуренцию со специалистами из других стран на рынках труда квалифицированной рабочей силы в других развитых странах. Однако этого сделать это не так просто. Так, если обратиться к самому динамичному в мире рынку труда США, то в 2001 г. по количеству одобренных виз Н1В (для специалистов в своей области) россияне (4,5 тысяч) значительно уступали выходцам из Китая (27 тысяч) и особенно из Индии (161 тысяча), на которых в течение последних лет приходится почти половина всех удовлетворенных обращений за визой данного класса. В то же время, из почти 700 тысяч обладателей студенческой визы только 5,8 тысяч человек были россиянами, в то время, как японцев насчитывалось 95 тысяч, китайцев – 74 тысячи, корейцев – 64 тысячи, индийцев – 49 тысяч.⁵ Отток квалифицированных специалистов в США

⁵ U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service (2003), 2001 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, Washington.

происходил и происходит практически из всех развитых стран.⁶ Однако, более точно миграционные перемещения мигрантов высокой квалификации в период

Таблица 9. Последствия миграции квалифицированной рабочей силы для стран эмиграции и для стран иммиграции

| ПОЗИТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ | |
|---|---|
| Страны эмиграции | Страны иммиграции |
| <i>В сфере науки и производства</i> | <i>В сфере науки и производства</i> |
| <p>Приток инноваций, международное сотрудничество, возвращение граждан с высшим зарубежным образованием и капиталом; Создание возможностей для экспорта технологий; Денежные переводы и инвестиции от диаспоры; Распространение новых методов менеджмента и расширение доступа к зарубежным рынкам благодаря предпринимателям-эмигрантам</p> | <p>Ускоренное развитие научных исследований и рост экономической активности; Усиление предприимчивости в быстрорастущих отраслях; Информационные потоки и развитие сотрудничества со странами эмиграции; Развитие культурного разнообразия и усиление творческого начала; Повышение экспортных возможностей</p> |
| <i>Для человеческого капитала</i> | Для рынка труда |
| <p>Усиление стимулов для населения страны приобретать высокую квалификацию и получать высшее образование; Увеличение отдачи от индивидуальных инвестиций в образование; Улучшение (вероятно) экономического положения специалистов в стране</p> | <p>Смягчение напряженности на рынке труда в быстрорастущих наукоемких отраслях экономики, вызванной нехваткой рабочей силы; Создание новых рабочих мест иммигрантами-предпринимателями; Иммигранты привлекают новых трудовых иммигрантов</p> |
| ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ | |
| <p>Утечка умов и снижение производительности (по крайней мере временно); Сокращение отдачи от инвестиций в образование</p> | <p>Высшее образование: уменьшение стимулов для коренного населения получать высокую квалификацию; Наука и технология: передача новых технологий зарубежным конкурентам и, возможно, враждебным странам</p> |
| ВЕРОЯТНЫЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ | |
| <p>Улучшение международного обмена знаниями, создание территориальных научно-производственных центров типа Силиконовой долины; Содействие реализации индивидуальных запросов к качеству и месту работы; создание рынка труда редких профессий; Международная конкуренция в области человеческого капитала усиливает стимулы для увеличения индивидуальных инвестиций в человеческий капитал</p> | |

Источники: OECD (2002), *International Mobility of Highly Skilled*, Paris; McLaughlan G., Salt J. (2002), *Migration Policies Towards High Skilled Foreign Workers*, Report to Home Office, March 2002.

⁶ Следует отметить, что термин утечка умов впервые был применен для характеристики миграционного потока специалистов из западной Европы в США.

глобализации отражает термин «циркуляция умов». Ученые и менеджеры мирового уровня представляют собой чрезвычайно мобильную категорию людей, которые относительно часто меняют места своего проживания и приложения труда. Во многих случаях их интенсивные миграции осуществляются в рамках внутрифирменных кадровых перестановок.

14. Более очевидным последствием масштабного оттока населения на постоянное место жительства является отток финансовых ресурсов. Так, если предположить, что каждый из 1 млн. эмигрантов, выехавших из России за рубеж на ПМЖ за прошедшие десять лет, вывез с собой 10 тыс. долларов, то сопутствующая эмиграция капитала составила как минимум **10 млрд. долларов**.
15. Нелегальная иммиграция в России, как и других странах, оценивается как крайне негативное явление. Уровень ее распространения непосредственно обусловлен длительным отсутствием, а затем и несовершенством миграционного законодательства. Последствия, равно как характеристики нелегальной иммиграции в России изучены слабо. Как показывают исследования, проведенные в других странах, последствия нелегальной иммиграции достаточно противоречивы. Она экономически выгодна работодателю, в роли которого выступают также представители государственного сектора экономики, и иммигранту, и порой всему обществу.⁷ Нелегальные иммигранты придают гибкость рынку труда и вносят заметный вклад в развитие таких секторов экономики, как строительство, туризм, коммунальные службы, мелкий бизнес, прислуга и даже информационные технологии. Но вместе с тем, нелегальные иммигранты обслуживают теневой сектор экономики и, тем самым, сокращает выплаты в бюджет. С нелегальной иммиграцией связывают такие негативные явления, как увеличение нетрудовых доходов, коррумпированность чиновников. Как правило, нелегальным иммигрантам ограничен доступ к системе здравоохранения и социального обеспечения. Многие из них не обеспечены нормальным жильем, а в местах их расселения и работы наблюдается неблагоприятная санитарная обстановка. Определенная часть нелегальных иммигрантов интегрирована в криминальные структуры или обслуживает их. В первую очередь по этим причинам нелегальная **иммиграция способствует**

⁷ См., Donato K.M., Durand J., Massey D.S., “Stemming the tide? Assessing the deterrent effects of Immigration Reform and Control Act”, *Demography*, Vol. 29, No. 2, pp.139-157. Tapinos G., Delaunay D. “Can one really talk of the globalisations of migration flows?” in *Globalisation, Migration and Development*. OECD, 1999.

распространению среди граждан ксенофобии, подрывает у них доверие к представителям власти, допускающих нарушение существующих законов, и самим законам, и тем самым вызывает рост социальной напряженности в обществе.

16. Огромный приток иммигрантов и неустроенность положения многих из них, обеспокоенность общественности целым спектром проблем, связанных, по мнению многих, с миграцией из-за рубежа, перспективы экономического и социального развития страны требуют проведения активной миграционной политики. Однако, в настоящее время, даже после принятия Правительством концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации цели миграционной политики остаются размытыми, а многие проблемы, связанные с миграцией, по-прежнему ждут своего решения.
17. В частности, распространению нелегальной иммиграции способствуют неразвитость системы пограничного контроля, противоречивость существующего миграционного законодательства, несовершенство систем регистрации иммигрантов и их найма на работу, противоречивость соглашений в области миграции со странами СНГ и слабая вовлеченность в систему двухсторонних и региональных международных соглашений в области миграции с другими странами. В результате объем нелегальной иммиграции, несмотря на постоянно декларируемую борьбу с ней, в стране не сокращается.

ИНСТИТУТЫ И МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

1. Сложность задачи создания системы институтов и механизмов регулирования миграционных процессов в РФ определялась следующими обстоятельствами:
 - В начале 1990-х гг. в России практически отсутствовал какой-либо значимый опыт в проведении иммиграционной политики, контроля масштабных пересечений границы, внешней трудовой миграции. В стране не было соответствующего миграционного законодательства и институтов, ответственных за его реализацию;
 - После распада СССР гражданско-правовой статус у многих жителей бывших советских республик не был определен;

- Военные и межнациональные конфликты вызвали значительные потоки беженцев и вынужденных переселенцев, нуждающихся в разнообразных видах помощи и поддержки;
- Существование прозрачной границы и безвизового режима со странами СНГ создавало условия для бесконтрольного и беспрепятственного пересечения государственной границы России;
- Самая протяженная в мире государственная сухопутная граница России была практически не оборудована для осуществления нормальной работы пограничных служб, численность пунктов пограничного и иммиграционного контроля не соответствовала и по-прежнему не соответствует реальным потребностям обстановки на границе;
- В экономике развивался теневой сектор и формировался высокий спрос на труд иммигрантов в ряде отраслей экономики (строительство, транспорт, сфера обслуживания);
- Государственная политика в области экономики, национальных и международных отношений, внутренней безопасности на протяжении 1990-х гг. проходила стадию формирования и часто была непоследовательной и противоречивой;
- России только предстояло создать систему двухсторонних или региональных международных соглашений в области регулирования миграционных процессов, социальной защиты мигрантов, предупреждения нелегальной миграции;
- Происходило постепенное и значительное ухудшение качества статистического учета миграции;
- Слабая материально-техническая и финансовая обеспеченность ведомств, отвечающих за осуществление иммиграционного контроля, помощи беженцам и вынужденным переселенцам, регистрацию и учета иммигрантов, не позволяла им в полной мере выполнять свои функции;
- У России – самая протяженная в мире государственная сухопутная граница. Ее длина в несколько раз превышает длину границы Европейского Союза и государственной границы США;
- Большинство граничащих с Россией государств обладали и обладают значительным эмиграционным потенциалом.

Институты

2. Главным действующим институтом, отвечающим за реализацию миграционной политики в России, является Федеральная миграционная служба. Кроме того, отдельные направления по контролю миграционных потоков и регламентации пребывания иностранных граждан находятся в ведомствах Министерства иностранных дел (паспортно-визовые службы) и Федеральной пограничной службой, Министерства труда, Министерства образования и Министерства Юстиции. Определяет миграционную политику правительство Российской Федерации.
3. Первая Федеральная миграционная служба в РФ была создана в 1992 году для координации деятельности, связанной с приемом нарастающих масс мигрантов из стран бывшего СССР. За 10 лет ФМС трижды меняла ведомственную принадлежность. В 2000 г. ее функции были переданы Министерству по делам Федерации, национальной и миграционной политики. 16 октября 2000 г. это министерство было упразднено, а 29 октября его функции, в части, касающейся реализации миграционной политики были переданы Министерству внутренних дел. С 15 мая 2002 года Федеральная миграционная служба существует как подразделение Министерства Внутренних Дел. С этого момента МВД является основным государственным ведомством, наделенным максимально возможными полномочиями в области регулирования внешней миграции и определения миграционной политики.
4. ФМС переданы практически все полномочия, связанные с иммиграционным контролем за въездом иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию страны, их трудоустройством, лицензированием фирм, занимающихся трудоустройством граждан РФ за границей, регистрацией и учетом мигрантов, обработкой и анализом информации о мигрантах, а также – выработкой мер миграционной политики и их реализацией.⁸ Функции регистрационного оформления пребывания иностранных граждан на территории РФ выполняет другая структура МВД - Паспортно-визовое Управление (включающее Паспортные столы и Отделы виз и регистрации). МВД также лицензирует деятельность посреднических организаций (фирм), осуществляющих трудоустройство граждан РФ за рубежом.

⁸ См.: Постановление о Федеральной миграционной службе и Приказ МВД РФ от 31 мая 2002г. № 522 "О полномочиях МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации в области миграции"

5. Передача миграционной службы МВД определяет преобладание в миграционной политике Российской Федерации жесткого силового подхода к решению экономической и гуманитарной задачи по привлечению мигрантов в РФ, а также к регуляризации положения массы мигрантов, находящихся на территории РФ с нарушением тех или иных правил и законов. Выступления руководителей ФМС подтверждают, что контрольно-ограничительная линия деятельности ФМС остается неизменной.
6. Такой подход не имеет экономического обоснования, поскольку проведение жесткой иммиграционной политики связано с налаженным пограничным контролем, который практически отсутствует на самой протяженной и необорудованной в основном российско-казахстанской границе, и не известно, когда будет установлен. Следующим условием реализации ограничительного подхода является организация эффективной службы контроля за иммигрантами внутри страны. Ориентация на депортацию, как главный метод борьбы с нелегальной иммиграцией, как показывает опыт, не оправдывает себя. Депортации - весьма дорогостоящее мероприятие. Практика их проведения, как правило, ограничиваются несколькими показательными акциями.
7. Одной из самых главных является проблема кадрового состава служб, ответственных за разработку и проведение миграционной политики. Третья по счету реструктуризация и смена ведомственной принадлежности миграционной службы привела к утрате значительной части кадров, накопивших определенный опыт в работе с мигрантами. В РФ отсутствует система профессиональной подготовки работников миграционных служб, и накопление профессионального опыта происходит стихийно, методом проб и ошибок. Мировая практика показывает, что в государствах, проводящих наиболее эффективную и гибкую миграционную политику, работники иммиграционных служб и связанных с ними институтов являются высококвалифицированными специалистами, имеющими специальную подготовку. Это способствует формированию престижа профессии и уважительного отношения к представителям служб со стороны общества и мигрантов.
8. Помимо отсутствия кадров, наличия в силу традиций тенденции к решению вопросов силовыми и ограничительными методами, деятельности ФМС МВД России свойственны такие черты как закрытость для общества и замкнутость относительно сотрудничества с другими государственными и научными учреждениями. В силу такого положения дел сосредоточение функций

регулирования миграции в одном органе сегодня представляется ошибочным. В развитых странах из главных характеристик деятельности миграционных служб является прозрачность и открытость. Разработка и реализация миграционной политики осуществляется в тесном взаимодействии с другими государственными подразделениями. В силу исторических традиций в большинстве стран выдача разрешений на работу возложена на Министерства труда. В США из службы иммиграции и натурализации в 2002 году была выведена служба пограничного контроля. В ряде стран существуют правительственные и общественные организации, которые проверяют деятельность миграционных чиновников.

9. В то же время следует, что закрытость для общества и замкнутость является отличительной чертой и других служб, связанных с управлением миграционными процессами. В данном случае речь идет о Министерстве иностранных дел и Федеральной пограничной службе.
10. В середине 1990-х годов в РФ появились и были официально оформлены негосударственные (неправительственные) организации. Основная сфера их деятельности связана с защитой прав вынужденных переселенцев в условиях бездействия со стороны или нарушения прав переселенцев администрацией регионов вселения. Новых НГО, ориентированных на добровольную миграцию чрезвычайно мало, или они не заявлены официально. Роль таких НГО на практике выполняют землячества, руководимые представителями диаспор, постоянно проживающими в РФ и имеющими гражданство России. В известной степени этим структурам свойственна замкнутость, связь с теневой экономикой, противодействие легализации мигрантов, находящихся на территории РФ с нарушением законодательства.

Законы

11. Нормотворчество в области миграционных процессов в РФ постоянно запаздывает по отношению к изменяющейся обстановке. На протяжении 1990-х гг. в России отсутствовал целый ряд базовых законов в области миграции. Так, законы, регулирующие вопросы приема беженцев и вынужденных переселенцев появились только в 1993 году, когда эти потоки приблизились к максимуму, за которым последовал столь же быстрый спад. Указ президента о мерах по введению иммиграционного контроля появился только в декабре 1993 года. Федеральный Закон о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию был принят только в августе 1996 года. Важнейший Федеральный

закон о правовом положении иностранных граждан вступил в силу только в конце 2002 года. До этого правовое положение иностранных граждан в РФ определялось Законом СССР от 24 июня 1981 года и Правилами пребывания иностранных граждан в СССР от 26 апреля 1991 г. Введенные законодательные ограничения на въезд и сроки пребывания в стране превратили многих из тех, кто на протяжении нескольких лет приезжали в Россию жить и работать, в нелегальных иммигрантов.

12. Недостатки в миграционном законодательстве и прежнем Законе о гражданстве, а также бюрократические проволочки, привели к тому, что **более одного миллиона человек, приехавших в Россию после распада СССР и до принятия нового закона «О гражданстве Российской Федерации» в мае 2002 г., оказались лицами без гражданства.**
13. В условиях отсутствия адекватного изменяющейся миграционной обстановке федерального законодательства, регионы, испытывающие наибольшее миграционное давление, были вынуждены заниматься нормотворчеством в этой области.⁹ Региональные акты часто противоречили не только федеральным законам, но и Конституции РФ.
14. К настоящему времени в РФ сформирована обширная законодательная база в области миграции, исчисляемая несколькими десятками нормативных актов федерального, регионального и ведомственного уровня. Однако, следует признать, что эффективность законов, регулирующих миграционные процессы, остается низкой. **Главным недостатком базовых законов выступает их ограничительная направленность.** Это выражается в следующем:
 - условия получения разрешения на временное проживание и вида на жительство неоправданно строги, особенно для тех, кто прибыл в Россию с намерением стать ее постоянным жителем;
 - порядок выдачи разрешений на работу иностранцам сложен и затянут во времени;
 - регистрация иммигрантов представляет собой сложную бюрократическую процедуру;
 - в качестве главной меры борьбы с нелегальной иммиграцией акцент делается на выдворении иностранного гражданина за пределы РФ.

⁹ См., например, Мукомель В., Паин Э., ред. (1999), Вынужденные мигранты в Центральной России. Москва

15. Одной из самых противоречивых в Федеральном законе о правовом положении иностранных граждан является статья 20, согласно которой иностранец обязан зарегистрироваться в течение трех рабочих дней со дня прибытия в РФ. Это положение является труднореализуемым для большинства граждан, пребывающих в страну в безвизовом режиме, в силу ограниченности пунктов регистрации и бюрократической волокиты.
16. В то же время в России слабо разработана нормативная база, направленная на решение проблем борьбы с лицами, содействующими нелегальной миграции, организаторам траффинга, наказания работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов. Ответственность за нарушение иммиграционного законодательства возлагается главным образом на иммигрантов. Среди других, не решаемых проблем борьбы с нелегальной миграцией необходимо отметить следующие: проблема идентификации личности нелегальных мигрантов; содержание нелегальных мигрантов; большие расходы, связанные с задержанием и проведением необходимой работы с нелегальными мигрантами. Все это лишь подтверждает тезис о том, что в стране отсутствует эффективная система предупреждения нелегальной миграции.
17. Отдельные положения миграционного законодательства не выполняются. Так, централизованный учет иностранных граждан, о котором говорится в Главе IV федерального закона о правовом положении иностранных граждан, не ведется. **В стране открыто действуют фирмы и частные лица, предлагающие содействие в оформлении регистрации или приобретении миграционных карт. Многочисленные случаи коррупции со стороны чиновников и милиции по отношению к иммигрантам остаются безнаказанными.**
18. В ряде регионов России существует повышенный спрос на рабочую силу различной квалификации, который не может быть удовлетворен за счет внутренних ресурсов. Согласно законодательству, основным регулятором трудовой миграции должны были стать постановления трех министерств (МВД, МинТруда и Минэкономразвития) о распределении квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности. На 2003 год численность этих приглашений определена в 530 тысяч. Однако, как показывает практика, квоты остаются нереализованными. Миграционное законодательство фактически создает препятствия для нормального функционирования рынка труда и стимулирует развитие нелегальной иммиграции. Это особенно ярко проявляется в случае с теми видами деятельности, которые

имеют явный сезонный характер (строительство, сельское хозяйство, сфера обслуживания). Удовлетворение всех бюрократических процедур по времени может сорвать выполнение сезонных работ. **Экономически работодателям более целесообразно привлекать иностранную рабочую силу с нарушением законодательства при отсутствии эффективных штрафных или иных регулирующих санкций.**

19. В России до сих пор не разрабатывается перечень специальностей, на которые существует повышенный спрос и которые с избытком представлены на российском рынке труда. Отсутствие подобных документов не позволяет определить конкретные направления политики в области трудовой иммиграции и разработке критериев отбора иммигрантов. Эффективному проведению такой политики и борьбе с нелегальной занятостью могли бы содействовать широкодоступные информационные системы по трудоустройству иностранцев на региональном или федеральном уровнях.
20. Большую часть нелегальных иммигрантов составляют граждане – стран СНГ. Как правило, они въезжают в Российскую Федерацию на законных основаниях в порядке, не требующем получения визы. В случае регистрации в течение трех рабочих дней со дня прибытия граждане СНГ могут находиться на территории страны до 90 суток. Подобная практика создает условия для нелегальной занятости иностранцев, в которой заинтересованы различные работодатели. Безвизовый режим и потребность в труде иностранных рабочих из стран СНГ, с одной стороны, и бюрократическая волокита и ограничительные нормы миграционного законодательства, с другой, находятся в явном противоречии.
21. Существует два последовательных способа решения данного противоречия. Первый – введение визового режима с приграничными странами СНГ, что в принципе является дорогостоящим мероприятием, поскольку потребует огромных человеческих, материальных и финансовых ресурсов. Второй способ заключается в том, чтобы по аналогии с Европейским Союзом (вставка 1) перейти от политики искусственных ограничений к политике свободного передвижения между некоторыми странами-участниками СНГ. Параллельно должна проводиться политика, направленная на укрепление границ, и ужесточение санкций против тех, кто нарушает или способствует нарушению законов о въезде и пребывания иностранных граждан на территории страны (работодателей и разного рода посредников).

Вставка 1.

Граждане стран-участников Европейского Союза, обладают правом на свободу перемещения, выбора места работы и жительства во всех странах Европейского Союза. При трудоустройстве им не нужно получать разрешение на работу. Вместе с тем, по истечении определенного срока проживания в другой стране ЕС иммигранты, как и граждане этой страны, должны зарегистрироваться по новому месту жительства. При этом от иммигранта может потребоваться подтверждение его способности содержать себя и свою семью без помощи общественных фондов. Это требование является, пожалуй, единственным, в некоторой степени ограничивающим свободу перемещений внутри Европейского Союза. Присоединение к Евросоюзу новых членов из Центральной и Восточной Европы позволит автоматически решить проблему масштабной нелегальной иммиграции из этих стран.

22. В настоящее время иностранец, законно находящийся на территории России может попасть в одну из четырех категорий: временно пребывающий в РФ, временно проживающий в РФ, постоянно проживающий в РФ, обладающий особым статусом. Разрешение на временное проживание выдается в пределах квоты, утвержденной Правительством, сроком до 3-х лет. Для получения вида на жительство, иностранец должен прожить в России как минимум еще один год. Временно проживающие и постоянно проживающие иностранные граждане обязаны ежегодно проходить перерегистрацию в территориальном органе МВД. Учитывая также особенности процедуры получения гражданства, можно отметить, что в настоящее время иммиграционная политика направлена на привлечение в страну временных трудовых мигрантов.
23. В отличие от стран классической иммиграции **в российском законодательстве нет такой категории лиц как иммигрант (переселенец)**. Процесс интеграции в российское общество тех, кто прибыл в Россию с намерением постоянно жить и работать в ней, усложняется и затягивается в законодательном порядке. Они последовательно должны получить разрешение на временное проживание и вид на жительство, который продлевается раз в пять лет в местном территориальном органе МВД. Хотя, как показывает практика, за прошедшие десять лет численность переселенцев в Россию из стран СНГ исчисляется миллионами человек. В России нет закона об иммиграции. В Украине такой закон был принят в 2001 году.
24. По сравнению с другими странами в России фактически нет миграционной программы по воссоединению семей. Определение круга родственников, которым

может быть выдано разрешение на временное проживание без учета квот, представляется чрезвычайно узким. Кроме того, одним из условий предоставления является наличие родственника, состоящего в гражданстве РФ. Так, согласно статье 6 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан, разрешение на временное проживание может быть выдано только нетрудоспособным родителям, имеющим в России сына или дочь, состоящих в гражданстве РФ; детям, имеющим в России нетрудоспособного родителя, состоящих в гражданстве РФ; состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, постоянно проживающим в Российской Федерации. Таким образом. Гуманитарный потенциал российского иммиграционного законодательства не реализуется в должной мере.

25. Переселенческие программы в России в 1990-х гг. были фактически реализованы в рамках закона «О вынужденных переселенцах». После распада СССР этот закон наряду с законом «О беженцах» сыграл огромную роль в переселении и обустройстве на новом месте бывших граждан СССР, проживавших на территории союзных республик. Однако несовершенство этих федеральных законов, не подкрепленное в должной мере финансовыми и материальными ресурсами, вызвало трудности социально-экономической адаптации и интеграции беженцев и вынужденных переселенцев в российское общество.
26. За последние 10 лет Российской Федерацией было подписано несколько межправительственных соглашений (как со странами СНГ, так и некоторыми зарубежными государствами) по вопросам миграционного обмена и порядка въезда граждан на территории государств, подписавших соглашения. В 1998 году странами СНГ было принято соглашение «О сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией». Однако, межправительственные соглашения РФ и стран-участников СНГ нуждаются в пересмотре. В ряде случаев Россия выполняет соглашения в одностороннем порядке, а страны-партнеры самоустранились от контрольных и регулирующих функций. Более того, некоторые государства-участники СНГ заключили договора с третьими странами, упростив порядок миграционного обмена.
27. Иммиграционный контроль в соответствие с законодательством России является функцией ФМС. В условиях безвизового режима въезда в Россию граждан СНГ, его основная задача состоит в предупреждении нелегальной иммиграции из третьих стран, в частности с территории стран СНГ, а также предупреждения въезда в Россию отдельных категорий граждан-стран СНГ, главным образом тех,

кто угрожает безопасности граждан России. В 1996-2000 г. при пересечении границы было отказано во въезде в Россию более 225 тысячам иностранцев. Около 7 тысяч человек были задержаны при попытке проникнуть в Россию, минуя пограничные пункты, либо без надлежащих документов.

28. Говорить об эффективности иммиграционного контроля, опираясь на эти данные сложно. Ровным счетом, нельзя говорить об успехах борьбы с нелегальной миграцией, опираясь только на следующую информацию. За незаконное пребывание в России в 2000 году поданным МВД было задержано и оштрафовано 150 тысяч иностранцев, главным образом из стран СНГ. В 1998-2000 из страны было выслано около 70 тысяч иностранцев, нарушивших российские законы, в том числе закон о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию¹⁰.
29. Целый ряд обстоятельств не позволяют ФМС в должной мере осуществлять все задачи иммиграционного контроля. В частности, открыто недостаточное количество пунктов иммиграционного контроля, а те которые существуют, не оборудованы на современном уровне, как того требовал указ Президента РФ «О мерах по введению иммиграционного контроля» еще в 1993 году. Прозрачные границы между Россией и Казахстаном, Россией и Украиной, открывают путь транзитным и нелегальным мигрантам на территорию России из третьих стран. Вместе с тем, не представляется возможным полностью контролировать российско-казахстанскую границу, протяженностью в 7500 км.¹¹ При определенных условиях совместная охрана государственных границ должна дать больший эффект как с точки зрения иммиграционного и таможенного контроля, так и с точки зрения расходов по ее охране.
30. Таким образом, ныне действующее в России миграционное законодательство не охватывает все проблемы, связанные с иммиграцией, отдельные его положения противоречат друг другу, в недостаточном объеме осуществляется контроль за выполнением принятых законов. Все это служит одним из факторов для развития нелегальной иммиграции, а также таких сопутствующих ей явлений как коррупция и преступность.

¹⁰ МОМ (2002), Тенденции в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Обзор за 2001-2002 годы. Москва СС.38-40.

¹¹ Это почти 3 раза превышает протяженность границы между США и Мексикой. Как известно, эту хорошо оборудованную и охраняемую границу ежегодно нарушают десятки тысяч нелегальных мигрантов.

Информационное обеспечение миграционной политики

1. В настоящее время в Российской Федерации существуют следующие основные источники данных о зарубежных мигрантах различных категорий:
 - 1) Данные переписи населения 2002 года (Госкомстат РФ);
 - 2) Материалы текущего учета мигрантов на основе листков статистического учета мигранта (Госкомстат РФ);
 - 3) Сведения о числе лиц, получивших разрешение на временное проживание на территории РФ (МВД);
 - 4) Сведения о числе лиц, получивших вид на жительство в Российской Федерации (МВД);
 - 5) Сведения о числе беженцев и лиц, ищущих убежище (МВД);
 - 6) Сведения о числе иностранных граждан, получивших разрешение на занятие трудовой деятельностью на территории РФ (МВД и Минтруда);
 - 7) Сведения о числе иностранных граждан, обучающихся в образовательных учреждениях Российской Федерации (МВД и Минобразования);
 - 8) Данные пограничной статистики о фактах пересечения границы и целях поездок (ФПС);
 - 9) Учет лиц, обладающих особым статусом, сведения о количестве въездных виз, выданных за рубежом (МИД);
 - 10) Частично и в ограниченных объемах используются данные выборочных обследований.
2. При наличии столь многочисленных источников данных в области информационного обеспечения миграционной политики в России сложилась крайне тяжелая ситуация. **В настоящее время мы не обладаем надежной информацией о численности и социально-демографических характеристиках отдельных категорий иностранного населения, находящегося на территории России**¹². К опубликованным Госкомстатом РФ сведениям о миграционных потоках следует относиться с осторожностью из-за постоянного реформирования системы текущего учета миграции. Так, в 1996 году были изменены критерии идентификации мигрантов, статистическому наблюдению стали подлежать только лица, получающие постоянную регистрацию по месту жительства. Для временно зарегистрированных иностранцев, независимо от фактического времени их проживания в данном регионе и количества повторных регистраций, *не*

¹² В определенной степени этот пробел должны восполнить результаты переписи населения 2002 года.

составляются листки статистического учета мигранта. В октябре 2000 г. было введено правило обязательного документирования видом на жительство всех иностранных граждан, намеревающихся временно или постоянно проживать в РФ, вид на жительство представлялся только в рамках воссоединения семей узкому кругу родственников граждан РФ. В результате этих изменений данные о миграционных потоках оказываются формально и в значительных объемах заниженными. Однако многие исследователи и политики восприняли эту информацию как реальный факт. Информация, собираемая МВД, Федеральной пограничной службой, Министерством иностранных дел является практически закрытой, а методики и принципы ее сбора, коррекции и обработки остаются неизвестными общественности. Разобщенность ведомств, собирающих и обрабатывающих данные о различных категориях мигрантов, приводят к тому, что оценки численности мигрантов одной и той же категории отличаются в несколько раз.

3. К сожалению, природа данных о миграции, как правило, не известна не только представителям органов власти, но даже ученым. Отсутствие внятных методик сбора информации создает условия для вольной интерпретации цифр, спекуляций на теме миграции, что провоцирует распространение ксенофобии и формированию в общественном сознании настроений, основанных на неприятии мигрантов. Сегодня назрела острая необходимость систематизировать методики сбора и разработки данных, которые накоплены различными ведомствами. **Без надежного информационного обеспечения миграционная политика может стать рискованным и затратным делом.**
4. Проблемы, связанные со статистической информацией о миграции в современной России, определяются действием следующих факторов:
 - Неприспособленностью существовавших систем для учета иностранных мигрантов разных категорий;
 - Отсутствием регистра населения и регистра иностранного населения;
 - Отсутствием традиции учета иностранных мигрантов;
 - Отставанием институциональной базы учета мигрантов от требований изменяющейся миграционной и геополитической обстановки. Нормативные акты, регламентирующие процедуру учета, принимаются с запозданием;
 - Отсутствием координации в деятельности ведомств, ведущих различные системы учета мобильного населения и территориального движения внутри России, за ее границы и из-за ее границ;

- Отсутствием эффективной системы контроля над качеством сбора и обработки данных;
- Неоправданной закрытостью ведомственной информации и неготовностью самих ведомств – в первую очередь МВД и МИД – к сотрудничеству с учеными и практиками в области исследования миграционных процессов. Это проявляется не только в ограничениях публикации агрегированных данных и доступа к ним, но и, в подавляющем большинстве случаев, отсутствии информации о методиках и принципах сбора и обработки данных, что делает невозможным корректный анализ публикуемых этими ведомствами сведений.
- С одной стороны – инертностью ведомств в отношении изменений в сфере учета, обработки информации и правил ее распространения (публикации), с другой стороны – поспешностью принятия недоработанных нормативных документов, несовершенство которых неизбежно затягивает процесс становления новых систем сбора данных.
- Отсутствием традиции и системы корректировки данных, полученных после реформирования или внесения изменений в существующие системы сбора данных о миграции.

5. Введение миграционных карт как средства учета иностранных мигрантов вызывает пока много вопросов. Представляется проблематичной возможность обработки и ввода в электронную базу данных¹³ примерно 30 миллионов первичных документов, поскольку до последнего времени техническое оснащение органов внутренних дел оставалось весьма слабым. Реализация этой задачи требует массивных финансовых вложений в деятельность ФМС. Кроме того, они не предназначены для учета миграции российских граждан. В документах, относящихся к созданию базы или банка данных на основе миграционных карт, отсутствуют условия доступа к полученной информации. В настоящее время миграционная карта выступает скорее как средство принуждения к регистрации. Она дает право на беспрепятственный последующий выезд с территории РФ, если в ней будет проставлена регистрация человека органами ОВИР.

¹³ См. Приказ МВД РФ от 21 ноября 2002 г. N 1137 "Об утверждении Инструкции по выдаче, оформлению и учету миграционных карт паспортно-визовыми подразделениями и подразделениями по делам миграции МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации"

6. Можно сказать, что с момента вступления в силу принятого в 2002 году нового Закона о правовом положении иностранных граждан и ряда относящихся к нему подзаконных актов, в корне изменилась вся система сбора данных об иностранных мигрантах. Начиная с февраля 2003 года, все лица, получающие вид на жительство или разрешение на временное проживание регистрируются исключительно в ОВИРах. Регистрация в паспортных столах для этой, важнейшей с точки зрения статистики совокупности, отменена. В этом не было бы большой проблемы, если бы функции статистического учета – а именно, составления листков учета мигранта – взяли на себя органы ОВИР. Однако этого не произошло, в результате чего **существующая система текущего учета международной миграции практически разрушается**. Поскольку новая система учета международных мигрантов в стране не создана, ученым и политикам придется иметь дело с далеко неполными данными.
7. Вступление в силу нового закона о правовом положении иностранных граждан сопровождается появлением подзаконных нормативных актов, в том числе – инструкций, предписывающих ведение учета мигрантов разных категорий. Однако, в опубликованных документах данные учетные процедуры представлены, как и ранее, в самом общем виде.
8. Поспешность и непродуманность вводимых изменений ведет к росту затрат на отладку новых систем и устранение недостатков (которые можно было предвидеть). К сожалению, природа данных о миграции, как правило, не известна представителям органов власти. Отсутствие внятных методик сбора информации создает условия для вольной интерпретации цифр, спекуляций на теме миграции, что провоцирует распространение ксенофобии и формированию в общественном сознании настроений, основанных на неприятии мигрантов. Сегодня назрела острая необходимость систематизировать методики сбора и разработки данных, которые накоплены различными ведомствами. **Без надежного информационного обеспечения миграционная политика может стать рискованным и затратным делом.**
9. Во всех странах с развитым миграционным законодательством и давней историей регулирования миграционных процессов все решения в области миграционной политики обеспечиваются должной информационной поддержкой. В Приложении 1 представлены сведения об основных источниках данных в зарубежных странах, принимающих иммигрантов. Сбор информации, ее предварительная обработка и представление в различных формах (публикации, на магнитных носителях, в

Интернете) представляют собой одну из главных задач служб, ответственных за контроль над миграционными процессами. Так, например, статистика международной миграции США и Канады доступна на веб-сайтах соответствующих иммиграционных служб. У исследователей и экспертов в области миграции в этих странах, как правило, нет ограничений в доступе к *обезличенным* данным регистров. Все законы, подзаконные акты, инструкции, обеспечивающие учет миграционных событий, являются доступными всем желающим, в том числе через Интернет.

ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Первые федеральные программы регулирования миграции, как и последующие, были ориентированы на потоки русскоязычных вынужденных переселенцев и беженцев из республик бывшего СССР в Россию. Однако, как показала практика, жесткие финансовые ограничения позволяли выполнить лишь некоторую часть запланированных мер помощи новоселам. Население в регионах, в которые направлялись переселенцы, часто негативно воспринимало новых соседей. Неустроенность быта, ощущение ненужности государству вызывало протест со стороны мигрантов. Возникли первые переселенческие объединения, основной целью которых стало противостояние бюрократической машине и отстаивание минимальных экономических и социальных прав. Многие проблемы этой категории российских граждан не решены еще и сегодня, хотя со времени переезда большинства прошло уже не менее 10 лет. По истечении установленного законом срока, люди снимаются с учета в миграционной службе, лишаясь статуса беженца и вынужденного переселенца.
2. В 1997 году была принята миграционная программа, в которой впервые широко определялись цели и задачи миграционной политики государства (вставка 2)¹⁴. Однако, основные принципы государственной политики по-прежнему были связаны с беженцами и вынужденными переселенцами. В программе прозвучал тезис о том, что иммиграция и из бывших союзных республик может оказать неблагоприятное воздействие на миграционную ситуацию внутри России и на состояние рынка труда. В этой программе проявились некоторые общие черты,

¹⁴ Федеральная Миграционная программа на 1998 - 2000 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. N 1414)

которые в соответствии с принципом преемственности переходили в другие миграционные программы:

- соединение в одной миграционной программе проблем внешней и внутренней миграции;
- соединение в программе проблем эмиграции и иммиграции;
- мероприятия по усилению иммиграционного контроля;

Вставка 2.

**Федеральная Миграционная программа на 1998 – 2000 годы (утв. постановлением
Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. N 1414)**

Основной целью государственной миграционной политики является регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации.

Основными задачами государственной миграционной политики являются:

защита прав и интересов мигрантов;

развитие системы иммиграционного контроля;

соблюдение государственных интересов при разработке и реализации миграционных программ и мероприятий;

регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономического развития и экологической обстановки в регионах, национальной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения;

создание условий для приема и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в процессе адаптации к существующему социально-экономическому положению.

Исходя из поставленных задач, государственная миграционная политика в настоящее время должна осуществляться в соответствии со следующими принципами:

стимулирование рационального территориального распределения потоков вынужденных мигрантов;

недопустимость дискриминации мигрантов по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям;

личное участие вынужденных переселенцев в обустройстве на новом месте жительства, осуществляемом при государственной поддержке;

квотирование ежегодного приема беженцев и предоставления временного убежища;

запрещение высылки или принудительного возвращения беженцев в страны, откуда они прибыли, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами или международными договорами Российской Федерации.

- декларация борьбы с незаконной миграцией как предупредительными (например, иммиграционный контроль, развитие сотрудничества с другими странами), так и репрессивными мерами (например, депортации);
- развитие связей с соотечественниками за рубежом;
- создание условий для интеграции вынужденных мигрантов;
- создание условий для противодействия «утечки умов»;
- ориентация многих предложений на русскоязычное население за рубежом и использование термина «репатриация»;
- обоснование совершенствования системы учета миграции.

3. В 2001 году рассматривался проект Федеральной миграционной программы на 2002-2004 год, который в процессе дискуссий эволюционировал в проект программы на 2002-2005 год.¹⁵ В изменившихся условиях центр тяжести миграционной политики переместился от проблем беженцев и вынужденных переселенцев к проблемам экономической миграции. В одном из вариантов программы ее задача определялась следующим образом: «В 2002-2004 года использовать имеющиеся возможности для того, чтобы поправить экономическое и демографическое положение Российской Федерации в первую очередь за счет миграции населения из стран ближнего зарубежья и сокращения миграции из России в другие страны». В программе говорилось о необходимости принятия закона «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы в Российской Федерации». В новом варианте программы на 2002-2005 годы в сфере внешней трудовой миграции среди приоритетных направлений деятельности предлагались, в частности, следующие:

- Введение на законодательном уровне разрешительного порядка на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности вне рамок

трудового найма (договоры подряда, различные виды индивидуальной деятельности, мелкая торговля и т.д.);

□ Необходимость определения круга лиц, для которых доступ на российский рынок труда должен быть максимально упрощен (носители редких профессий, иностранные работодатели и др.).

Эта программа принята не была принята. Ряд интересных идей, высказанных в ходе ее обсуждения, остался нереализованным. Как показало дальнейшее развитие событий, в споре между сторонниками либерального и ограничительного подходов в области регулирования миграции временную победу одержали последние.

4. В одобренной Правительством Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года¹⁶, впервые прозвучала возможность **легализации иммигрантов**, а также утверждалась необходимость стимулирования замещающей миграции.
5. В 2003 году была принята долгожданная Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.¹⁷ Отдавая должное профессионализму авторов концепции, остановимся на некоторых спорных, на наш взгляд, положениях.
6. В Концепции, как и предыдущих миграционных программах, объединены меры по регулированию внутренней и внешней миграции. Но эти пространственные процессы подчиняются разным закономерностям и регулируются различными методами, в них вовлечены разные категории населения. Говоря о внешней миграции, следует отметить, что, как и в предыдущих документах, в Концепции представлены меры как иммиграционной, так и эмиграционной политики, а также политика в области поддержки и развития взаимоотношений с соотечественниками. Соединение в концепции фактически четырех разных направлений политики лишает концепцию целостности, превращает ее в эклектичный по структуре и содержанию документ.
7. Основы эмиграционной политики определены в Конституции России и в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». По Конституции каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Поэтому обсуждение в

¹⁵ Министерство по делам национальностей и миграционной политики Российской Федерации (2001), Федеральная миграционная программа на 2002-2004 год. Проект.

¹⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2001 года, № 1270-р, Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года.

Концепции отрицательных последствий эмиграции, на наш взгляд, излишне, поскольку стимулирует и поддерживает сторонников введения широких ограничительных мер по контролю над выездом из страны.

8. Если говорить об иммиграционной политике, то ее цели представляются размытыми, а основные приоритеты регулирования иммиграционных процессов, по сути, не были определены. В программе иммиграционной политики должны быть заложены ответы на вопросы: «Сколько иммигрантов можно пускать в страну? Каких иммигрантов следует пускать в страну? Что делать для интеграции иммигрантов?». Ответов на эти вопросы в Концепции нет.

Вставка 3.

**Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации
(Одобрена распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г., № 256-р).**

Целями регулирования миграционных процессов в Российской Федерации являются обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворения потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации.

9. Многочисленный ряд задач, нерешенных в предыдущие годы, перешел в Концепцию «по наследству» от предыдущих программных документов по миграции. Опыт показывает, что без надлежащих ресурсов, а также без выделения приоритетов в условиях ограниченных ресурсов, такие задачи, как автоматизация и унификация технологий иммиграционного и других форм контроля, создание различных систем учета, автоматизированных банков данных и др., решены не будут. Поэтому простое перечисление списка подобных задач придает Концепции декларативный характер.
10. В Концепции преобладает ограничительный подход к регулированию, как иммиграционных, так и эмиграционных процессов. Предполагается дальнейшая регламентация въезда и последующего пребывания на территории России

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г., № 256-р, Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

иностранных граждан, усиление их ответственности за нарушение правил пребывания. В разделе «Миграционная ситуация» в каждом параграфе об иммиграции наряду с констатацией факта отмечаются его только негативные последствия.

11. Программа не дает прямого ответа на вопрос: «Является ли Россия страной иммиграции в классическом понимании этого термина?». Это связано с тем, что понятия «временный мигрант» и «постоянный мигрант» смешиваются в одном термине «иммигрант». С учетом особенностей миграционного законодательства, создается впечатление, что по направленности иммиграционная политика в России, аналогична, политике, принятой до недавнего времени в большинстве европейских государств. Это означает, что РФ не является страной иммиграции в строгом смысле этого слова, а ее миграционной политика ориентирована на временные перемещения иностранных рабочих. Но в то же время, в Концепции говорится о содействии добровольному переселению соотечественников из стран-участников СНГ и государств Балтии. Однако, в этом случае непонятно, почему проблема интеграции мигрантов в Концепции ограничивается только одной категорией мигрантов - вынужденными мигрантами. В начале 1990-х гг. подобная политика интеграции была объяснимой, но в начале XXI века – в случае добровольных переселений - нет.
12. В таком многонациональном государстве со сложной историей в программных иммиграционных документах следует отказаться от использования такой категории, как «репатриация русскоязычного населения». Во-первых, он не точен, поскольку русские и другие титульные народы России, равным счетом, как и титульные и другие народы стран СНГ, сотни лет проживают на территориях сопредельных государств. Они живут «дома». Во-вторых, оценки иммиграционного потенциала стран СНГ, полученные на основе оценок численности русского или русскоязычного населения, не корректны. Более того, они искажают перспективу развития миграционных процессов. В этом можно убедиться на примере русскоязычного населения стран Балтии, которое ожидает полного присоединения прибалтийских государств к Европейскому Союзу и не стремится на свою историческую родину. В то же время молодые иностранные рабочие из Таджикистана или Азербайджана в Москве часто слабо владеют русским языком. Вообще мировая практика показывает, что программы репатриации являются уделом мононациональных государств: Германии, Греции, Израиля, Италии, Кореи, Финляндии, Японии.

13. Вместе с тем, введение иммиграционной программы воссоединения семей или балльной системы отбора экономических иммигрантов с включением пункта о знании русского языка создает очевидные преимущества для переселения русскоязычного населения из бывших союзных республик.
14. К сожалению, при обсуждении целей и принципов иммиграционной политики часто забывается тот факт, что в 18-19 веках иммиграция была важным фактором развития многих территорий Российской империи.

РЕФОРМИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Миграционная политика в мире по содержанию и формам ее реализации так же разнообразна, как и история государств, в которых она проводится. Поэтому все попытки разработать единую модель оптимального управления миграционными процессами на национальном уровне были обречены на провал. В то же время, многие эксперты высказывались достаточно резко об эффективности иммиграционной политики проводившейся и проводимой в их странах, и законодательной базе этой политики. Так, несмотря на усложнение процедуры въезда во многих странах Западной Европы в 1990-х гг., численность иностранного населения и нелегальных иммигрантов в большинстве из них увеличивалась (таблица 10). Фактически были получены те же результаты, что и во второй половине 1970-х гг., когда запрет на въезд иностранных рабочих не помогли западным европейцам решить проблему роста численности иностранного населения. В США некоторые специалисты оценивают иммиграционное законодательство как чересчур раздутое и сложное, а функции институтов, отвечающих за иммиграционную политику или работающих с иностранцами, находят противоречащими друг другу.
2. Усиление мировых хозяйственных связей и миграционных процессов, экономические и демографические процессы внутри стран, угроза терроризма побудили правительства модернизировать иммиграционную политику в их государствах. Так, на рубеже веков новые Иммиграционные акты и важные поправки к существующим законам были приняты в Канаде, Соединенном Королевстве, Италии, Дании, Швеции. В США после трагедии 11 сентября 2001 года была реформирована Службы иммиграции и натурализации. Широко обсуждаются возможные изменения в миграционном законодательстве, Франции и

Финляндии¹⁸. В Германии новое иммиграционное законодательство стало предметом жарких баталий в начале в нижней, а затем и в верхней палате парламента.

3. Направления и характер изменений в иммиграционной политике зависят от иммиграционной истории страны. Страны классической иммиграции – Австралия, Канада, Новая Зеландия и США – всегда отличались либеральным подходом к иммиграции и до недавнего времени были ориентированы на переселения или долговременное пребывание иностранцев. В этих странах, созданных иммигрантами, постоянно осознавали зависимость экономического роста от численности иммигрантов (вставка 4). Иммиграционная политика в странах Нового света, равно как и институты, ответственные за ее реализацию, всегда находились в центре внимания общественности.

¹⁸ Подробную информацию по иммиграционной политике в отдельных странах можно найти в приложении 4.

Таблица 10 Иностранное население стран Западной Европы в 1990-х гг.

| Страны | иностранное население (в 1000) | | В том числе: | | | | Доля иностранцев в общей численности населения (%) | | В том числе: | | | |
|-------------------------|-----------------------------------|-----------|--------------|-----------|------------------|-----------|--|-----------|--------------|-----------|------------------|-----------|
| | 1990 | 1999-2000 | из ЕС | | Из третьих стран | | 1990 | 1999-2000 | из ЕС | | Из третьих стран | |
| | | | 1990 | 1999-2000 | 1990 | 1999-2000 | | | 1990 | 1999-2000 | 1990 | 1999-2000 |
| Бельгия | 880,8 | 850,6 | 544,4 | 562,5 | 336,4 | 288,1 | 8,9 | 8,3 | 5,5 | 5,5 | 3,4 | 2,8 |
| Дания | 150,6 | 256,3 | 37,2 | 53,2 | 113,4 | 203,1 | 2,9 | 4,8 | 0,7 | 1,0 | 2,2 | 3,8 |
| Германия | 4845,9 | 7319,6 | 1516,8 | 1854,3 | 3329,0 | 5465,3 | 6,1 | 8,9 | 1,9 | 2,3 | 4,2 | 6,7 |
| Греция | 226,1 | : | 54,5 | : | 171,6 | : | 2,2 | : | 0,5 | : | 1,7 | : |
| Испания | 398,1 | 719,6 | 245,8 | 295,3 | 152,4 | 424,4 | 1,0 | 1,8 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 1,1 |
| Франция | 3596,6 | 3263,2 | 1321,5 | 1195,5 | 2275,1 | 2067,7 | 6,3 | 5,6 | 2,3 | 2,0 | 4,0 | 3,5 |
| Ирландия | 80,8 | 112,9 | 62,4 | 85,0 | 18,4 | 27,9 | 2,3 | 3,0 | 1,8 | 2,3 | 0,5 | 0,7 |
| Италия | : | 1270,6 | : | 148,5 | : | 1122,0 | : | 2,2 | : | 0,3 | : | 1,9 |
| Люксембург | 108,9 | : | 96,2 | : | 12,7 | : | 28,7 | : | 25,4 | : | 3,4 | : |
| Нидерланды | 641,9 | 662,3 | 167,8 | 192,2 | 474,1 | 470,1 | 4,3 | 4,2 | 1,1 | 1,2 | 3,2 | 3,0 |
| Австрия | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Португалия | 101,0 | 178,1 | 28,0 | 48,2 | 73,0 | 130,0 | 1,0 | 1,8 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 1,3 |
| Финляндия | 21,2 | 85,1 | 4,7 | 15,7 | 16,4 | 69,3 | 0,4 | 1,6 | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 1,3 |
| Швеция | 456,0 | 499,9 | 198,5 | 177,0 | 257,6 | 322,9 | 5,3 | 5,6 | 2,3 | 2,0 | 3,0 | 3,6 |
| Соединенное королевство | 2416,0 | 2297,9 | 910,0 | 859,1 | 1506,0 | 1438,8 | 4,3 | 3,9 | 1,6 | 1,5 | 2,7 | 2,5 |
| Исландия | 4,8 | 6,5 | 2,5 | 2,5 | 2,3 | 4,0 | 1,9 | 2,4 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 1,4 |
| Норвегия | 140,3 | 178,7 | 57,2 | 78,5 | 83,1 | 100,2 | 3,3 | 4,0 | 1,4 | 1,8 | 2,0 | 2,2 |
| Швейцария | 1066,1 | 1383,6 | 782,9 | 810,1 | 283,2 | 573,5 | 16,0 | 19,4 | 11,7 | 11,4 | 4,2 | 8,1 |

Источники: Eurostat (2000), European Social Statistics: Migration. Luxembourg: Eurostat (2001), European Social Statistics. Demography. Luxembourg.

Вставка 4.

Рекомендации Дж. Саймона по иммиграционной политике США

- Увеличить объем иммиграции по сравнению с сегодняшним уровнем
- Политика привлечения перемещения иностранной рабочей силы должна быть принята при условии, что иностранные рабочие вернуться домой после окончания их контрактов
- В случае существования программы привлечения иностранной рабочей силы следует решительно бороться с нелегальной иммиграцией. В случае отсутствия такой программы, политика к нелегальной иммиграции определяется скорее общественным мнением.
- Если беженцы являются бременем для страны, то пусть их принимают в других странах.
- Экономическая миграция предпочтительнее семейной миграции.
- Иностранцы студенты, которые получили образование в США, должны быть предметом особого внимания иммиграционной политики.
- Следует привлекать в страну тех студентов, кто может платить за свое образование
- Ориентироваться на тех иммигрантов, которые могут обеспечивать себя сами, и не допускать тех, кто надеется на социальную поддержку. Такой подход предупредит распространение негативного отношения к иммигрантам.
- Не следует сейчас привлекать бедных иммигрантов из бедных стран.
- Не должно быть дискриминации по странам происхождения иммигрантов.
- Должна быть селекция иммигрантов по их социально-демографическим характеристикам (в первую очередь уровню образования).
- Следует в первую очередь привлекать потенциальных инвесторов.

Из Julian L. Simon, *The Economic Consequences of Immigration*. Second Edition. Ann Arbor. 2002.

4. Трансформации мировой и национальных экономических систем в этих странах всегда сопровождались изменениями в иммиграционной политике. После завершения политики открытых дверей в этих странах были введены квоты для иммигрантов, которые в современных Канаде и Австралии переросли в систему планирования численности иммигрантов. В целях повышения экономической эффективности иммиграции были введены специальные системы отбора иммигрантов: система преференций в США, а также самая прогрессивная ныне

балльная система отбора в начале в Канаде, а затем, в Австралии. Эти системы позволили окончательно покончить с расовой и религиозной дискриминацией в иммиграционных вопросах. Иммиграционная политика стран классической иммиграции, особенно в США, всегда содействовала воссоединению семей, которое в свою очередь рассматривается как важный фактор интеграции иммигрантов. Кроме того, после второй мировой войны страны классической иммиграции стали одними из мировых лидеров по приему беженцев и вынужденных переселенцев.

5. Современные изменения в иммиграционном законодательстве преследуют несколько целей. Во-первых, они как всегда, направлены на повышение экономической эффективности иммиграции. Для этого в Австралии и Канаде были произведены некоторые изменения в балльной системе для повышения эффективности отбора квалифицированных специалистов и энергичных предпринимателей. В частности, увеличивается значимость баллов за образование и знание официальных языков.
6. С этой же целью эти страны стали стимулировать временную миграцию квалифицированной рабочей силы. В США это выражается в увеличении квоты для обладателей визы Н1В (специалисты) с 65000 человек в 1990 г. до 195000 – в 2002 г. Параллельно, в странах иммиграции развиваются различные программы содействия быстрой интеграции иммигрантов.
7. В то же время забота о безопасности стран, особенно после событий 11 сентября 2001 года, вынуждает страны принимать особые меры предосторожности для предупреждения проникновения в них преступников и террористов. Это выражается не только во введении усовершенствовании пограничного контроля, но и в серьезных структурных перестройках иммиграционных служб. В частности, в США Служба иммиграции и натурализации в 2002 году была выведена из ведомства Министерства юстиции и передана вновь созданному Министерству национальной безопасности. В свою очередь отдел пограничного контроля Службы иммиграции превратился в самостоятельную единицу в рамках Министерства безопасности.
8. В своем большинстве страны Западной и Северной Европы стали притягивать иммигрантов в послевоенный период. Причем, в отличие от стран классической иммиграции, международная миграция на европейском континенте развивалась в форме временной трудовой миграции. Ограничительные меры против иммиграции активно начали вводить в период энергетического кризиса 1970-х гг. Тогда же в

большинстве стран Европы, в отличие от стран классической иммиграции, был наложен запрет на импорт неквалифицированной рабочей силы. Однако, несмотря на сокращение притока иммигрантов, численность иностранного населения продолжала расти из-за того, что (1) большая часть иностранных рабочих не возвращалась обратно на родину, (2) в иностранном населении наблюдались высокие показатели рождаемости, (3) продолжались процессы воссоединения семей и притока беженцев. Относительной изоляции иностранного населения способствовал сложный и длительный процесс натурализации. Во многих странах иммигранты, проживающие в них десятки лет, и их дети до сих пор в соответствии с законодательством рассматриваются пор как иностранцы.

9. В то же время страны Европы сильно различались по особенностям проводимой ими миграционной политики. Так, в Германии, Греции, Италии, Финляндии были развиты программы репатриации. Они были основаны на законах о гражданстве, которое определялось по «принципу крови», т.е. этнической принадлежности, независимо от места рождения и проживания. Вместе с тем, процессы репатриации в самих странах рассматривались, в том числе и статистикой, не как иммиграционные, а как международные перемещение граждан этих государств.
10. Начиная с 1970-х гг. страны Западной и Северной Европы создали для иностранцев основательные пограничные и визовые барьеры. От них несколько отличалась иммиграционная политика Франции, которая была достаточно щедрой и ориентированной на быструю ассимиляцию иностранного населения. В то же время страны Южной Европы и Ирландия только в 1980-х гг. из стран эмиграции превратились в страны иммиграции и столкнулись с неведомыми им до этого проблемами.
11. Важными этапами в развитии иммиграционной политики европейских государств были Шенгенское соглашение (1990) и Амстердамский договор (1999). В итоге на территории стран Европейского Союза, а также Норвегии и Исландии для граждан этих стран реализован принцип свободы перемещений. Вместе с тем, страны совместными усилиями вырабатывают общие принципы политики по отношению к беженцам, пограничного контроля, визовой политики, борьбы против нелегальной миграции и т.д.
12. Ориентация на временные трудовые миграции, ограничительная иммиграционная политика, увлеченность борьбой с нелегальной миграцией привели к тому, что экономические последствия иммиграции отошли на второй план. Это привело к тому, что европейские политики с опозданием обнаружили, что их страны явно

уступают в развитии новых технологий, в том числе в области информационных систем, странам новой иммиграции. Поэтому на рубеже 20 и 21 веков в ряде государств были предприняты усилия направленные на привлечение квалифицированной рабочей силы. Это в первую очередь относится к Соединенному Королевству, Ирландии, Нидерландам, Франции. Так, новая иммиграционная политика в Соединенном Королевстве по целям и мерам регулирования стала приближаться к иммиграционной политике Канады или США. Она стала более либеральной по отношению к специалистам и иностранным студентам. Для них значительно ускорилась процедура получения въездной визы. Многим из квалифицированных специалистов для получения визы сроком на один год не нужно иметь разрешения на работу. Иностранные специалисты также получили возможность оставаться в Соединенном Королевстве на постоянное проживание.

13. Первый фундаментальный шаг в реформирования ограничительной миграционной политики в Германии был предпринят в 2000 году. В этот год Правительство Германии ввело в действие программу «Зеленая карта», которая разрешает привлекать для временной работы специалистов в области информационных технологий. Для этого была выделена ограниченная квота для 20000 человек. Подобный шаг фактически отменял запрет на массовое привлечение иностранной рабочей силы, введенный в 1973 году. Большую часть дефицита программистов и системщиков немецкое правительство предполагает покрыть за счет переквалификации безработных в самой Германии.
14. В начале 21 века в Германии разверзлась дискуссия о новом иммиграционном законодательстве (вставка 5), принятие которого сделало бы Германию страной с самой либеральной иммиграционной политикой в Европе. Новый закон должен превратить Германию из страны иммиграции *de facto* в страну иммиграции *de jure*. Одной из главных его характеристик является признание существования в Германии наряду с иммиграцией, носящей временный характер, иммиграции, носящей постоянный характер, т.е. переселений. Другой важной его характеристикой является то, что закон предполагает проводить отбор иммигрантов, которые по своим социально-демографическим характеристикам востребованы в Германии, по балльной системе. В то же время в законе присутствуют меры, ограничивающий приток иммигрантов. Так, возраст детей, которые могут сопровождать родителей - временных иммигрантов снижен с 16 до 12 лет. Однако, решение нижней палаты парламента от 20 июня 2002 года было

Новый закон об иммиграции (Immigration Act) в Германии

(Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners)

Изменение в системе разрешений на жительство. Из современной сложной системы остаются два вида разрешений на жительство: временное для временных иммигрантов и неограниченное для постоянных иммигрантов. Последний вид будет заменен разрешением на поселение.

Категории иммигрантов. *Временная иммиграция* должна ориентироваться на потребности рынка труда. Разрешения на работу будут выдаваться только в том случае, если соответствующие рабочие места не могут быть заняты гражданами Германии или других стран Европейского Союза. В стране разрешается *иммиграция на постоянной основе*. Отбор большей части иммигрантов будет проводиться на основе балльной системы, разработанной по канадскому образцу. Другая часть – лица с выдающимися способностями – получает право на постоянное поселение без прохождения системы отбора. В третью группу иммигрантов входят предприниматели, которые создают рабочие места для 10 человек и инвестируют в немецкую экономику как минимум 1 миллион евро. Вначале они получают разрешение на временное проживание. После трех лет успешного предпринимательства они могут получить разрешение на неограниченное по времени проживание в Германии.

Количество иммигрантов. Закон не предполагает введение каких-либо квот для постоянных иммигрантов, въезжающих в страну по балльной системе. Число предпринимателей-иммигрантов будет определяться приблизительно, исходя из «экономических интересов». Число и состав временных трудовых иммигрантов будет оцениваться из сложившейся на рынке труда ситуации.

Беженцам вместо неограниченного вида на жительство будет предоставляться разрешение на временное проживание сроком до 3-х лет.

Институты. В 2002 году создана Федеральная служба иммиграции и беженцев. В его ведение находятся реализация иммиграционной политики, Центральный регистр иностранцев, а также разработка программ интеграции иммигрантов и беженцев. Тогда же создан Миграционный Совет, состоящий из 7 экспертов в области демографии, миграции, рынка труда и интеграции. Задача совета – рекомендации в области иммиграционной политики, оценка ситуации и количества иммигрантов, въезжающих по балльной системе.

Министерство труда определяет спрос на иммигрантов на рынке труда.

отменено в декабре того же года по формальным причинам Конституционным судом. Судьба законопроекта должна решиться в 2003 году. В случае победы консервативных сил в стране сохранится множество проблем, в первую очередь связанных неопределенностью положения 7,3 миллионов иностранцев, 40% из которых проживает в стране больше 15 лет. Откладывание принятия закона на более длительную перспективу может негативно сказаться на позициях Германии в конкурентной борьбе на рынке высоких технологий.

15. Другим направлением реформирования законодательства в зарубежных странах является борьба с нелегальной иммиграцией. Этот вопрос рассматривается ниже.

Политика привлечения квалифицированной рабочей силы

16. С международной миграцией квалифицированных работников в развитых странах связывают получение реальных выгод от распространения знаний и удовлетворения спроса на кадры в быстро развивающихся передовых отраслях экономики. Что объединяет развитые страны сегодня, так это высокий спрос на специалистов в области информационных технологий, биотехнологий, космической и авиационной техники, здравоохранения, образования и др.
17. Так, согласно существующим оценкам, на рубеже 20-21 веков недостаток специалистов в области информационных технологий в США составлял порядка 850 тысяч человек, в Европе – 2 миллиона. Как показывает практика, только за счет внутренних резервов, в частности развитие соответствующих направлений в образовании, проблему удовлетворения высокого спроса на профессионалов решить не удастся. Современные системы общественного образования инерционны, они не успевают моментально среагировать на постоянно меняющиеся потребности рынка труда.
18. В некоторых странах пытаются вернуть своих бывших студентов и специалистов, выехавших на учебу и работу за рубеж. Но для этого необходимо привлечь дополнительные финансовые ресурсы, или изменить направления общей экономической политики. Так, в 2000 году правительство Соединенного Королевства и фонд Вольфсона выделили 20 млн фунтов стерлингов для того, чтобы вернуть обратно британских ученых, а также привлечь перспективных молодых ученых из других стран. Относительные успехи Китая, Кореи и Ирландии в области репатриации квалифицированных работников связаны с открытием их экономики и проведением политики поощрения зарубежных инвестиций. В Китае

рассчитывают на то, что китайские ученые, живущие в других странах примут активное участие в реализации амбициозного проекта: поднять 100 университетов по уровню преподавания и подготовки студентов до мирового уровня.

19. Фактически иммиграционная политика стала главным средством конкурентной борьбы за высококвалифицированные кадры между странами. В этой борьбе страны опираются на свои собственные подходы и методы управления международной миграцией. При этом, если, например, странам-участникам Европейского Союза удастся согласовать свои национальные подходы управления потоками беженцев, то в области миграции квалифицированных работников национальные интересы остаются главенствующими. Детальные сведения о национальных политиках в области привлечения иностранных специалистов представлены в приложении 2.
20. В настоящее время квалифицированные специалисты привлекаются в развитые страны в рамках иммиграционных (переселенческих) программ и рамках программ временной трудовой миграции. Политика привлечения квалифицированных специалистов на постоянной основе (иммиграция) проводится странами классической иммиграции: Австралией, Канадой, Новой Зеландией и США. В Австралии и Канаде отбор осуществляется на основе балльной системы оценки способностей потенциальных иммигрантов, в США – на основе системы предпочтений в рамках выделенных квот.
21. В страны Европы квалифицированные специалисты въезжают на основе выданных разрешений на временную работу. В то же время, временная миграция квалифицированной рабочей силы становится одним из объектов иммиграционной политики стран классической иммиграции. Одновременно, почти все страны Европы реформируют свое миграционное законодательство в направлении, предусматривающем предоставление вида на жительство квалифицированным специалистам. Следует отметить, что страны Европы начали разрабатывать программы привлечения иностранных специалистов позже стран классической иммиграции.
22. Среди основных мер иммиграционной политики, ориентированной на временные перемещения квалифицированных мигрантов:
 - Специальные программы привлечения временных трудовых мигрантов высокой квалификации, например, «Зеленая карта» в Германии (квота 20000 человек в год) или H1B виза в США. В США в то же время расширили визу H1B с 115000 до 195000 в год до 2003 года.

- Специальные программы, ускоряющие получение разрешения на работу квалифицированными специалистами в целом (Соединенное Королевство) или представителями ряда специальностей, например, в области информационных технологий (Германия, Ирландия, Нидерланды, Австралия, Канада, США и др.), в области здравоохранения (Дания, Ирландия, Нидерланды, Норвегия).
 - Специальные программы, по которым представителям отдельных специальностей не требуется получать разрешения на работу или процедура получения разрешения на работу упрощена. Эти программы в первую очередь ориентированы на внутрифирменные перемещения (Австралия, Ирландия, Нидерланды, Соединенное Королевство, США), а также на специалистов высокой квалификации, которые могут обеспечить себя и свои семьи (Великобритания).
 - В странах Северной Европы высокооплачиваемым иностранным специалистам предоставляются налоговые льготы (Нидерланды, Дания).
 - Специальные программы, направленные на возвратную иммиграцию работников высокой квалификации (Ирландия) или переподготовку уже работающих в стране иностранцев (Дания).
 - Специальные программы, предоставляющие студентам право работать в стране обучения сразу после получения высшего образования (Австралия, Великобритания, Германия, Норвегия, США, Франция).
 - Программы, разрешающие работать иностранным супругам граждан этих стран (Канада, Нидерланды, Соединенное Королевство).
23. Система квот как регулятор численности прибывающих постоянных иммигрантов используется в Австралии, Канаде (правительственный план по приему иммигрантов) и США. Квоты для временных квалифицированных работников существуют в Германии, Норвегии и США. Величина квоты определяется спросом на квалифицированную рабочую силу. Так, в США в начале 2000-х гг. размер квоты для потенциальных обладателей визы H1B был увеличен со 115 до 195 тысяч человек.
24. Для отбора иммигрантов в Австралии и Канаде используется балльная система. Балльная система оценки с недавнего времени используется в Великобритании для оценки тех специалистов, которые временно допускаются на рынок труда квалифицированных специалистов без разрешения на работу. Введение подобной системы обсуждается в Германии. В других странах балльная система не используется, а при оценке квалификации мигранта иммиграционные службы полностью опираются на мнение работодателя.

Нелегальная миграция

25. Существующие оценки численности нелегальных мигрантов для отдельных стран колеблются в широких пределах. В США по средним оценкам проживает 4-5 миллионов нелегальных мигрантов или порядка 1,5% всего населения страны, в Италии 0,5-1 миллион человек. Миллион человек или 1-2% населения страны, в Греции – 300 тысяч или 3% населения страны. Предполагается, что в странах Северной и Западной Европы нелегальные иммигранты составляют 50% от общей численности легальных мигрантов. Меньше всего нелегальных мигрантов находится в Скандинавских странах, Канаде и Австралии. По мнению известного специалиста в области международной миграции, Г.Тапиноса, оценивание численности нелегальных мигрантов подобно гаданию на кофейной гуще. Интерес к ним, а также их величина, как правило, зависят от политической конъюнктуры.
26. Главными факторами нелегальной миграции являются те же экономические факторы, которые обуславливают направления потоков легальных мигрантов. В первую очередь речь идет о значительном разрыве в уровне жизни между богатыми и бедными странами. Причины нелегальной миграции сводятся к ограничительной политике стран классической иммиграции и европейских государств, отсутствие эмиграционного контроля в странах происхождения нелегальных мигрантов. Нелегальная миграция является наглядной демонстрацией существующего в международном праве противоречия между правом каждого человека свободно выезжать из страны и правом государства охранять интересы своих граждан. Для многих людей, нелегальная иммиграция – это единственный способ попасть в страны Европы.
27. Среди очевидных последствий нелегальной миграции называют ее тесную связь с теневой экономикой, с преступными группами, а также подрыв авторитета власти и закона. В нелегальной иммиграции заинтересованы и работодатели, и эмигранты. Однако, нелегальный эмигрант, как показывает практика, старается использовать любую возможность для легализации своего положения даже в случае, если он потеряет часть своего денежного дохода. Работодатель получает от нелегальной миграции целый спектр выгод: от экономии на зарплате, от экономии на уплате налогов, от экономии на уплате в разные социальные фонды. Однако многие экономические последствия нелегальной миграции, как отмечается в литературе, до сих пор не выяснены.
28. Ряд обследований, проведенных в рамках ОЕСД, показали, что в подавляющем большинстве случаев возраст нелегальных иммигрантов не превышает 40 лет. Они

работают в разных отраслях экономики: в сельском хозяйстве, строительстве, коммунальных службах, туризме, гостиничном бизнесе, малом бизнесе, в качестве прислуге и даже в сфере коммуникационных технологий (программисты). Почему именно эти сферы привлекают нелегальных мигрантов? Во-первых, потому, что коренное население не стремится работать в них, во-вторых, спрос на труд подвержен значительным сезонным колебаниям. С этой точки зрения нелегальная миграция оказывается более гибким и эффективным средством для удовлетворения избыточного спроса, чем медленно реагирующая на него легальная миграция, сдерживаемая бюрократическими процедурами и ограничениями.

29. Борьба с нелегальной миграцией и занятостью в настоящее время составляет, наряду с либерализацией въезда для лиц с высокими профессиональными качествами, составляет одно из главных направлений иммиграционной политики развитых стран мира. Однако, значительный арсенал средств этой борьбы используется странами по-разному. Но в целом, эксперты в области борьбы с нелегальной миграции сходятся в одном: нет единого универсального средства предупреждения нелегальной миграции. Для борьбы с ней используется вся система доступных средств (см. Приложение 3).
30. Интенсификация международных перемещений в эпоху глобализации, например, в форме туризма, создает широкие возможности для развития нелегальной миграции. Чтобы предупредить незаконное пересечение границы или выделить потенциальных нелегальных рабочих, практически все развитые страны усиливают пограничный контроль, привлекая для этого современные технологии сканирования и идентификации личности (дактилоскопия, создание информационных баз данных и др.). Кроме того, ужесточается визовый режим, особенно применительно к тем государствам, из которых выходит много нелегальных мигрантов. Многие страны размещают сотрудников иммиграционного контроля в аэропортах и морских портах других государств. Против авиакомпаний и пароходств, доставивших в страну нелегальных мигрантов, применяются санкции. Внутри страны повышается уровень защиты документов, выдаваемых на руки иммигрантам с целью предупреждения подделки или подлога. Более строго проверяются браки, заключенные с иностранцами с целью предупреждения фиктивных браков ради получения вида на жительство. Вместе с тем, на примере европейских стран можно предположить, что строгий пограничный контроль сокращает приток иммигрантов, но в еще большей степени он уменьшает их отток. В результате число нелегальных мигрантов может возрасть.

31. Одним из главных направлений борьбы с нелегальной миграцией становится ужесточение санкций против ее организаторов, а также против организаторов траффикинга. Многие страны в соответствии с положениям Конвенций ООН о траффикинге и контрабанде людей, рассматривают эти преступления в рамках уголовного кодекса. За них предусмотрены строгие меры наказания, в частности в Великобритании до 14 лет лишения свободы, в Канаде – вплоть до пожизненного заключения (см. Приложение 3).
32. Следующее направление борьбы с нелегальной миграцией состоит в контроле и наказании работодателей. Во Франции это направление считается более важным, чем борьба с нелегальными иммигрантами. В разных странах для этого используются как уголовные, так и административные меры воздействия. Но, как показывает практика, эти меры в большинстве зарубежных стран имеют ограниченный эффект¹. В частности из-за того, что нелегальных мигрантов в основном нанимают мелкие и средние фирмы, которые имеют семейный или носят ярко выраженный этнический характер. Однако, из-за того, что эти меры не эффективны, их не следует отменять. Более того, в случае привлечения для их реализации специальных подразделений полиции, борющихся с теневой экономикой, они дают конкретные результаты.

Вставка 6. Размах борьбы с нелегальной иммиграцией в США

В 2002 году было выдворено из страны почти 150 тысяч нелегальных иммигрантов, более 930 тысяч нелегальных иммигрантов и лиц, задержанных на границе, добровольно покинули страну. Бюро гражданства и иммиграции расследовало почти 80 тысяч уголовных дел, более 2 тысяч дел, связанных с работодателями, более 5 тысяч дел, связанных с организацией нелегальной иммиграции и мошенничеством в сфере иммиграции.

Всего на границе было задержано более 950 тысяч человек, большая часть которых прибыла из Мексики. В ходе оперативной работы по борьбе с нелегальной иммиграцией было пограничным контролем было конфисковано наркотиков на сумму более 1,5 миллиардов долларов.

Бюджет бюро гражданства и иммиграции составил в 2002 г. 1,5 млрд. долларов, Бюро таможенного и пограничного контроля – 5,1 млрд. долларов.

33. Одними из центральных вопросов политики борьбы с нелегальной миграцией является практика депортаций и регуляризации положения нелегальных мигрантов.

Депортация мигрантов является одной из главных мер воздействия на нелегальных мигрантов. Однако эта мера имеет обратный негативный эффект. Угроза депортации заставляет нелегальных мигрантов тщательнее скрываться, из-за чего они попадают в большую зависимость от работодателя или контрабандиста людьми. Депортации – дорогостоящая мера. В частности, поэтому численность депортируемых и численность задержанных нелегальных мигрантов значительно различаются практически в каждой стране. В целом считается, что эту меру трудно реализовывать в массовом масштабе в демократических государствах, хотя США ставят под сомнение это утверждение (вставка б).

34. В ряде стран (Бельгия, Греция, Испания, Италия, Португалия, США, Франция) в качестве меры борьбы с нелегальной миграцией использовалась процедура регуляризации (легализации, амнистии) положения мигрантов (таблица 11). Регуляризации также дважды проводились в Австралии, но в дальнейшем она отказалась от подобной практики. В качестве аргументов за регуляризацию приводят следующие доводы:

- После регуляризации мигранты получают правами, что способствует решению многих социальных проблем;
- Регуляризация ускоряет процесс интеграции мигрантов;
- В ходе регуляризации можно получить информацию о масштабах распространения нелегальной миграции, о путях проникновения нелегальных мигрантов в страну, о расселении в стране;
- В ходе регуляризации можно получить информацию о масштабах и структуре теневой экономики.

Таблица 11. Программы регуляризации положения нелегальных мигрантов

| Страна | Дата регуляризации | Число регуляризованных иммигрантов (тыс.) |
|---------|--------------------|---|
| Бельгия | 2000 | 52,0 |
| Греция | 1997-1998 | 371,0 |
| | 2001 | 351,0 |
| Испания | 1985-1986 | 43,8 |
| | 1991 | 110,1 |
| | 1996 | 21,3 |
| | 2000 | 163,9 |
| | 2001 | 216,4 |
| Италия | 1987-1988 | 118,7 |
| | 1990 | 217,7 |
| | 1996 | 244,5 |
| | 1998 | 217,1 |

¹ См., например, Martin P., Miler M. (2000), Employer Sanctions: French, German and US Experiences. International Migration Papers No 36, International Labour Office, Geneva.

| | | |
|------------|-----------|--------|
| Португалия | 1992-1993 | 39,2 |
| | 1996 | 21,8 |
| | 2001 | 120,2 |
| США | 1989-1996 | 2684,9 |
| | 1997-1998 | 405,0 |
| | 2000 | 400 |
| Франция | 1981-1982 | 121,1 |
| | 1997-1998 | 77,8 |
| Швейцария | 2000 | 15,2 |

35. Однако ряд стран выступает категорически против регуляризации (Австралия, Канада, Германия, Дания, Норвегия, Япония). Противники политики регуляризации утверждают, что сама по себе эта процедура является стимулом для увеличения численности нелегальных иммигрантов в будущем. Кроме того, эти программы подрывают основы существующей законодательной системы. Также, нарушается принцип социальной справедливости. Легальным мигрантам приходится стоять в длительных очередях, преодолевать сложные бюрократические процедуры. С этой точки зрения с странах с частыми регуляризациями проще получить статус постоянного или временного жителя, пройдя путь нелегального мигранта. В то же время, стоит отметить, что в странах Западной Европы и США программы регуляризации пользуются достаточно широкой поддержкой населения, которое видит большую угрозу в существовании нелегальной миграции, чем в легализации уже живущих в стране мигрантов.²
36. Как показывает практика, эффективными мерами борьбы с нелегальной миграцией являются международные соглашения, в частности, по совместной охране границе, борьбе с организованной преступностью, реадмисии и др.
37. Борьба с нелегальной миграцией должна инициироваться не только органами государственной власти, но и исходить «снизу». Возможно поэтому в Швейцарии, где с нелегальной миграцией начинают бороться с уровня местных общин, эта проблема в значительной степени решена. С другой стороны, присоединение к Европейскому Союзу стран Центральной и Восточной Европы даст пример самой массовой амнистии нелегальных мигрантов. В течение суток тысячи поляков, румын, болгар легализуют свое пребывание в Германии, Италии, Дании и других странах.

² Чернышова О. (2002), Законодательные амнистии для незаконных иммигрантов: может ли западный опыт быть полезен для России? В сб.: Витковская Г., ред.(2002), Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России. Москва.

ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ НОВОЙ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РФ

1. Целью иммиграционной политики в Российской Федерации является содействие устойчивому росту экономики страны, социальной справедливости и расширению возможностей россиян посредством регулирования миграционных процессов. Иммиграционная политика предполагает: проведение эффективного пограничного контроля и визового режима с целью предотвращения миграции нежелательных для российского общества лиц; привлечение в страну тех иностранцев, которые могут принести пользу российской экономике и обществу; содействие интеграции и натурализации иммигрантов.
2. Необходимость разработки современной иммиграционной политики диктуется не только требованием решить накопившиеся проблемы, связанные с миграционными процессами в прошлом, но и ожидаемыми перспективами развития России.
 - **Демографические тенденции.** Перспективы развития демографической ситуация делают **экономически целесообразным развитие замещающей миграции**, т.е. миграции, компенсирующей сокращение численности всего населения или отдельных групп населения в трудоспособных возрастах. Без стимулирования замещающей миграции даже с учетом возможного роста рождаемости численность России сократится к 2025 г., а в 2050 г. опустится до уровня 1937 года и будет едва превышать 100 млн. человек. Это величина меньше перспективной численности населения Ирана или Вьетнама, и примерно равна численности населения Турции. Численность населения большинства регионов Российской Федерации уменьшится. К 2025 г. наиболее значительное сокращение численности населения – более, чем на 1/3 – следует ожидать в Дальневосточном федеральном округе. На 20% уменьшится население Северо-западного федерального округа. Только в Южном федеральном округе не ожидается существенных изменений в численности населения. В результате **демографического старения** доля лиц в возрасте старше 60 лет увеличится с 18% в 2000 г. до 26% в 2025 и 38% в 2050. Изменение количественных соотношений между поколениями в пользу пожилых людей окажет сильное влияние на развитие рынка труда, систему социального обеспечения и здравоохранения, на экономическое развитие в целом. Приток мигрантов в определенной мере может затормозить процесс демографического старения.
 - **Экономические факторы.** В первую очередь речь идет о том, чтобы в полной мере извлечь выгоду для страны от международной миграции в эпоху

глобализации. Человеческий капитал сегодня является важнейшим фактором экономического роста, что предполагает в будущем увеличение инвестиции в образование и науку. Однако подготовка высококвалифицированных кадров на национальном уровне даже в высокоразвитых странах не успевает удовлетворять растущие в них потребности различных отраслей экономики. Международная миграция специалистов является одним из существенных источников увеличения человеческого капитала. Это обстоятельство подталкивает многие развитые страны реформировать миграционную политику и перейти от политики жесткого контроля миграции к политике гибкого управления миграционными процессами с целью привлечения специалистов. Между развитыми странами развернулась конкурентная борьба за высококвалифицированную рабочую силу и задача России заключается в том, чтобы не проиграть в этой борьбе. В то же время, экономика России в отличие от большинства развитых государств испытывает дефицит неквалифицированной рабочей силы, который не может быть полностью покрыт за счет внутренних ресурсов. Кроме того, в стране с огромной территорией, не освоенными ресурсами и многочисленным населением существуют условия для развития самозанятости иммигрантов. Таким образом, иммиграция может и должна содействовать экономическому развитию страны.

- **Национальная безопасность.** Угроза международного терроризма и быстрая интернационализация криминала в эпоху глобализации требуют осуществления эффективного контроля над иммиграционными потоками в тесном сотрудничестве с другими странами мира;
- **Гуманитарные факторы.** Политика и меры помощи беженцам и вынужденным переселенцам должны быть соизмеримы с возможностями государства и направлены на тех, кто реально нуждается в этой помощи;
- **Внешнеполитические интересы.** Вопросы регулирования миграционных процессов являются составной частью развития международного сотрудничества, в первую очередь со странами СНГ, Европейского Союза, КНР.

Принципы иммиграционной политики

3. Иммиграционная политика должна строго соответствовать нормам Конституции Российской Федерации; других законов Российской Федерации; двухсторонних международных соглашений, международных договоров и конвенций, подписанных и ратифицированных Россией.

4. Иммиграционная политика не должна предоставлять какие-либо исключительные преимущества и привилегии иностранцам по отношению к коренному населению страны. В противном случае в обществе будет усиливаться социальная напряженность, распространяться ксенофобия, а также увеличится эмиграционный отток населения.
5. Проведение иммиграционной политики невозможно без налаженной и открытой системы учета миграционного движения и иностранного населения. Первичные сведения о миграционном движении должны разрабатываться в Федеральной миграционной службе, Государственном комитете по статистике (Госкомстате), Министерстве труда (трудова́я иммиграция), Министерстве образования (учебная иммиграция). Лучшим источником данных об иностранном населении может быть только централизованный регистр иностранного населения в России. Компонентами этой системы сбора и хранения данных должны быть регистр учебных иммигрантов, регистр трудовых иммигрантов, регистры беженцев, локальные регистры иностранного населения. В целях оперативного получения информации следует проводить выборочную (5%) обработку миграционных карт.
6. Исходя из уроков прошлого и опыта других стран мира, иммиграционная политика должна удовлетворять следующим требованиям:
 - критерии отбора должны быть ясными для иммигрантов и проводящих его лиц;
 - переезд и легитимизация иммигранта не должны быть перегружены излишними процедурами, мерами, условиями и т.д., поскольку это удлиняет принятие решения об иммиграции, а в конечном итоге, дает негативный эффект в виде роста нелегальной иммиграции и коррупции;
 - правила иммиграционной политики не должны часто меняться, поскольку как иммигранты, так и работодатели строят определенные планы на будущее;
 - иммиграционная политика должна быть обеспечена финансовыми и материальными ресурсами, профессиональными кадрами;
 - цели и направления политики должны быть полно и в доступной форме представлены в средствах массовой информации.
7. Иммиграционная политика должна быть дифференцированной в зависимости от категории мигрантов, от целей и сроков их пребывания в России. Основными объектами в области регулирования иммиграционных потоков и интеграции должны быть следующие категории иммигрантов: постоянные иммигранты (переселенцы), временные мигранты, беженцы и вынужденные переселенцы.

8. Иммиграционная политика должна быть согласована с другими направлениями политики государства, в особенности с социальной политикой, политикой в области занятости и трудовых отношений, политикой в сфере общественной безопасности, внешней политикой государства. Иммиграция выступает в качестве дополнительного, а не главного метода решения проблем рынка труда, социального обеспечения, демографического развития и др.
9. При разработке миграционной политики должны приниматься во внимание перспективы интеграции России с другими государствами.
10. Миграционная политика должна быть согласована на федеральном и региональном уровне. Регионы могут инициировать реализацию или отказ от реализации тех или иных иммиграционных программ.

Институты

11. В основу механизма осуществления миграционной политики должен быть положен принцип разделения полномочий. Федеральная миграционная служба в составе Министерства внутренних дел должна отвечать за непосредственную реализацию иммиграционного законодательства (иммиграционный контроль на территории Российской Федерации, наблюдение за законностью пребывания иностранцев на территории России, выдача разрешений на жительство, рассмотрение заявок на продление визы и изменения статуса, борьба с нелегальной миграцией); Паспортно-визовое управление – за регистрацию иностранцев. В реализации отдельных направлений миграционной политики должны принимать активное участие другие министерства и ведомства: ГУБЭП МВД (борьба с экономическими преступлениями, сбор и оперативный обмен информацией), Федеральная пограничная служба (иммиграционный контроль на границах России); Министерство труда (разрешения на работу и лицензирование фирм, использующих иностранную рабочую силу, трудовая сертификация, перечни списков избыточных и дефицитных профессий); Министерство иностранных дел (выдача виз иностранным гражданам); Федеральной служба безопасности (борьба с терроризмом, сбор информации и обмен оперативной информацией); Министерство образования (учебная иммиграция). ФМС должна координировать деятельность всех структур, обеспечивающих иммиграционную политику.
12. В стране должен быть **создан орган для надзора за выполнением иммиграционного законодательства**. В функции этого органа должны входить в частности, анализ деятельности миграционных институтов, а также рассмотрение жалоб, касающихся нарушения законодательства государственными чиновниками.

Это орган должен быть независимым и подчиняться непосредственно Президенту РФ.

13. Итоги работы ведомств в области иммиграционной политики должны ежегодно представляться Парламенту РФ и публиковаться в открытой печати.
14. В целях содействия реализации миграционной политики и формирования толерантного отношения к иммигрантам в стране должна последовательно проводиться политика борьбы со всеми формами национализма и дискриминации по религиозному, расовому и иным признакам.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Переселения в Россию

1. Одной из главных составляющих иммиграционной политики в Российской Федерации должна стать политика, направленная на развитие постоянной иммиграции, т.е. переселений на постоянное место жительства. Подобная политика ускорит реализацию стремлений тех иностранцев, которые хотят жить в России и быть ее полноправными гражданами, будет содействовать процессу воссоединения семей, привлечения в страну квалифицированных специалистов и инвесторов (экономические иммигранты).
2. При разработке этой составляющей иммиграционной политики следует использовать опыт, накопленный странами классической иммиграции (Австралия, Канада, США) в области организации международных переселений.
3. Предполагается, что обращаться за предоставлением статуса иммигрантов можно будет в посольства РФ, а на территории РФ – в местные отделения ФМС МВД.
4. Для реализации программы переселений необходимо в России:
 - *Внести изменения в законы о порядке выезда из РФ и въезда в РФ семей, закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ»;*
 - *Разработать новый закон «Об иммиграции», определяющий правила процесса иммиграции, прав и обязанностей иммигрантов, их интеграции в российское общество;*
 - *Утвердить основные категории потенциальных переселенцев: воссоединение семей, экономические иммигранты, беженцы. В законе «Об иммиграции» определить каждую категорию иммигрантов, правила переселения лиц, относящихся к данной категории, различия в статусе иммигрантов разных категорий;*

- *Легализовать положение тех, кто фактически переселился в Россию и проживает на ее территории без серьезных нарушений российского законодательства;*
- *Разработать меры по содействию ускоренной интеграции постоянных иммигрантов;*
- *Разделить полномочия Федеральных и региональных органов власти в сфере регулирования постоянной иммиграции;*
- *Разработать целевые государственные и региональные программы по постоянной иммиграции и расселению иммигрантов.*

3. Иммигранты с момента въезда на территорию России должны получать разрешение на бессрочное проживание и статус постоянного жителя Российской Федерации. Они обладают всеми правами и несут все обязанности, предусмотренные Конституцией для российских граждан. Они могут быть призваны в армию, участвовать в выборах как избиратели и работать государственных учреждениях. В отличие от граждан России иммигранты могут быть ограничены в праве выдвигать свои кандидатуры на выборах во все, за исключением местных, органы власти, а также занимать ряд государственных должностей. Вместе с тем, обязательство сохранять свое место жительства в России, декларируемое при получении статуса иммигранта, означает, что в случае выезда из страны на длительный срок, иммигрант при возвращении должен подтвердить свое намерение быть постоянным жителем Российской Федерации.

Экономическая иммиграция

4. Программа экономической иммиграции должна состоять из трех частей и соответственно включать три категории иммигрантов. Первая (основная) часть программы должна быть направлена на привлечение в страну лиц с высоким уровнем образования и квалификации; вторая – на привлечение предпринимателей и бизнесменов (бизнес-иммиграция). В отличие от большинства развитых стран, рекомендуется ввести третью категорию экономических мигрантов «неквалифицированные работники» для отраслей, испытывающих недостаток в рабочей силе (по аналогии с шестой преференциальной категорией в иммиграционном законодательстве США).
5. В качестве метода отбора иммигрантов, приезжающих в Россию по экономической программе, рекомендуется использовать канадскую балльную систему, учитывающей профессиональные и личные характеристики иммигрантов и адаптированную к российским условиям (таблица 12). Отличительными чертами

предлагаемой системы по сравнению с канадской системой начисления баллов являются более высокий удельный вес баллов за знание языка и за способность к адаптации.

6. Все лица, желающие получить статус иммигранта, должны пройти селекцию. Однако итоговая сумма баллов, которую необходимо набрать, будет различной для каждой категории экономических иммигрантов. Кроме того, все экономические иммигранты (за исключением инвесторов) должны удовлетворять следующим требованиям: (1) наличие определенного (например, 1 год) стажа работы, который соответствует уровню полученного образования; (2) обладать достаточной суммой денег для обеспечения проживания своей семьи в России.
7. Программа экономической, как и семейной иммиграции ориентирована на независимых иммигрантов. Они не получают каких-либо преимуществ по сравнению с коренным населением.

Таблица 12.

| Образование | Максимальное количество баллов – 24 |
|---|--|
| Диплом, свидетельство о высшем образовании | |
| Докторская, кандидатская или магистерская степень и более 15 лет обучения | 24 |
| Законченное высшее образование, степень уровня бакалавра и 14 лет обучения | 21 |
| Неполное высшее образование и 12 лет обучения | 17 |
| Диплом, сертификат о специальном и профессиональном образовании | |
| Диплом, сертификат об окончании техникума или трехлетнем профессиональном образовании и 13 лет обучения | 18 |
| Диплом, сертификат о профессиональном образовании и 11 лет обучения | 15 |
| Диплом, сертификат о профессиональном образовании и 10 лет обучения | 12 |
| Аттестат о полном среднем образовании | 12 |
| Знание русского языка | Максимум 24 |

| | |
|---|---------------------|
| Отличное знание языка (оценивается умение говорить, понимать, читать, писать) | 24 |
| Хорошее знание языка (оценивается умение говорить, понимать, читать, писать) | 16 |
| Удовлетворительное знание языка (оценивается умение говорить, понимать, читать, писать) | 8 |
| Не удовлетворительное знание | 0 |
| Опыт работы | Максимум 14 |
| 1 год | 8 |
| 2 года | 10 |
| 3 года | 12 |
| 4 года | 14 |
| Возраст | Максимум 10 |
| 21-40 в момент подачи документов | 10 |
| Минус два балла для возрастов больше 40 и меньше 21 | |
| Наличие работы в России | Максимум 10 |
| Способность к адаптации | Максимум 18 |
| Высшее или среднее специальное образование супруга или супруги | 4 |
| Опыт работы в России | 4 |
| Два и более лет обучения в высших учебных заведениях России | 4 |
| Наличие родственников в России | 6 |
| Итого | Максимум 100 |

8. В тоже время бизнес-иммигранты должны удовлетворять дополнительным условиям:

- инвесторы должны осуществить инвестиции Российскую экономику в размере, установленном правительством Российской Федерации, и создать новые рабочие места;
- предприниматели должны осуществить инвестиции в предприятие, которым они собираются управлять, в размере, установленном правительством Российской Федерации. Статус иммигранта они могут получить в течение трех лет после оценки развития предприятия, произведенной представителями миграционной службы
- самозанятые должны обладать определенным опытом работы в секторе экономики, в котором они собираются открыть свое дело, а также

средствами для открытия этого дела. Предполагается, что эта категория иммигрантов будет создавать мелкие предприятия в сфере обслуживания и фермерские хозяйства в сельской местности.

9. Неквалифицированные иммигранты должны иметь приглашения на работу в отраслях экономики и на предприятиях, испытывающих дефицит рабочей силы.
10. Программа экономической иммиграции и расселения иммигрантов должны быть согласованы на Федеральном и региональном уровнях. Регионы могут выступать с инициативой проведения целевых программ привлечения иммигрантов, например, для аграрного переселения или работы на Крайнем Севере, с привлечением собственных ресурсов для реализации этих программ. Национальные образования РФ могут вносить дополнения в балльную систему оценок (например, оценку уровня знаний, помимо русского языка, языка автономной республики или области).

Воссоединение семей

11. Иммиграционная программа по воссоединению семей преследует как гуманитарные, так и экономические цели. Как показывает мировой опыт, иммигранты этой категории быстрее других интегрируются в общественную жизнь.
12. Главным критерием отбора иммигрантов является наличие у них родственников в России. При отсутствии достаточных средств у самого иммигранта, родственники должны обеспечить его проживание в России (жилье, финансовое поддержка) в течение определенного периода времени.
13. Обращаться с заявками для получения статуса иммигранта в рамках программы «воссоединение семей» имеют следующие категории родственников:
 - Жены и мужья
 - Родители;
 - Нетрудоспособные и не состоящие в браке дети;
 - Бабушки или дедушки;
 - Несовершеннолетние братья, сестры, племянники, племянницы, внуки, если они являются сиротами.
14. Другие родственные категории (трудоспособные и состоящие в браке дети, братья, сестры, внуки) учитываются в балльной системе программы экономической иммиграции.
15. Вступление в брак не является основанием для немедленного предоставления статуса постоянного жителя. С целью предупреждения фиктивных браков этот статус должен предоставляться спустя как минимум год после заключения брака.

До этого супругу/супруге гражданина или постоянного жителя России предоставляется разрешение на временное проживание.

Временная иммиграция

16. В целях повышения эффективности рынка труда и борьбы с нелегальной иммиграцией следует изменить подходы к управлению временной трудовой миграцией: политика должна опираться не на принцип ограничения, а на принцип поощрения перемещений, выгодных для России и ее граждан, а также для самих мигрантов.
17. Важными задачами иммиграционной политики является привлечение в страну из-за рубежа: (1) специалистов, а также неквалифицированных работников для временной работы в отраслях экономики, испытывающих нехватку рабочих рук; (2) студентов для учебы в российских Вузах, которые в перспективе должны оставаться одним из источников пополнения квалифицированных кадров.
18. В целях содействия развитию трудовой иммиграции в Россию предполагается внести существенные изменения в законы о порядке выезда из РФ и въезда в РФ семей, закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ».
19. Поскольку разрешение на постоянное проживание выдается в России иностранным гражданам сроком на пять лет, т.е. по сути носит временный характер, то рекомендуется объединить в существующие ныне «разрешение на временное проживание» и «разрешение на постоянное проживание» в одну категорию «разрешение на временное проживание». Разрешение на временное проживание следует выдавать сроком от 3³ месяцев до пять лет. Подобное упрощение позволит повысить эффективность управления иммиграционными процессами.
20. Разрешение на временное проживание следует предоставлять иностранным гражданам:
 - При наличии разрешения на работу квалифицированным и неквалифицированным работникам;
 - При наличии подтверждения о зачислении в учебное заведение;
 - Без разрешения на работу:

³ Согласно международным стандартам, 3 месяца – это нижняя временная граница, определяющая краткосрочную миграцию. В СССР нижняя временная граница, определяющая миграционное перемещение, равнялась 1,5 месяца. После этого срока (за рядом исключений) мигрант должен был зарегистрировать изменение своего постоянного места жительства.

- сроком до одного года квалифицированным специалистам, которые могут обеспечить свое проживание. Подобная мера направлена на привлечение в страну квалифицированных специалистов;
- осуществляющим инвестиции в РФ в размере, установленном правительством Российской Федерации;
- предпринимателям, организующим и частично финансирующим предприятие, которым они управляют, в размере, установленном правительством Российской Федерации;
- родственникам (супруги и нетрудоспособные дети) лиц, имеющих разрешение на временное проживание сроком более, чем на 6 месяцев, а также лиц, имеющих бессрочный вид на жительство;
- супругам граждан Российской Федерации; имеющим место постоянного жительства в Российской Федерации;
- нетрудоспособным прямым родственникам российских граждан;
- имеющим нетрудоспособного родителя, состоящего в Российском гражданстве имеющим место постоянного жительства в Российской Федерации.

20. Среди других первоочередных мер, направленных на повышение эффективности временной миграции следует выделить:

- упрощение процедуры лицензирования фирм, использующих труд иностранных рабочих, в Министерстве труда;
- ускорение процесса получения разрешений на работу в местных и федеральных отделах труда. Для этого следует разработать в кратчайшие сроки систему электронной подачи заявок;
- ускорение и упрощение процедуры получения разрешения на временное проживание;
- разрешение сезонным рабочим в сельском хозяйстве, строительстве, транспорте, прибывшим из стран СНГ на срок до 3-х месяцев, получать разрешение на работу в упрощенном порядке без их утверждения в местных и федеральных отделах труда;
- отказ от системы квот для привлечения иностранной рабочей силы на временной основе, как не оправдавших себя;
- внедрение специальные программы по привлечению высококвалифицированных специалистов;

- внедрение специальных программы по привлечению работников в общественный сектор экономики с целью повышения эффективности его функционирования;
 - развитие системы привлечения иммигрантов на основе договоров двухсторонних межгосударственных соглашений;
 - для планов содействия намерениям работодателей и потенциальных иностранных рабочих Министерству труда следует разрабатывать перечень специальностей, на которые существует повышенный спрос и которые с избытком представлены на российском рынке труда;
 - создание широкодоступной информационной системы по трудоустройству иностранцев, ищущих работу в России;
21. Для всех временных иностранных работников следует ввести систему обязательного медицинского и социального страхования, а также присвоить им ИНН. Полнота пользования государственным медицинским обслуживанием и системой социального обеспечения определяется стажем работы иностранного гражданина в Российской Федерации.
22. Иностранные студенты, обучающиеся в Российской Федерации, обладают теми же социальными гарантиями, что и студенты – граждане России.
23. В целях развития учебной иммиграции в Россию необходимо:
- Разрабатывать специальные программы, позволяющие привлекать в Россию талантливую молодежь для обучения в российских вузах;
 - привлекать школьников из стран СНГ к участию в российских школьных олимпиадах и предоставлять победителям льготы при поступлении в российские вузы;
 - тем, кто успешно завершит образование, следует гарантировать предоставление права выбора на работу и постоянное проживание в России.

Беженцы и вынужденные переселенцы

15. Политика в области приема и обустройства беженцев и вынужденных переселенцев следует реформировать. Она должна быть направлена на предоставление убежища и оказания помощи тем, кто в этом действительно нуждается, а также быть обеспечена финансовыми и материальными ресурсами. Ограниченность ресурсов, выделяемых на эту программу иммиграции, предполагает установление квот для беженцев.

16. Лицам, получившим статус беженца или вынужденного переселенца, предоставляется разрешение на временное проживание в Российской Федерации сроком на три года. Они наделяются всеми правами и обязанностями, предоставляемым Конституцией гражданам России, за исключением участия в выборах и работе в государственных учреждениях.
17. Если в течение трех лет ситуация в стране происхождения беженца не изменилась, то он получает право на получение разрешения на бессрочное проживание. В противном случае он должен покинуть Россию или обратиться в ФМС с просьбой об изменении статуса. Если беженец или вынужденный переселенец нарушает условия своего пребывания в России (уезжает за рубеж на длительный срок, посещает страну, из которой он бежал и др.), он может лишиться своего статуса.
18. В экстренных случаях, которые оговариваются в законодательстве, беженская квота может быть увеличена.
19. Для реформирования политики по отношению к беженцам и вынужденным переселенцам необходимо:
 - Пересмотреть систему критериев для признания лица беженцем или вынужденным переселенцем;*
 - Внести изменения в федеральные законы о беженцах и вынужденных переселенцах;*
 - Ускорить период рассмотрения дел о предоставлении статуса беженцев;*
 - Определить объем ресурсов, выделяемых для помощи беженцам из государственного бюджета, и разработать систему квот для беженцев и вынужденных переселенцев;*
 - Уточнить перечень стран, из которых не могут прибывать беженцы, в силу их демократического устройства и соблюдения прав человека;*
 - Разработать программу интеграции беженцев и вынужденных переселенцев в российское общество;*
 - Развивать сотрудничество со странами СНГ с целью координации политики по отношению к беженцам, в частности выработке общих критериев признания беженцев, прав и гарантий, предоставляемых беженцам и др.;*
 - Развивать сотрудничество с другими странами и международными организациями, в первую очередь с УВКБ ООН, в области оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам.*

Пограничный контроль

20. С целью предотвращения проникновения на территорию страны нежелательных для российского общества лиц, определенных Федеральным законом о порядке выезда из РФ и въезда в РФ, необходимо укрепить систему пограничного контроля над международными перемещениями.

Для этого необходимо:

- В короткие сроки создать централизованную систему электронного контроля иммигрантов, включая базы данных отпечатков пальцев. Она должна быть связана с другими базами данных по миграции;*
- Повысить уровень технической оснащенности служб иммиграционного контроля (сканеры, средства связи, средства обработки информации, биометрические приборы и др.)*
- Проводить специальное обучение персонала методам досмотра, овладения техническими средствами контроля, электронными средствами обработки и передачи информации, психологии и др.*
- для совершенствования стратегии и реализации конкретных мероприятий пограничного контроля развивать аналитические исследования на основе информации о мигрантах, собираемой Федеральной пограничной службой, ФМС МВД, МИД и другими структурами.*
- В целях избежания подделок и тиражирования повысить качество документов, предоставляемых иностранным гражданам в России;*
- Там, где это необходимо, установить дополнительные пункты иммиграционного контроля;*
- Ужесточить визовый режим для стран, с территории которых гражданами этих или третьих стран предпринимаются систематические попытки нелегально проникнуть на территорию;*
- Обязать транспортные организации тщательно проверять проездные документы у пассажиров, а также предоставлять информацию о пассажирах в службы пограничного контроля до их прибытия в Россию;*
- Наладить сотрудничество с пограничными службами сопредельных стран в области контроля миграционного движения (создание совместных пунктов пограничного контроля, совместное патрулирование границы, обмен информацией;*

Перспективы сотрудничества со странами СНГ

21. Международное сотрудничество является одним из главных элементов в механизме управления международными территориальными перемещениями. Для Российской Федерации приоритетным в этой области остается развитие отношений со странами СНГ, которые в настоящее время и в перспективе будут основным миграционным партнером России. Граждане большинства стран СНГ обладают въездом на территорию других стран в порядке, не требующем получения визы.
22. В недавнем прошлом между Россией и другими странами СНГ был принят ряд многосторонних (соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, и др.) и двухсторонних соглашений в области миграции. Часть из этих соглашений сыграли важную роль в реализации переселений в 1990-х гг. Однако, сегодня большинство из этих соглашений, в том числе такое важное как «О борьбе с нелегальной миграцией», по разным причинам не выполняется. Одной из задач в области иммиграционной политики является пересмотр старых соглашений и создание системы реального сотрудничества в области миграции с государствами СНГ, отвечающим интересам Российской Федерации.
23. Стратегическая линия в развитие отношений со странами СНГ должна быть направлена на снятие всех ограничений на перемещения и выбор места работы для граждан этих государств и создание системы регулирования миграционных потоков аналогичной Европейскому Союзу.
24. Реализация подобной стратегии приведет к изменению характера миграционных процессов. Из международных они фактически превратятся во внутренние. Тем самым сокращению издержек на содержание аппарата, реализацию мероприятий, направленных на миграционные процессы между странами СНГ, и повысит эффективность контроля и управления миграционными процессами. Одним из главных результатов подобной стратегии будет то, что она приведет к полному решению проблемы нелегальной миграции между странами СНГ. Снятие ограничений на перемещение рабочей силы придаст необходимую гибкость рынку труда. Оно способствовать быстрому решению проблем гуманитарного порядка, таких как воссоединение семей. Свобода перемещений должна дать толчок развитию самого широкого сотрудничества между народами стран СНГ. Рост эффективности контроля над миграционными процессами, управления беженскими потоками, несомненно, усилит международные позиции государств-участников СНГ.

25. Российская Федерация, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизстан, Молдова Украина в ближайшей перспективе должны заключить взаимовыгодное, отвечающее интересам их народов, соглашение подобное Шенгенскому соглашению европейских государств.

Борьба с нелегальной иммиграцией

26. Переход от ограничительного подхода к политике регулирования постоянными и временными иммиграционными перемещениями, направленной на удовлетворение интересов, как российского общества, так и самих иммигрантов, повышение эффективности пограничного контроля, развитие отношений со странами СНГ являются главными факторами сокращения потоков нелегальных иммигрантов. В то же время, как показывает международный опыт, таких предупредительных мер явно недостаточно.
27. Одной из мер, направленных на сокращение численности нелегальных мигрантов, в России должна программа регуляризации (амнистии, легализации) их положения в стране. Основанием для проведения этой программы является то обстоятельство, что фактически до 2002 года, т.е. до принятия Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан», положение иностранцев было неопределенным. Строго говоря, программу регуляризации следовало принимать сразу, после принятия закона «О правовом положении иностранных граждан». После принятия этого закона многие из тех, кто фактически является постоянным жителем России, оказались на нелегальном положении. Другую значительную категорию нелегальных иммигрантов составляют временные рабочие.
28. Очевидно, что основная проблема состоит в определении целевых групп, на которые будут распространяться программа регуляризации и выработке разных подходов к мигрантам из стран с безвизовым режимом въезда в РФ и из прочих стран. Кроме того, проведение регуляризации требует привлечения значительных финансовых и людских ресурсов.
29. По-видимому, в первую очередь необходимо решить задачу легализации положения тех, кто фактически проживает на территории РФ более года и намеревается оставаться здесь в обозримом будущем. Главным условием регуляризации иммигранта является доказательство им своего длительного и непрерывного проживания в стране. Другим обязательным условием легализации должно быть отсутствие серьезных нарушений российского законодательства (за исключением разделов, относящихся к положению иностранных граждан – в

частности, визового режима, регистрации и занятости) со стороны иммигранта. Меры регуляризации должны касаться изменения статуса проживания в России. Регуляризация занятости в данном случае является вторичным аспектом и должна следовать за урегулированием статуса пребывания.

30. Как показывают тенденции в области иммиграционной политики последних лет, параллельно либерализации условий въезда и пребывания для тех иммигрантов, в которых заинтересована принимающая страна, ужесточаются карательные меры борьбы с нелегальной иммиграцией. При этом речь идет не только о депортации, а о системе мер, распространяющихся на всех лиц, прямо или косвенно нарушивших законы о въезде, пребывании и трудовой деятельности в страны иммиграции. В большинстве стран к лицам, организующим траффикинг и содействующим нелегальной миграции, применяются суровые меры наказания (вплоть до пожизненного заключения).
31. Российской Федерации следует создать аналогичную систему борьбы с нелегальной иммиграцией, что потребует внесения дополнений в Административный и Уголовный Кодексы РФ и заключения ряда международных соглашений. Для этого необходимо:
- В соответствии с Конвенциями ООН о траффикинге и нелегальной миграции, рассматривать контрабанду людьми и траффикинг как уголовные преступления;
 - Ввести жесткую систему наказаний за контрабанду людьми и траффикинг;
 - Ужесточить систему наказаний лиц и фирм, занимающихся организацией нелегальной иммиграции в Россию, включая транзитные перемещения через Россию в страны Европы;
 - Ужесточить систему наказаний для работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов;
 - В условиях эффективного пограничного контроля и либеральной иммиграционной политики депортации должны стать крайними формами борьбы с нелегальной иммиграцией;
 - Развивать международное сотрудничество по борьбе с нелегальной иммиграцией, в том числе, в рамках соглашений по борьбе с организованной преступностью. Расширить практику заключения договоров о реадмиссии.
32. В борьбе с нелегальной иммиграцией должны быть задействованы не только ФМС России, но и все службы, занимающиеся вопросами иммиграции.

Регистрация и учет иммигрантов

33. В целях стимулирования процедуры регистрации следует:
- Увеличить число пунктов регистрации (выделив их территориально из ОВИРов), особенно в крупных городах, для краткосрочных мигрантов и приблизить их к транспортным терминалам – вокзалам, аэропортам, крупным транспортным узлам внутри города;
 - Увеличить срок регистрации с 3 до 7 рабочих дней;
 - Для мигрантов из стран с **безвизовым режимом въезда** в РФ оставить обязательной процедуру регистрации, только если данное лицо намеревается оставаться в РФ не менее 3 месяцев. Для мигрантов с периодом пребывания менее 3 месяцев учет вести на основании миграционных карт.
34. В целях оперативного совершенствования системы сбора данных об иностранных мигрантах в Российской Федерации, на наш взгляд, необходимо при сохранении монополии ОВИР на регистрацию иностранных граждан, вменить этим подразделениям функцию составления листков статистического учета мигранта (формы 12) для следующих категорий мигрантов:
- (1) иностранных граждан и лиц без гражданства, получающих разрешение на временное проживание отделам виз и регистрации паспортно-визовому Управлению МВД РФ, Предусмотреть процедуру исключения повторного счета при ежегодной перерегистрации разрешения на временное проживание или при получении вида на жительство гражданами, которые находились на данной территории на основании разрешения на временное проживание. Листок статистического учета должен составляться однократно и только для лиц, **впервые** получающих разрешение на временное проживание.
 - (2) Для краткосрочных мигрантов (иностранцев и лиц без гражданства), намеревающихся пробыть в месте прибытия от 3 до 12 месяцев, в этом случае в листке статистического учета должна делаться отметка, указывающая на краткосрочный статус мигранта.
35. При сохранении системы миграционных карт в настоящее время отказаться от их сплошной разработки по причинам недостаточного материального и кадрового обеспечения и перейти к выборочной, например, к 5%-ной разработке этих первичных документов.

- i. В соответствии со статьей 26 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" проработать вопрос о создании на базе планируемого центрального банка данных об иностранных гражданах, пребывающих и проживающих на территории РФ (о котором ничего конкретно не известно), регистра иностранцев, построив его работу по принципам, принятым в странах с развитыми и эффективными системами учета движения населения.
- ii. Следует изменить в законодательном порядке процедуру внесения изменений в нормативные акты, касающиеся регистрации и учета мигрантов, обязать ведомства, ответственные за работу этих систем сбора данных, публиковать инструкции, описывающие процедуру получения первичных материалов. Следует изменить подход к принципам доступа и распространения накопленной информации, избавить ее от избыточной и абсолютно неоправданной закрытости. Разработать правила публикации агрегированных данных и условия доступа к информации гражданских ведомств и общественности.

Интеграция и гражданство

36. Политика интеграции должна быть основана на положении Конституции РФ (Статья 62) о том, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации. В то же время политика интеграции должна быть дифференцированной по отношению к различным категориям иммигрантов. В полной мере она должна охватить тех, кто прибыл в Россию на длительный срок.
37. Процесс интеграции в России в значительной степени облегчается тем, что большая часть иммигрантов прибыла в страну из бывших союзных республик. Для выходцев из других стран должны быть разработаны различные интеграционные программы, в первую очередь, направленные на изучение русского языка и русской культуры.
38. Российская Федерация – многонациональное государство. Приобретение гражданства никак не связано с национальной принадлежностью. Поэтому единственно возможной моделью интеграции иммигрантов является модель множеств культур, принятая в многонациональных Австралии, Канаде, США, а также Швеции. Модель предполагает сохранение различными этническими и социальными группами их идентичности, культурных и религиозных традиций. Подобные положения должны быть отмечены в миграционном законодательстве

наряду с положением об отсутствии дискриминации по расовому, половому, этническому и другим признакам при отборе мигрантов, выдаче вида на жительство и натурализации.

39. Предоставление гражданства следует рассматривать как этап интеграции иммигранта в российское общество. Недопустимой является ситуация, когда в стране насчитывается значительный контингент лиц без гражданства. Для разрешения ситуации необходимо установить причины сложившейся ситуации, а также ускорить период рассмотрения заявления о приеме в гражданство Российской Федерации.
40. Принятый в 2002 году новый Федеральный закон «О гражданстве» в целом соответствует духу времени и отвечает интересам России. В то же время, учитывая особенности политических процессов прошедших десяти лет, следует сократить сроки проживания и упростить процедуру получения гражданства для лиц,
 - постоянно проживающих на территории России, родители которых имели гражданство СССР и один из которых родился на территории РСФСР;
 - всех ветеранов ВОВ, не являющихся гражданами РФ;
41. В целях укрепления Российской армии и развития отношений со странами СНГ, следует предоставить право на получение российского гражданства для граждан СНГ, несущих воинскую службу в частях российской армии, внутренних и пограничных войск, расположенных на территории их страны. Основаниями для получения гражданства может быть пятилетний срок службы, ранение, получение высших государственных наград РФ.
42. Реализация предложений по предоставлению гражданства потребует внесения поправок в Федеральный закон «О гражданстве».

Сколько должно быть иммигрантов?

21. Оценка численности иммигрантов, которые может принять страна, является ключевым при разработке иммиграционной политики. Она зависит от набора критериев, которыми мы руководствуемся при ее определении. В настоящее время только демографы могут представить обоснованные оценки иммиграционных потоков, точнее говоря, миграционного прироста России, основываясь на демографических критериях. Так, для того, чтобы численность населения России оставалась неизменной в 2000-2050, по оценкам специалистов из ООН, ее необходим ежегодный иммиграционный прирост, равный 500 тысяч человек в год. Это не намного больше среднегодового прироста за 1992-1997 гг. Для того, чтобы в

стране в ближайшие полвека оставалась неизменной численность возрастной группы от 15 до 64 лет, в страну должно прибывать ежегодно 715 тысяч человек. Российские демографы А.Вишневецкий и Е.Андреев оценили «вилку» среднегодового иммиграционного прироста, обеспечивающего увеличение численности населения в 1,5 – 2,5 миллиона человек. Последняя оценка, в отличие от первых двух представляется нереальной.

22. Однако, при разработке целей иммиграционной политики мнение экономистов представляется более важным, чем демографов. Но они сегодня не в состоянии приблизительно оценить потребность российской экономики в иммигрантах. В этом смысле хочется обратиться к рекомендации известного специалиста в области экономики народонаселения и миграции Дж.Саймона, который писал, что иммиграцию в США надо увеличивать до тех пор, пока не проявятся отрицательные экономический, политический и другие результаты.
23. Основываясь на международном и отечественном опыте, России следует отказаться от системы квот в том виде, в котором она существует, для определения численности иммигрантов. Квоты должны определяться только для беженцев и вынужденных переселенцев, благополучие которых зависит от выделенных средств из государственного бюджета.
24. Численность временных трудовых мигрантов в большинстве развитых стран определяется на основе потребностей экономики, которые выражают работодатели. Численность студентов определяется возможностью вузов и интересами государства в области привлечения специалистов.
25. Правительства Австралии и Канады ежегодно утверждают общий план по приему переселенцев. В основу плановых расчетов положены:
 - (1) возможности государств адаптировать определенное количество иммигрантов. Во многом эти оценки основаны на историческом опыте этих государств.
 - (2) Экономических интересы государств;
 - (3) Демографические расчеты.
26. Ярким примером страны, использующей иммиграционное квотирование, являются США. Но эта система достаточно динамична. Общая величина квоты, и также ее составляющие по отдельным группам иммигрантов постоянно изменяются. Кроме того, размер иммиграционной квоты высок – более 700 тысяч разрешений на постоянное проживание в год, не включая тех, кто изменяет свой статус, находясь на территории США.

27. В России практика квотирования численности временных мигрантов себя не оправдывает. Механизм обоснования квот не ясен, а их величина далеко не исчерпывается. Численность трудовых иммигрантов должна определяться интересами работодателями, согласованными в лице Министерства труда с интересами государства. Соответствующая поправка должна быть внесена в Федеральном законе «О положении иностранных граждан».
28. Поскольку сегодня трудно представить, каким может быть приток переселенцев в Россию, постольку в течение первых лет реализации программы постоянной иммиграции не должны вводиться никакие количественные ограничения. По их итогам, ФМС следует представить Правительству первый план приема постоянных иммигрантов в Россию.
29. Другой важный вопрос с точки зрения реализации иммиграционной политики заключается в том, из каких стран будут прибывать иммигранты. Ответ на этот вопрос зависит (1) от программ отбора иммигрантов (уровень образования, квалификация, профессиональный опыт, знание языка, возраст); (2) от естественного отбора иммигрантов (непривычные климатические условия, не знания языка, отсутствие диаспор, исторические связи со страной-реципиентом и др.); (3) конкурентная борьба за квалифицированных иммигрантов между странами.
30. С этой точки зрения, для России очевидным и желаемым источником иммигрантов являются бывшие союзные республики. Однако, переселенческий потенциал в большинстве из них, кроме республик Средней Азии и Азербайджана, достаточно низкий (таблица 13). В Белоруссии, Украине, странах Балтии, Грузии, Армении, Молдове, Казахстане идут процессы депопуляции и демографического старения. Перед ними стоят в принципе те же задачи иммиграционной политики, что и в России. Миграционный обмен между этими государствами будет происходить. Но его экономическая составляющая будет носить временный характер и во многом определяться экономической конъюнктурой, складывающейся в этих странах.
31. В республиках среднеазиатских странах наиболее высокий иммиграционный и демографический потенциал наблюдается в Узбекистане. В других республиках, в силу относительной малочисленности их населения, он ниже. Однако, вероятным конкурентом России за иммигрантов из этого региона будет Казахстан, численность населения которого меньше, чем в Узбекистане, но ресурсный потенциал – один из самых высоких в мире.
32. Огромным иммиграционным потенциалом обладают страны, расположенные вдоль южной границы бывшего СССР, а также Китай. В отдаленной перспективе

численность населения Ирана превысит, а Турции сравняется с численностью населения России. Однако, Турция вряд ли будет серьезным иммиграционным партнером, если не считать временной трудовой иммиграции. Для этой страны открыты перспективы иммиграции в Европу, особенно, если учесть возможность вступления в Евросоюз. До настоящего времени Иран был относительно закрытой страной, а иммиграционный отток из него направлялся главным образом в страны Европы и США. Однако нельзя исключать, что по мере усиления демографического давления и в случае либерализации государства, часть иммиграционного притока направится в Россию.

33. В Афганистане наблюдается один самых высоких темпов демографического роста мире. К 2025 году численность его населения будет практически равна численности населения Узбекистана, Таджикистана и Туркмении. Учитывая сложную политическую обстановку в Афганистане, низкий уровень развития страны, можно предположить, что это государство еще долгое время будет источником беженцев и нелегальных иммигрантов, в то числе в Российскую Федерацию.
34. Китай представляется одним из наиболее вероятных иммиграционных партнеров в России. Еще до революции тысячи китайцев отправлялись в Российскую империю в поисках заработков и лучшей жизни. Причем их путь лежал не только в Приграничные области, но и европейскую часть страны. На наш взгляд, китайской иммиграции не надо бояться, ее надо научиться контролировать. В идеале хорошую основу китайской иммиграции могли бы составить китайские студенты, обучающиеся в России. В США и Канаде подобная практика полностью оправдывает себя с экономической точки зрения. По сравнению с другими странами в Китае достаточно много людей изучают русский язык.
35. По этой же причине – изучение языка, исторические связи - среди вероятных источников иммиграции следует назвать Вьетнам, численность населения которого скоро приблизится к численности населения России.
36. При проведении политики привлечения иммигрантов следует иметь в виду Индию. Эта страна выйдет по численности населения на первое место в мире. Она обладает в достаточном количестве высококвалифицированными кадрами, особенно в области современных технологий. Кроме того, Индию, в отличие, например, от Пакистана, связывают с Россией длительные дружеские отношения.
37. Среди стран Африки следует обратить внимание на Эфиопию, которая не определила своего места в системе международных миграций, а по религиозной культуре близка значительной части населения России.

38. Среди других стран потенциальным источником иммиграции могут быть страны-союзники бывшего СССР, такие как Ирак и Сирия.

Таблица 13. Изменение численности возрастного состава некоторых стран мира,
2000-2050 гг.

| Страны | Численность населения (в тысячах) | | | Прирост населения (%) | | Доля лиц в возрасте от 60 лет и старше | |
|--------------|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------------------|-----------|--|------|
| | 2000 | 2025 | 2050 | 2000-2025 | 2025-2050 | 2000 | 2050 |
| Эстония | 1 393 | 1 062 | 752 | - 24 | - 29 | 20,2 | 35,9 |
| Украина | 49 568 | 39 569 | 29 959 | - 20 | - 24 | 20,5 | 38,1 |
| Грузия | 5 262 | 4 377 | 3 219 | - 17 | - 26 | 18,7 | 35,8 |
| Латвия | 2 421 | 2 090 | 1 744 | - 14 | - 17 | 20,9 | 37,5 |
| Россия | 145 491 | 125 687 | 104 258 | - 14 | - 17 | 18,5 | 37,2 |
| Беларусь | 10 187 | 9 335 | 8 305 | - 8 | - 11 | 18,9 | 35,8 |
| Литва | 3 696 | 3 418 | 2 989 | - 8 | - 13 | 18,6 | 37,3 |
| Молдова | 4 295 | 4 052 | 3 577 | - 6 | - 12 | 13,7 | 32,5 |
| Польша | 38 605 | 37 254 | 33 370 | - 4 | - 10 | 16,6 | 35,6 |
| Армения | 3 787 | 3 736 | 3 150 | - 1 | - 16 | 13,2 | 39,5 |
| Финляндия | 5 172 | 5 138 | 4 693 | - 1 | - 9 | 19,9 | 34,4 |
| Казахстан | 16 172 | 16 090 | 15 302 | - 1 | - 5 | 11,2 | 25,4 |
| Азербайджан | 8 041 | 9 076 | 8 897 | 13 | - 2 | 10,5 | 32,1 |
| Китай | 1 275 133 | 1 470 787 | 1 462 058 | 15 | - 1 | 10,1 | 29,9 |
| КНДР | 22 268 | 25 872 | 28 038 | 16 | 8 | 10,0 | 22,4 |
| Турция | 66 668 | 86 611 | 98 818 | 30 | 14 | 8,4 | 23,0 |
| Кыргызстан | 4 921 | 6 460 | 7 538 | 31 | 17 | 9,0 | 22,3 |
| Гаджикистан | 6 087 | 8 066 | 9 763 | 33 | 21 | 6,8 | 21,0 |
| Индия | 1 008 937 | 1 351 801 | 1 572 055 | 34 | 16 | 7,6 | 20,6 |
| Вьетнам | 78 137 | 105 488 | 123 782 | 35 | 17 | 7,5 | 23,5 |
| Монголия | 2 533 | 3 478 | 4 146 | 37 | 19 | 5,6 | 23,1 |
| Узбекистан | 24 881 | 34 203 | 40 513 | 37 | 18 | 7,1 | 22,3 |
| Иран | 70 330 | 99 343 | 121 424 | 41 | 22 | 5,2 | 21,7 |
| Туркменистан | 4 737 | 6 844 | 8 401 | 44 | 23 | 6,5 | 19,9 |
| Ирак | 22 946 | 40 298 | 53 574 | 76 | 33 | 4,6 | 15,1 |
| Пакистан | 141 256 | 250 981 | 344 170 | 78 | 37 | 5,8 | 12,4 |
| Нигерия | 113 862 | 202 957 | 278 788 | 78 | 37 | 4,8 | 10,3 |
| Эфиопия | 62 908 | 113 418 | 186 452 | 80 | 64 | 4,7 | 6,6 |
| Афганистан | 21 765 | 45 193 | 72 267 | 108 | 60 | 4,7 | 7,7 |

Источник: United Nations (2000), Population Division Database: <http://www.un.org/popin/>

Источники:

1. Билсборроу Р., Хьюго Г., Оберай А., Злотник Х. (1999), Статистика международной миграции. Рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. ILO, Москва.
2. Витковская Г., ред. (2002), Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России. Москва.
3. Гайдар Е.Т. (2003), Современный экономический рост и динамика населения. Москва. // www.iet.ru/gaidar/dinamikanaselenia.htm по состоянию на апрель 2003 года.
4. Денисенко М.Б.(1996), Динамика и территориальные особенности современных миграционных процессов в Российской Федерации. Население и кризисы, Выпуск 2.
5. Денисенко М.Б. (2001), Замещающая миграция // Международная миграция и современный мир, Выпуск 5. Москва
6. Денисенко М.Б. (2001), Эмиграция из России по данным зарубежной статистики. // Международная миграция и современный мир. Выпуск 8. Москва
7. Иванов М.М. (1998), США: правовое регулирование иммиграционного процесса.
8. Ионцев В.А. (1999), Международная миграция населения: теория и история изучения. Москва.
9. Красинец Е., Тюрюканова Е. (2000), Международная трудовая миграция. Политика принимающих стран. Москва, Academia.
10. Красинец Е., Кубишин Е., Тюрюканова Е. (2000), Незаконная миграция в Россию, Москва.
11. Миронов В.Ф., Миронов А.В. (2003), Гражданство в Российской Федерации. Российские и международные акты. Комментарии законодательства. Москва.
12. МОМ (2002), Регулирование миграции в странах СНГ: законотворчество и трансграничное сотрудничество. // Открытый форум МОМ. Спец. выпуск 3.
13. МОМ (2002), Иммиграционная политика западных стран, Москва.
14. МОМ (2002), Тенденции в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной Азии, Москва.
15. Министерство по делам Федераций. Национальностей и миграционной политики (2001), Федеральная миграционная программа на 2002-2005 годы. Проект.

16. Министерство по делам Федераций. Национальностей и миграционной политики (2001), Федеральная миграционная программа на 2002-2004 годы. Проект.
17. Мукомель В., Паин Э., ред. (1999), Вынужденные мигранты в Центральной России. Москва
18. Правительство Российской Федерации (2003), Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Одобрена распоряжением правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р.
19. Хомра А.У. Международная миграция и демографическое развитие Украины //Международная миграция населения: Россия и современный мир /Гл. ред. В.А. Ионцев. М., 2000, Вып. 5.
20. Чудиновских О.С.(2001), Текущий учет миграции в России: оценка качества и поиск альтернатив. В кн.: «Миграция в странах СНГ и Балтии: через различия проблем к общему информационному пространству». Москва.
21. Чудиновских О.С. (2002), Шестая международная конференция проекта «Метрополис» и проблемы миграционной политики России //Вестник Российского гуманитарного научного фонда. №3.
22. Aleinikoff A. (2002), International Dialogue on Migration. MPRP.
23. Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, <http://www.immi.gov.au/>
24. Australian Immigration Policy www.skilled-migration-australia.com/australian-immigration-policy/
25. Bedford R. The Politicization of Immigration // <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=86> по состоянию на май 2003 г.
26. Bendel P.(2003), The blocked German Immigration Policy. The paper to be presented at the second meeting of the University association on Contemporary European Studies. Manchester 11-th-12th April 2003.
27. Bureau of Citizenship and Immigration Service, <http://www.immigration.gov>
28. A Bureau of the US Department of Home and Security, <http://www.gov/dhpublis>
29. Bertozzi A. (2002), Italy's Recent Change From An Emigration Country to An Immigration Country and Its Impact on Italy's Refugee and Migration Policy – Lecture in the International Seminar for «European Migration and Refugee Policy- New Developments", organized by the Cicero Foundation in the series Great Debates in Rome on 14-15 November 2002

30. Bjorklund T., Andersen J.G. (1999) Anti-Immigration Parties in Denmark and Norway/ University of Oslo (Norway), Aalborg University (Denmark)
31. Böcker A., Groenedijk K., Havinga T., Minderhoud P. (eds.) (1998), Regulation of Migration. International Experiences. Amsterdam.
32. Canada Gazette, Part II (2002), Immigration and Refuge Protection Regulation, Extra Vol. 136, No 9, Ottawa, Friday, June 14.
33. Center for Migration Studies (1993), The Politics of Migration Policies, Edited by Daniel Kubat, New York.
34. Citizenship and Immigration Canada (2002), Forgoing our legacy: Canadian Citizenship and Immigration, 1900-1977. Public Works and Government Services Canada.
35. Citizenship and Immigration Canada (2002), Canada's Immigration law // <http://www.cic.gc.ca/English/pup/imm-law.html> по состоянию на май 2003 года
36. Coppel J., Dumont J-C., Visco I. (2001), Trends in immigration and economic consequences. Economic department working papers No 284.OECD.
37. Chrissanthaki Thana (1999), Population, migration and census in Eurostat . A guide to existing data and publications. Eurostat working papers, Population and social conditions/ 3/1999/E/№17.
38. Danish Immigration Service, <http://www.udlst.dk/>
39. Danish Ministry for Refugee, Immigration and Integration Affairs, <http://www.inm.dk>
40. Denmark (2001),Consolidation Act No. 458 of 7 June 2001
41. Denmark (2001),Consolidation Act on Integration of Aliens in Denmark No. 223 of 31 March 2000
42. Department of Trade and Industry (DTI) and Home Office (2002), Knowledge Migrants, The Motivations and Experiences of Professionals in the UK on Work Permits. Final Report.
43. Donato K.M., Durand J., Massey D.S., “Stemming the tide? Assessing the deterrent effects of Immigration Reform and Control Act”, Demography, Vol. 29, No. 2, pp.139-157.
44. Eurostat (2000), European Social Statistics: Migration. Luxembourg.
45. Eurostat (2001), European Social Statistics. Demography. Luxembourg.
46. Eurostat (1998), La mesure de la migration clandestine en Europe. Volume 1: rapport de synthese. Luxembourg.
47. Eurostat (1998), La mesure de la migration clandestine en Europe. Volume 2: rapport des expert. Luxembourg.

48. Easterlin R. (1968), Population, Labour Force, and Long Swings in the American Economic Growth.
49. Easterlin R., et al. (1982), Immigration, Cambridge.
50. Facts and Figures of Japan. 2000.
51. Franceschelli R. (2002), Recent Developments in the Italian Refugee Legislation: How do they Fit in a European Migration and Refugee Policy? - Lecture in the International Seminar for «European Migration and Refugee Policy- New Developments», organized by the Cicero Foundation in the series Great Debates in Rome on 14-15 November 2002.
52. Germany, Federal Ministry of Interior, <http://www.eng.bmi.bund.de> по состоянию на июнь 2003 г
53. Government of Finland (2002), Government Report on Implementation of the Integration Act/ Government Report №5
54. Glover S., Gott C., Loizilion A., Portes J., Spencer J., Srinivasan N., Willis S. (2001), Migration: an economic and social analysis. Research, Development and Statistic Directorate, Home Office, London. .
55. Heikkila E., Peltonen S. (2002), Immigrants and Integration in Finland. Turku
56. Home Office (2002), Safe Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain. Presented to Parliament by the Secretary of State for Home Department By Command of Her Majesty, February 2002.
57. Hord A. (2001) Ireland: from Emigration to Immigration, The Open Republic Institute, Ireland
58. Japan, Ministry of Justice, Immigration control and refugee recognition act. (Unofficial translation) Cabinet Order No.319 of 1951. Latest Amendment: Law No. 135 of 2001 // <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-19.html> по состоянию на май 2003 г.
59. The Japan Statistical Yearbook. 2003
60. Japan, Ministry of Justice, Alien Registration Law. (Provisional translation) Law No.125 of 1952. Latest Amendment: Law No.134 of 1999 // <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-56.html> по состоянию на май 2003 г.
61. Immigration and Immigrants (2002), Statistics Norway. - Oslo
62. Independent Commission on Migration to Germany (2001), Structuring Immigration, fostering integration, Berlin.
63. Ireland (1935), The Aliens Act № 14 of 10 April 1935
64. Immigration Policy and the Skills of Immigrants to Australia, labour.ciln.mcmaster.ca/papers/2000/antecolclarktrejo.pdf
65. Ireland (1999), The Immigration Act № 22 of 1999

66. Ireland (2000), The Illegal Immigrants Act № 29 of 2000
67. Ireland (1996), The Refugee Act № 17 of 1996
68. Italy mulls opening doors to more immigrants, Reuters, July 13, 2000.
69. Italy (1999), Legislative Decree No. 286 of 25 July 1998 "Single text of immigration Laws" was executed by Decree n°394 of the President of the Republic of 31 August 1999
70. Italy (2002), Law No. 189 of 30 July 2002
71. Kantaja E. (2000), Towards the Development of an Integration Policy in Finland. Institute of Migration, Turku
72. Kashiwazaki Ch. Japan: From Immigration Control to Immigration Policy? // <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=39> по состоянию на апрель 2003 г.
73. The Kodansha encyclopedia. 1999
74. Massey D. (1998), Economic development and international migration. Population and Development Review, Vol. XXI, No 2.
75. McLaughlan G., Salt J. (2002), Migration Policies Towards High Skilled Foreign Workers, Report to Home Office, March 2002.
76. Melotti U. (2002), Italian Immigration Policy and the Italian Political Culture.
77. New Zealand Immigration Service, <http://www.immigration.govt.nz/> по состоянию на май 2003 г
78. New Zealand Government, Immigration Act 1987. Commenced: 21 Apr 1987
79. Norway (1988), The Immigration Act of 28 June 1988
80. Norwegian Directorate of Immigration, <http://www.udi.no/>
81. OECD (1999), Globalisation, Migration and Development, Paris.
82. OECD (1999), Trends in International Migration, Paris.
83. OECD (2000), Trends in International Migration, Paris.
84. OECD (2001), Trends in International Migration, Paris.
85. OECD (2002), Trends in International Migration, Paris.
86. OECD (2002), International Mobility of Highly Skilled, Paris.
87. Ostby L. (2000) Migration Policy Needs for Indicators/ Statistics Norway, Oslo
88. Pedersen P.J., Smith N. (2001) International Migration and Migration Policy in Denmark – Center for Labour Market and Social Research, Denmark
89. Poulain, Michel. Mesurer les migrations a l'aide d'un registre de population: quelle comparabilite europeenne?/ Collecte et comparabilite des donnees demographiques et sociales en Europe. Chaire Quetelet 1991. UCL, Louvain-La-Neuve, 1995, pp.553-572.

90. Simon J. (2002), *The Economic Consequences of Immigration*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, Second Edition.
91. SOPEMI (2002) *Trends of Migration to and from Norway*, Oslo
92. Spencer S. (2002), *Recent Changes and Future Prospects in UK Migration Policy*. Paper to be presented at the Ladenburger Discourse on Migration 14-15 February 2002.
93. *Statistical Yearbook of Foreigners in Denmark, 2002 – The Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, 2002.*
94. Steinberg T. (2000), *Reforming British Migration Policy*, IEA Working Paper.
95. Stelzer I. (2001), *Immigration Policy for the Age of Mass Movement*. IEA, London.
96. Sweden (1989), Aliens Act no. 529 of 1989
97. Sweden (1989), Aliens Ordinance no. 547 of 1989
98. Sweden (1994), *The Act to Counteract Ethnic Discrimination* no. 134 of 1994
99. Swedish Integration Board, <http://www.integrationsverket.se/>
100. Swedish Migration Board, <http://www.migrationsverket.se/>
101. *Swedish Immigration Policy – Fact sheet of Ministry for Foreign Affairs, № 4, 2000.*
102. Thomas Brinley (1954, 1973), *Migration and Economic Growth: A Study of Great Britain and the Atlantic Economy*, London.
103. United Nations (2002), *International Migration from Countries with Economy in Transition: 1980-1999*, New York.
104. United Nation, DESA, Population Division (2000), *Replacement Migration*, ESA/P/WP.160.
105. United Nation, DESA, Population Division (2001), *International Migration from countries with economies in Transition 1980-2000*. Diskette Documentation. ESA/P/WP.166.
106. United Nations (2002), *International Migration Report 2002*. New York.
107. United Nations, Population Division (2002), *Measuring International Migration: Many Questions, Few Answers*. New York.
108. United Nations (1998), *The State Matters. Immigration Control in Developed Countries*. New York.
109. U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service (2003), *2001 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington.
110. Weil P. (1996), *The transformation of immigration policies: immigration control in the United States, Europe and Japan – a comparative approach*. Paper prepared for Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat.

111. Zincone G. (2002), Main Feature of Italian Immigration Flows - Main Feature of Italian Immigration Flows

ПРИЛОЖЕНИЕ

Системы сбора данных о международной миграции в странах с активной иммиграционной политикой.

В мировой практике наиболее распространены несколько систем, аккумулирующих информацию о мобильном населении: переписи населения, непрерывный (а точнее – ежегодный) учет, осуществляемый в различных вариантах или их комбинации (регистров населения, регистров иностранцев), административных источников и пограничной статистики. Названные источники данных дополняются обследованиями и учетом отдельных категорий мигрантов – иностранных работников, студентов, беженцев и лиц, ищущих убежище. Каждый из источников имеет свои достоинства и недостатки, и все могут в какой-то степени дополнять друг друга

Множественность видов миграции, взаимозаменяемость их и смена мигрантами статуса, намерений и т.д. делают практически невозможным существование единой, универсальной системы учета. Неизбежно и в целом оправдано существование одновременно нескольких систем сбора данных, которые могут учитывать отдельные категории мигрантов. Однако, при условии прозрачности каждой из существующих систем и внятности принципов ее действия, сохраняется возможность адекватного анализа данных, получаемых в рамках каждой из них.

Попытки унификации национальных систем предпринимались Отделами статистики и народонаселения Организации Объединенных Наций, начиная с первой половины прошлого века. Только за последнее десятилетие в ООН было издано несколько документов, направленных на улучшение национальной статистики миграции. Такие же усилия предпринимает Евростат, который ежегодно собирает информацию почти из 40 стран⁴.

□ **Переписи населения** – основной источник данных о мигрантах в странах, где отсутствует регистр населения. В отношении иммиграции переписи дают представление о численности населения, родившегося за пределами страны (foreign-born population). Переписи позволяют получить оценку численности иностранного населения и его социально-демографические характеристики. По результатам переписей можно дать оценку направлениям и масштабам миграционных процессов. Большие временные интервалы между переписями, как правило, 5 или 10 лет, не позволяет проследить ежегодную динамику миграционных потоков.

⁴ Thana Chrissanthaki. Population, migration and census in Eurostat – A guide to existing data and publications/ Eurostat working papers, Population and social conditions/ 3/1999/E/№17

□ **Регистры населения** считаются наиболее надежными системами сбора данных в развитых европейских странах и обеспечивают непрерывный учет строго определенной информации, относящейся к каждому жителю страны. К концу 20 века регистры стали самой распространенной формой учета движения населения в Европе. Несмотря на некоторые различия, все они представляют собой постоянно изменяющуюся базу данных, состоящую из индивидуальных карточек, в которые вносятся сведения о демографических событиях, происходящих в жизни человека, в том числе – о его переездах на новое место жительства. В настоящее время практически во всех странах, имеющих регистры населения, ведется интенсивная работа по переводу информации из картотек в электронный вид.

Внесение сведений о миграции происходит в общих чертах следующим образом. Сменив место постоянного проживания, человек уведомляет об этом местные органы административного управления (общины) и заполняет специальную декларацию. На основании этой декларации в картотеку вносятся соответствующие изменения, муниципальные органы нового места проживания делают запрос по прежнему месту жительства мигранта. После этого происходит снятие данного человека с учета в прежнем месте проживания и постановка на учет в новом. Многие регистры предусматривают и учет миграции семей, в этом случае мигрантами заполняются специальные формуляры (декларации)⁵. Позиции для заполнения в регистрах ряда стран приведены в таблице 1.

В зависимости от вида регистра – централизованного или децентрализованного, обработка и агрегирование данных происходит или на уровне страны (в центральном бюро) или на местном уровне. При использовании децентрализованных регистров, индивидуальные данные становятся недоступными для центральных органов в целях сохранения конфиденциальности.

Как отмечают специалисты, регистры населения считаются наилучшими источниками, поскольку они предоставляют (по крайней мере, теоретически) информацию о *каждом* переселении за определенный период времени. Сведения, собираемые в регистрах о «временной» миграции, хотя и не совершенны, все же могут быть лучше подобных данных, полученных переписями и выборочными обследованиями⁶.

⁵ Poulain M. Comparing Data Sources for Measuring International Migration in Central and Eastern Europe./ Eurostat Working Papers.1997

⁶ Goldstein S. Research Priorities and data needs for establishing and evaluating population redistribution policies./ Population Distribution Policies in Development Planning./ UN, NY, 1981, Pp. 183-203

Таблица 1. Наличие и типы регистров населения в странах

| Компьютеризированный и централизованный регистр | Муниципальный регистр | Регистр иностранцев | Нет регистра |
|--|---|--|---|
| Бельгия (национальный регистр) | Бельгия | Германия (компьютеризированный и централизованный) | Греция (записи ведутся на муниципальном уровне только для граждан Греции) |
| Дания (центральный регистр населения) | Дания | Лихтенштейн | Франция |
| Люксембург (центральный регистр населения) | Германия (частично компьютеризированный) | Швейцария | Ирландия |
| Финляндия (центральный регистр населения) | Испания (частично компьютеризированный) | | Португалия |
| Швеция (общий регистр населения) | Италия (частично компьютеризированный) | | Великобритания |
| Исландия (национальный регистр населения) | Люксембург (частично компьютеризированный) | | |
| Лихтенштейн (центральный регистр населения) | Нидерланды (полностью компьютеризированный) | | |
| Норвегия (центральный регистр населения) | Австрия (частично компьютеризированный) | | |
| | Швеция | | |
| | Лихтенштейн | | |
| | Швейцария (частично компьютеризированный) | | |

В некоторых странах работа регистров налажена настолько хорошо, что отпадает необходимость в проведении переписей.

Помимо регистра населения, в ряде государств существуют отдельные регистры иностранцев. Они действуют по той же схеме, что и регистры населения, но охватывают только категорию иностранцев, **на законных** основаниях проживающих в данной стране, что одновременно является и главным ограничением этой системы учета мигрантов. Общим недостатком регистров является невозможность точного учета эмиграции, поскольку факты выезда на длительный период часто не декларируются. Кроме того, регистры могут содержать полную информацию о самом мигранте (его основных социально-демографических характеристиках), но, как правило, не учитывать сведений о причинах миграции. В некоторых странах создаются регистры лиц, ищущих убежище, чтобы отслеживать процесс изменения статуса каждого человека на протяжении определенного периода времени.

□ **Административные источники** - это системы сбора данных о выдаче виз, видов и разрешений на жительство, и пр. – то есть, данных, касающихся прохождения человеком определенных процедур и изменением его статуса, что не всегда напрямую связано с фактом миграции. Большинство административных источников позволяют получить

данные об иммиграции, и лишь некоторые - об эмиграции (например, данные о числе выданных заграничных паспортов в странах с ограничениями выезда за рубеж).

Административные источники аккумулируют и предоставляют информацию лишь по определенным категориям мигрантов: статистика видов на жительство касается только иностранных граждан, статистика разрешений на работу относится только к экономически активному иностранному населению, статистика разрешений выезда на постоянное место жительства учитывает только граждан страны происхождения. Некоторые административные источники учитывают еще более узкие категории иностранных мигрантов, например, беженцев и лиц, ищущих убежище. В административных источниках учитываются факты изменения статуса, в том числе повторные и относящиеся к одному и тому же человеку. Если мигрант меняет статус в течение года, он может быть учтен, как лицо обратившееся за предоставлением вида на жительство, и как лицо, получившее вид на жительство. Факты повторного счета при существующих системах разработки данных в таких случаях уловить невозможно.

В отличие от административных источников регистры населения и регистры иностранцев учитывают постоянные изменения статуса каждого человека, и единицей учета является человек, а не событие.

□ **Пограничная статистика** основана на аккумулировании информации в контрольно-пропускных пунктах въезда в страну и выезда за ее пределы. Они могут располагаться как на границе государства, так и в международных транспортных терминалах. Главное преимущество пограничной статистики – учет реально состоявшихся событий пересечения границы в конкретный период (момент) времени. Основным недостатком этого источника данных является чрезвычайно большое число событий, подлежащих учету, что неизбежно снижает его точность. Использование пограничной статистики для «фильтрации» данных о мигрантах, намеревающихся прожить в стране въезда не менее года или намеревающихся здесь работать (учиться), нерационально с экономической точки зрения. Поэтому для получения этих сведений используются административные источники или выборочные обследования потока, пересекающего государственные границы. Так, например, в Великобритании основным источником данных о международной миграции считается Обследование международного пассажирского движения (IPS), охватывающее от 0.1 до 5% пассажиров в зависимости от времени года и маршрута движения. Мигрантами при этом, согласно программе обследования, считаются лица, что намерены оставаться в Великобритании или за рубежом не менее года, при том, что эти лица отсутствовали в Великобритании или соответственно проживали здесь в течение года.

□ **Выборочные обследования** призваны компенсировать общий недостаток других (государственных) систем сбора данных о мигрантах, связанный с отсутствием в них достаточной информации для анализа причин, факторов и последствий миграции. В некоторых странах именно регулярные и представительные по масштабам обследования являются одним из основным источников данных о социально-демографических характеристиках мигрантов. Например, в США вопросы о миграции включены в проводимые с 1940-х гг. текущие обследование населения (выборка составляет 50-60 тысяч домохозяйств), в Бразилии - в ежегодное национальное обследование населения (объем выборки равна 65 тысяч домохозяйств). Основной недостаток обследований состоит в том, что их применение ограничено при оценке общих объемов миграционного притока. В таблице 2 представлены основные источники данных по международной миграции населения в развитых странах.

Таблица 2. Источники данных по международной миграции по странам.

| Страна | Потоки | | Иностранное население | |
|----------------|---|----------------------------------|---------------------------------|--------------------|
| | Иммиграция | Эмиграция | По гражданству | По месту рождения |
| Австралия | Вид на жительство, статистика пограничного контроля | Статистика пограничного контроля | Переписи | Переписи |
| Австрия | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения |
| Бельгия | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения | |
| Великобритания | Статистика пограничного контроля | Статистика пограничного контроля | Обследования | Переписи |
| Германия | Регистры населения | Регистры населения | Регистры иностранного населения | |
| Греция | Вид на жительство | | Вид на жительство, переписи | |
| Дания | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения |
| Израиль | Вид на жительство | | | |
| Исландия | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения |
| Испания | Вид на жительство | | Вид на жительство, переписи | |
| Италия | Вид на жительство | | Вид на жительство, переписи | |
| Канада | Вид на жительство, статистика пограничного контроля | Статистика пограничного контроля | | Переписи |

| | | | | |
|----------------|---|----------------------------------|---------------------------------|------------------------|
| Люксембург | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения | |
| Нидерланды | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения |
| Новая Зеландия | Вид на жительство, статистика пограничного контроля | Статистика пограничного контроля | Переписи | Переписи |
| Норвегия | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения |
| Португалия | Вид на жительство | | Вид на жительство, переписи | |
| США | Вид на жительство, статистика пограничного контроля | | Переписи | Переписи, Обследования |
| Финляндия | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения |
| Франция | Разрешение на работу | | Вид на жительство, переписи | Переписи |
| Швейцария | Регистры иностранного Населения | Регистры иностранного населения | Регистры иностранного Населения | |
| Швеция | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения | Регистры населения |

Источники: Билсборроу Р., Хьюго Г., Оберай А., Злотник Х. (1997), Статистика международной миграции. Рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. ILO; Eurostat, European social statistics, Migration за разные годы; OECD, Trends in International Migration, Paris за разные годы; United Nations (2002), International Migration from Countries with Economy in Transition: 1980-1999, New York; Национальные статистические сборники за разные годы.

Таблица 3. Позиции для заполнения в декларациях о смене места жительства, используемых в системах учета населения (регистрах) ряда европейских стран.

| | Германия | Бельгия | Дания | Испания | Финляндия | Исландия | Италия | Люксембург | Норвегия | Нидерланды | Швеция |
|---|----------|---------|-------|---------|-----------|----------|--------|------------|----------|------------|--------|
| Имя | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Пол | X | X | | X | X | X | X | X | | X | |
| Семейное положение | X | X | | | Частично | X | X | X | X | | |
| Информация о супруге | | X | | | | | X | X | | X | |
| Дата рождения | | X | | X | | X | X | X | X | X | |
| Место рождения | | X | | X | | X | X | X | | | |
| Отец и мать | | X | | | | | X | X | | | X |
| Национальный идентификационный номер | | X | X | | | X | | | X | | |
| Адрес выбытия и прибытия | X | X | X | | X | X | X | X | X | X | X |
| Национальность | | X | | | X | X | X | X | X | X | |
| Религия | X | | | | Частично | | | | | | |
| Профессия/род занятий | X | X | | | X | | X | X | | | |
| Уровень образования | | | | | | | X | | | | |
| Дата переезда | X | | X | | X | | | | | | |
| Дата декларации | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Дата заполнения/Отправки регистра | | | | X | X | X | X | | | | |
| Дополнительная информация о миграции | | | | | X | | | | | | |
| Характеристика нового жилища | | | | | X | | | | | | |
| Декларация домовладельца | X | | | | X | | | | | | |
| Информация о других возможных местах проживания | X | | | | | | | | | | |

Источники: Poulain, Michel. *Mesurer les migrations a l'aide d'un registre de population: quelle comparabilite europeenne? / Collecte et comparabilite des donnees demographiques et sociales en Europe. Chaire Quetelet 1991. UCL, Louvain-La-Neuve, 1995, pp.553-572.*



Иммиграционные программы привлечения квалифицированной рабочей силы

| Основные категории рабочих по странам | Общие и специальные условия въезда | Присутствие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа | Квоты | Продолжительность пребывания и возможность его продления | Возможность воссоединения семьи |
|--|---|---|------------|--|---|
| <p>Австралия</p> <p>1. Программы постоянной иммиграции</p> <p>1.1. программа независимой профессиональной иммиграции</p> <p>1.2. программа семейно-спонсорской иммиграции</p> | <p>- высшее образование (в ряде случаев, опыт работы),</p> <p>- возраст не старше 45 лет, знание английского языка,</p> <p>- система тестирования по следующим критериям: возраст, профессиональная квалификация, знание английского языка, опыт работы (дополнительные баллы получают специалисты трудodefицитных отраслей, а также лица, владеющие несколькими иностранными языками),</p> <p>- спонсорская поддержка со стороны родственников в Австралии (для тех, кто въезжает по программе семейно-спонсорской иммиграции)</p> | <p>Работодатель обязан доказать, что на внутреннем рынке труда отсутствуют работники для занятия вакансии</p> | <p>Нет</p> | <p>Постоянная</p> | <p>Супруги (включая тех, кто состоит в гражданском браке) и дети получают визу в то же время, как члены семьи специалиста. Разрешение на постоянный въезд родителей может быть оформлено отдельно</p> |



| | | | | | |
|--|---|--|--|--|---|
| <p>2. Программы временной иммиграции</p> <p>Бизнес визы и другие временные визы для квалифицированных специалистов</p> | <p>Определяются работодателем</p> | <p>Является. Исключение составляют специалисты, занимающие ключевые позиции в бизнесе, а также специалисты трудоемких отраслей</p> | <p>Нет</p> | <p>Бизнес виза: до 4 лет, другие временные визы для квалифицированных специалистов: до 2 лет. Ограничения на продление виз отсутствуют</p> | <p>Ближайшие родственники могут получить визу для воссоединения семьи. Заявление для членов семьи может подаваться отдельно либо вместе с основным заявлением</p> |
| <p>Канада</p> <p>1. Программы постоянной иммиграции</p> <p>1.1. Квалифициро-ванные специалисты</p> <p>1.2 Бизнес иммигранты (инвесторы, предприниматели и лица, не являющиеся наемными работниками)</p> | <p>- высшее образование</p> <p>- отборочный тест по следующим критериям: уровень образования, знание языка, профессиональная квалификация и опыт работы. Дополнительные баллы получают лица, имеющие родственников в Канаде</p> <p>Инвесторы должны располагать средствами в размере 800000 CAD, из которых 400000 CAD должны быть инвестированы в экономику Канады на пять лет под гарантию государства.</p> | <p>Не является</p> <p>Не является</p> | <p>Нет, но планируемый уровень ежегодно определяется по каждой категории иммигрантов</p> | <p>Постоянная</p> <p>Постоянная</p> | <p>Ближайшие члены семьи могут сопроводить заявителя или присоединиться к нему позже</p> <p>Ближайшие члены семьи могут сопроводить заявителя или присоединиться к нему позже</p> |



| | | | | | |
|---|---|---|----------------------------------|---|---|
| <p>2. Программы временной иммиграции</p> <p>2.1 Временная иммиграция высоко квалифицированных специалистов</p> <p>2.2 Специальные пилотные программы для профессионалов в сфере программного обеспечения</p> <p>2.3 Временная трудовая иммиграция в рамках программы NAFTA или двустороннего соглашения о свободной торговле с Чили</p> | <p>Предприниматели должны располагать собственными средствами в размере 150000 CAD и способствовать созданию новых рабочих мест в Канаде</p> <p>Устанавливаются работодателем в соответствии с принятыми в Канаде нормами</p> <p>Высшее образование</p> <p>Высшее образование (перечень видов деятельности)</p> | <p>Является</p> <p>Не является</p> <p>Не является</p> | <p>Нет</p> <p>Нет</p> <p>Нет</p> | <p>Максимальный срок 3 года (может быть продлен)</p> <p>Максимальный срок 3 года (может быть продлен)</p> <p>Один год (срок может быть продлен)</p> | <p>Возможно воссоединение семьи с правом на трудоустройство</p> <p>Возможно воссоединение семьи, но без права на трудоустройство</p> <p>Возможно воссоединение семьи, но без права на трудоустройство</p> |
| <p>Франция</p> <p>Квалифицированные специалисты (практика выдачи разрешений на работу)</p> | <p>Отсутствие судимости, высшее образование, медицинский осмотр во Франции, приглашение на работу от конкретного работодателя. Компания должна существовать более 3 лет и иметь капитал в размере более 3 млн. фр.ф.</p> | <p>Региональные службы занятости могут отказать в выдаче разрешений на работу при высоких показателях безработицы в соответствующем секторе экономики</p> | <p>Нет</p> | <p>Один год для долгосрочных контрактов (срок может быть продлен), девять месяцев для краткосрочных контрактов (срок может быть продлен)</p> | <p>Воссоединение с членами семьи возможно для держателей долгосрочного разрешения на работу</p> |



| Упрошенная процедура для специалистов в сфере информационных технологий | Отсутствие судимости, высшее образование, годовой оклад в размере 180000 фр.ф. и выше, медицинский осмотр во Франции, приглашение на работу от конкретного работодателя. Компания должна существовать более 3 лет и иметь капитал в размере более 3 млн. фр.ф. | Не является | Нет | Один год для долговых контрактов (срок может быть продлен), девять месяцев для краткосрочных контрактов (срок может быть продлен) | Возможно воссоединение с членами семьи |
|---|--|---|-------------------------|---|---|
| <p>Германия</p> <p>Квалифицированные специалисты (практика выдачи разрешений на работу)</p> <p>Специальная программа трудовой иммиграции специалистов в сфере информационных технологий</p> | <p>Приглашение на работу от конкретного работодателя</p> <p>Университетское или политехническое образование или ежегодный оклад в размере 50000 евро и выше</p> | <p>Службой занятости осуществляется проведение экспертизы, удостоверяющей необходимость приглашения на работу иностранца (исключение составляют случаи выдачи постоянного разрешения на работу)</p> <p>Является</p> | <p>Нет</p> <p>20000</p> | <p>Максимальный срок 3 года (может быть продлен). Спустя 5 лет легальной работы может быть выдано постоянное разрешение на работу и пребывание</p> <p>Максимальный срок 5 лет</p> | <p>Возможно воссоединение семьи. Члены семьи могут подать заявление на получение разрешения на трудоустройство.</p> <p>Возможно воссоединение с членами семьи</p> |
| <p>Ирландия</p> <p>Квалифицированные специалисты (практика выдачи разрешений на работу)</p> <p>Упрошенная процедура для специалистов отдельных областей (информационные технологии, архитектура, медицинское</p> | <p>Профессиональная квалификация и опыт работы, приглашение на работу от конкретного работодателя</p> <p>Высшее образование для IT-специалистов, опыт работы, приглашение на работу</p> | <p>Является</p> <p>Не является</p> | <p>Нет</p> <p>Нет</p> | <p>Один год (срок может быть продлен). После пяти лет работы очередное разрешение на работу выдается на неограниченный срок</p> <p>Два года (срок может быть продлен)</p> | <p>Воссоединение семьи возможно спустя 1 год работы в Ирландии. Члены семьи могут подать заявление на получение разрешения на трудоустройство через один год</p> <p>Воссоединение семьи возможно спустя 3 месяца работы в Ирландии. Члены семьи могут подать заявление на получение разрешения на трудоустройство</p> |



| | | | | |
|--|---|-----|---|---|
| Специалисты-служащие транснациональных корпораций (упразднение получения разрешения на работу) | Не является | Нет | До 4 лет | Воссоединение семьи возможно спустя 1 год работы в Ирландии. Члены семьи могут подать заявления на получение разрешения на трудоустройство через один год |
| Япония Инженеры и специалисты | Не является | Нет | Один или три года (срок может быть продлен) | Возможно воссоединение семьи. Члены семьи могут подать заявления на получение разрешения на трудоустройство. |
| Корея Квалифицированные специалисты | Не является | Нет | Постоянная | Возможно воссоединение семьи. |
| Дания Практика выдачи разрешений на работу для специалистов | Проведение экспертизы на региональном уровне, необходимость приглашения на работу иностранца (исключение составляют специалисты дефицитных профессий) | Нет | Один год (срок может быть продлен) | За некоторыми исключениями, воссоединение с членами семьи возможно для лиц, являющихся держателями разрешения на постоянное пребывание |



| | | | | | |
|---|---|---|-------------------------------------|--|--|
| <p>Нидерланды</p> <p>Практика выдачи разрешений на работу</p> <p>Упрощенная процедура для специалистов в сфере информационных технологий и медицинского персонала</p> <p>Программа предоставления налоговых льгот иностранным служащим</p> | <p>Отсутствие судимости, возраст от 18 до 45 лет, медицинская страховка и тест на заболеваемость туберкулезом. Приглашение на работу от конкретного работодателя</p> <p>Отсутствие судимости, возраст от 18 до 45 лет, медицинская страховка и тест на заболеваемость туберкулезом. Приглашение на работу от конкретного работодателя</p> <p>Профессиональные знания и опыт, специфические для внутреннего рынка труда. Приглашение на работу от конкретного работодателя</p> | <p>Экспертиза национальной службы занятости</p> <p>Экспертиза национальной службы занятости</p> <p>Является</p> | <p>Нет</p> <p>Нет</p> <p>Нет</p> | <p>Максимальный срок 3 года (может быть продлен). Через три года можно обратиться за получением разрешения на пребывание без ограничений в сфере занятости. Спустя 5 лет выдается разрешение на постоянное пребывание</p> <p>Три года (срок может быть продлен)</p> <p>Максимальный срок 120 месяцев</p> | <p>Возможно воссоединение семьи. Члены семьи могут подать заявления на получение разрешения на трудоустройство</p> <p>Возможно воссоединение семьи. Члены семьи могут подать заявления на получение разрешения на трудоустройство</p> <p>Нет</p> |
| <p>Норвегия</p> <p>Практика выдачи разрешений на работу специалистам определенных областей</p> | <p>Высшее образование (учитывается опыт работы). Приглашение на работу от конкретного работодателя</p> | <p>Осуществляется проведение экспертизы, удостоверяющей необходимость приглашения на работу иностранца (исключение составляют специалисты, въезжающие в рамках квоты)</p> | <p>5000 в год для специалистов</p> | <p>Один год (срок может быть продлен). Спустя три года выдается разрешение на постоянное пребывание</p> | <p>Возможно воссоединение семьи.</p> |
| <p>Швейцария</p> <p>Квалифицированные специалисты</p> | <p>Профессиональные навыки оцениваются на местном уровне</p> | <p>Является</p> | <p>Существуют на местном уровне</p> | <p>Зависит от сферы деятельности</p> | <p>Не возможно</p> |



| | | | | | |
|---|---|--|---|--|---|
| <p>Соединенное Королевство Квалифицированные специалисты дефицитных профессий (практика выдачи разрешений на работу) Программа, определяющая возможность въезда и поиска работы высококвалифицированных специалистов Программа: лица выдающихся способностей в сфере бизнеса</p> | <p>Высшее образование и опыт работы в течение года или, как минимум, трехлетний опыт работы в соответствующей области, приглашение на работу Система тестирования по следующим критериям: профессиональная квалификация, опыт работы, уровень заработной платы, достижения в избранной области Система тестирования, бизнес план, условием которого является создание двух рабочих мест в течение 12 месяцев для резидентов Великобритании, и внесение личного пая в размере 5% уставного капитала.</p> | <p>Работодатель обязан доказать, что на внутреннем рынке труда отсутствуют работники для занятия вакансии</p> <p>Нет</p> <p>Нет</p> <p>Нет</p> | <p>Нет</p> | <p>Максимальный срок 5 лет. После четырех лет возможно получение вида на жительство Один год (срок может быть продлен). После четырех лет возможно получение вида на жительство 18 месяцев (срок может быть продлен до 4 лет). После четырех лет возможно получение вида на жительство</p> | <p>Возможно воссоединение семьи. Члены семьи имеют право на трудоустройство Возможно воссоединение семьи. Члены семьи имеют право на трудоустройство Возможно воссоединение семьи. Члены семьи имеют право на трудоустройство</p> |
| <p>США 1. Программа постоянной иммиграции Трудовая иммиграция специалистов с ученой степенью в области науки, искусства или бизнеса, специалистов приоритетных отраслей и других квалифицированных специалистов 2. Программа временной иммиграции</p> | | <p>Является</p> | <p>140000 ежегодно (включая членов семей)</p> | <p>Постоянная</p> | <p>Возможно воссоединение семьи.</p> |



| | | | | | |
|---|---|-------------|--|---------------------------------|---|
| 2.1 Программа H1B | <p>- степень бакалавра или четыре года обучения в колледже. Трехлетний опыт работы в соответствующей области принимается в расчет как год колледжа,</p> | Не является | 195000 в течение следующих трех лет. Работа в некоммерческих организациях и университетах не включается в квоту. | 6 лет | Возможно воссоединение семьи. Члены семьи могут подать заявления на получение разрешения на трудоустройство |
| 2.2 Временная трудовая иммиграция квалифицированных специалистов в рамках программы NAFTA | <p>- пригласение от работодателя на условиях, соответствующих нормам трудового законодательства США. - степень бакалавра или четыре года обучения в колледже. Трехлетний опыт работы в соответствующей области принимается в расчет как год колледжа,</p> | Не является | Квота для граждан Мексики (5500) до 1 января 2004 г. | 1 год (срок может быть продлен) | Возможно воссоединение семьи. |

Источники: материалы иммиграционных служб перечисленных государств; McLaughlan G., Salt J. (2002), *Migration Policies Towards High Skilled Foreign Workers. Report to Home Office, March 2002*; OECD (2002), *International Mobility of Highly Skilled*.



Приложение 3.

Меры борьбы и предупреждения нелегальной миграции

| Страна | Санкции в отношении | | | | Лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости | Ответственные власти | Превентивные меры (в дополнение к пограничному контролю) | Международное сотрудничество |
|-----------|--|--|---|---|--|---|---|------------------------------|
| | прямых работодателей | непрямых работодателей | Нелегальных мигрантов | Лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости | | | | |
| Австралия | Максимальный штраф 10000 AUD (применяется в качестве наказания за пособничество и содействие совершению преступлений против государства) | Максимальный штраф 10000 AUD (применяется в качестве наказания за пособничество и содействие совершению преступлений против государства) | Перемещение на границу, штраф ограничения на повторный въезд в страну | Штраф и лишение свободы сроком до 20 лет | Департамент иммиграции и межэтнических отношений, полиция, таможенные власти и органы безопасности | Информационные кампании, нацеленные на работодателей | Взаимодействие со службами других стран в отдельных случаях | |
| Япония | Штраф и/или лишение свободы | Штраф и/или лишение свободы | Перемещение на границу, штраф и/или лишение свободы, запрет на поселение | Штраф и/или лишение свободы | Региональные службы иммиграции, полиция | Информационные кампании, нацеленные на работодателей и работников | Двустороннее сотрудничество с соседними странами | |
| Норвегия | Штраф или лишение свободы | Штраф или лишение свободы | Перемещение на границу, штраф | Штраф и/или лишение свободы сроком до 5 лет | Иммиграционные службы (департаменты полиции, юстиции и иммиграции) | Информационные брошюры для работников | Не осуществляется | |
| Швейцария | Уголовные санкции (штраф и лишение свободы), административные санкции (отказ в выдаче разрешений на работу для | Возможен штраф | Штраф или выселение, возможно с ограничениями на повторный въезд в страну | Штраф и лишение свободы | Службы труда кантонов, региональные инспекции труда, полиция кантонов, федеральная служба по делам | Специальный полицейский контроль, дорожный контроль | Двустороннее сотрудничество | |



| | иностранцев, пограничные власти.) | Лишение свободы за организацию въезда и пребывания нелегальных иммигрантов | Департамент иммиграции и натурализации, Департамент пограничного контроля, департамент труда и занятости, местная полиция, | Информационные кампании, нацеленные на работодателей | Двустороннее сотрудничество с Мексикой, соглашение в рамках NAFTA |
|---------|-----------------------------------|--|---|--|---|
| США | иностранцев, таможенные власти.) | Лишение свободы за организацию въезда и пребывания нелегальных иммигрантов | Департамент иммиграции и натурализации, Департамент пограничного контроля, департамент труда и занятости, местная полиция, | Информационные кампании, нацеленные на работодателей | Двустороннее сотрудничество с Мексикой, соглашение в рамках NAFTA |
| Австрия | иностранцев, таможенные власти.) | Перемещение на границу | Инспекция труда, полиция | Информация отсутствует | Сотрудничество в рамках ЕС |
| Бельгия | иностранцев, таможенные власти.) | Депортация, ограничение на повторный въезд в страну | Инспекция труда (министерство труда и занятости), организованное взаимодействие между ведомствами, ответственными за борьбу с нелегальной занятостью (контроль, осуществляемый совместно с силами безопасности) | Как в случае работодателей, специальные санкции за незаконное посредничество в трудоустройстве | Сотрудничество в рамках ЕС |



| | | | | | | | |
|-----------|---|--|------------------------------------|--|--|--|--|
| Финляндия | Штраф или лишение свободы до 1 года | Те же санкции, что и в отношении работодателя, если прямой работодатель иностранец | Штраф | Штраф или лишение свободы сроком до 2 лет | Департамент иммиграции, полиция, службы пограничного контроля, службы занятости, | Информация, распространяемая среди работодателей и работников | Сотрудничество в рамках ЕС |
| Франция | Штраф и/или лишение свободы, прекращение коммерческой деятельности, невозможность заключения общественных контрактов, конфискация оборудования, закрытие здания, публикация решения суда, штраф, исполнение гражданской ответственности | Уголовное наказание, ответственность за выплату штрафов совместно с прямым работодателем | Задержание до 12 дней, Депортация, | Штраф и/или лишение свободы за содействие въезду и пребыванию нелегальных иммигрантов, прекращение деятельности, ограничения на повторный въезд, отказ в заключении общественных контрактов для компаний | Инспекция труда, полиция, жандармерия, власти таможи, | Информация, распространяемая среди работодателей и работников, соглашения о партнерстве, заключенные между центральным правительством и организациями работодателей, финансовые стимулы для содействия занятости легальных рабочих | Сотрудничество в рамках ЕС, двустороннее сотрудничество с Великобританией и Германией |
| Германия | Штрафы, лишение свободы в более серьезных случаях, отказ в заключении общественных контрактов, оплата расходов на репатриацию нелегальных рабочих, оплата налоговых и социальных обязательств | Высокие штрафы | Штраф | Штраф или лишение свободы за незаконное посредничество в трудоустройстве, содействие въезду и пребыванию нелегальных иммигрантов, штраф за содействие нелегальной занятости | Пограничный контроль, местные власти, работающие с иностранцами, полиция; федеральная служба труда, таможенные власти, взаимодействие с органами налогового ведомства, социальных дел и безопасности, а также власти местного уровня | Информационные кампании, финансовые стимулы для содействия занятости легальных рабочих | Сотрудничество в рамках ЕС, двустороннее сотрудничество с Францией, Великобританией, Нидерландами, взаимодействием по определенным вопросам с Португалией, ограниченное сотрудничество с отдельными странами Центральной и |



| | | | | | | | | |
|------------|--|----------------------------|---|--|---|---|--|---|
| | | | | | | | | Восточной Европы и Турцией (по вопросам рабочих контрактов) |
| Греция | До 6 месяцев лишения свободы штраф от 2940 до 14700 евро | Штраф и лишение свободы | Штраф и лишение свободы, оплата сборов на организацию отъезда из страны | Штраф и лишение свободы за содействие въезду и пребыванию нелегальных иммигрантов, конфискация транспортных средств, оплата расходов на проживание и репатриацию нелегальных рабочих | Инспекция труда, полиция, таможенные службы, взаимодействие между ведомствами | Кампании в прессе | Сотрудничество в рамках ЕС | |
| Нидерланды | Штраф и/или лишение свободы, приостановка ведения бизнеса, закрытие компании, исполнение гражданской ответственности | Возможно наложение санкций | Перемещение на границу в случае незаконного пребывания в стране | Штраф или лишение свободы | Полиция, министерство юстиции, инспекция труда | Информационные кампании, нацеленные на работодателей и иностранных рабочих, финансовые стимулы для содействия занятости легальных рабочих | Сотрудничество в рамках ЕС, двустороннее соглашение с Китаем | |



| | | | | | | | |
|-------------------------|--|-----------------------------|---|---|--|--|---|
| Португалия | Административный штраф, отказ в заключении общественных контрактов | Информация отсутствует | Прекращение рабочей деятельности, перемещение на границу в случае незаконного пребывания в стране | Лишение свободы за содействии нелегальной иммиграции | Инспекция труда и Иммиграционная служба | Информация отсутствует | Сотрудничество в рамках ЕС, соглашения о реадмиссии с Францией, Испанией, Болгарией, Польшей, Румынией, Соглашения с Бразилией и Гвинея-Бисау и |
| Испания | Штраф | Информация отсутствует | Перемещение на границу в случае незаконного пребывания в стране | Административный штраф | Инспекция труда и социальной безопасности, органы безопасности | Информация, распространяемая среди рабочих | Сотрудничество в рамках ЕС, соглашения о реадмиссии с Марокко и Португалией |
| Соединенное Королевство | Штрафы (с января 1997 г.) до 5 тысяч фунтов стерлингов | Информация отсутствует | Перемещение в страну выхода, штраф или лишение свободы | Лишение свободы до 14 лет | Полиция и иммиграционная служба | Обеспечение работодателей информацией о новом законодательстве, Паспортный контроль в странах-иммиграции | Сотрудничество в рамках ЕС, двустороннее соглашение с Францией |
| Италия | Тюремное заключение до одного года и штраф до 3 тыс. евро | Информация отсутствует | Запрет на въезд в Италию в течение 10 лет, заключение от 6 до 12 месяцев, за повторный въезд – от 1 до 4 лет. | лишение свободы на срок до 12 лет и взысканием до 30 млн. лир за каждого ввезенного в страну без законных оснований | Министерство внутренних дел | Информация отсутствует | Сотрудничество в рамках ЕС, соглашения с Албанией и Тунисом |
| Канада | Штраф и/или лишение свободы | Штраф и/или лишение свободы | Задержание и депортация | Штраф до 1 миллиона долларов и/или лишение свободы вплоть до пожизненного заключения | Служба иммиграции и натурализации | Информационные кампании, нацеленные на работодателей | соглашение в рамках NAFTA двустороннее сотрудничество с Чили |
| Ирландия | штрафы | штрафы | депортация | нелимитированный | Национальное бюро | программы | Сотрудничество в |



Название работы

| | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|---|--|--|
| | | | | | штраф и/или лишение свободы на срок до 10 лет | по делам иммиграции, Министерство Юстиции, Министерство иностранных дел | добровольного возвращения мигрантов в страны их выхода | рамках ЕС, заключение с третьими странами договоров о реадмиссии |
|--|--|--|--|--|---|---|--|--|

Источники: *Материалы иммиграционных служб перечисленных стран; OECD (2000), Trends in International Migration, Paris; OECD (2001), Trends in International Migration, Paris; OECD (2002), Trends in International Migration, Paris*



Современная миграционная политика в зарубежных странах



Австралия: иммиграционная политика в начале 21 века

Государство Австралийский Союз, подобно США или Канаде, было создано трудом иммигрантов. И сегодня, по статистике, почти каждый четвёртый житель Австралии родился за рубежом. Из числа мигрантов, прибывших в страну в 2001-2002 г, 17,6% являются выходцами из Новой Зеландии, 9,8% – Великобритании, 7,5% – Китая, 6,4% – Южной Африки, 5,7% – Индии и 4,7% – Индонезии. Несмотря на заметные изменения в жизни австралийского общества и изменения положения Австралии в мире, иммиграция и связанные с ней явления по-прежнему являются одной из основ общественной жизни.

Современная иммиграционная политика Австралии направлена на достижение следующих целей: привлечение мигрантов, чьи квалификационные характеристики и профессиональный опыт соответствуют потребностями экономики страны, противодействие нелегальной миграции, развитие принципов мультикультурного общества. Свыше двадцати лет правительство Австралии проводит недискриминационную иммиграционную политику, которая пришла на смену, так называемой политике «белой австралийской иммиграции».

Система управление миграционной политикой в Австралии имеет централизованную структуру. Департамент иммиграции и межэтнических отношений несет ответственность за реализацию миграционной политики страны в целом. В задачи Департамента входит:

- рассмотрение заявлений на въезд, пребывание и работу в стране,
- иммиграционный контроль,
- борьба с нелегальной иммиграцией,
- интеграция иммигрантов,
- предоставление гражданства,
- развитие межэтнических отношений и принципов мультикультурного общества.

Законодательную базу миграционной политики в Австралии составляют:

Закон об иностранцах 1984,

Закон о гражданстве Австралии 1948 г.,

Закон о миграции 1958 г.,

Закон о визовом регулировании 1997 г.,

Основным принципом в работе над совершенствованием миграционного законодательства является стремление, с одной стороны, привлечь в страну иммигрантов-профессионалов, бизнесменов и инвесторов, а с другой, оградить от въезда в страну



нежелательных категорий мигрантов. В связи с этим с 1 июля 1999 г. Департамент иммиграции объявил о введении ряда изменений в существующие положения для независимой категории миграционных виз. Во-первых, были введены минимальные требования к претендентам, невыполнение которых не позволяет им подавать заявление на визу. Значительно изменена система подсчета проходного балла. Различное количество баллов присуждается за разные виды профессий. Несколько изменена система присуждения баллов за знание английского языка, а обладателям определенных профессий может быть предложено пройти специальный языковой тест. Кроме того, были введены баллы за дополнительный (кроме минимального) стаж работы, а также за специальность, если она входит в список профессий, дефицитных на австралийском рынке труда.

Программы постоянной иммиграции

Основными программами постоянной иммиграции в Австралии являются:

- иммиграция квалифицированных специалистов и бизнес иммиграция,
- воссоединение семей,
- гуманитарная иммиграция и беженцы.

Планируемый уровень иммиграции на 2002-2003 г. составляет 117000 человек, из которых 34200 (37%) - иммиграция по каналу воссоединения семей, 60700 (52%) - иммиграция квалифицированных специалистов и бизнес-иммиграция и 12000 (10%) - гуманитарная иммиграция и беженцы.

Трудовые мигранты

Программа иммиграции квалифицированных специалистов включает независимую профессиональную иммиграцию, спонсорскую иммиграцию, где спонсором выступают австралийские работодатели, нанимающие иностранных специалистов в случае отсутствия претендентов на занятие вакансии на внутреннем рынке труда, и семейно-спонсорскую иммиграцию (для тех, кто имеет родственников в Австралии).

Программа предусматривает возможность иммиграции лиц, чье образование, квалификация и опыт работы могут представлять интерес для экономики Австралии. Оценка претендента основана на балльной системе - необходимо набрать определенное количество баллов, которые начисляются за: возраст, образование, квалификацию, стаж работы по специальности, знание языка. Основные требования:

- возраст - не более 45 лет,
- сдача экзамена на знание английского языка,



опыт работы по специальности (от 1 до 3 лет в зависимости от специальности), квалификация, которая должна быть подтверждена (признана) соответствующими органами Австралии.

Дополнительные баллы присуждаются за: стаж работы сверх необходимого, специальность особой важности, квалификацию, полученную в учебном заведении Австралии, а также квалификацию супруга претендента и знание им английского языка. Для лиц, имеющих спонсорскую поддержку, устанавливается более низкий проходной балл.

Программа бизнес-иммиграции предназначена для лиц, которые имеют подтвержденный опыт в управлении бизнесом и могут, используя свои навыки и опыт, создать новый бизнес или предприятия в Австралии.

Бизнес-иммиграция в Австралию включает 3 категории: владелец бизнеса, руководитель предприятия, инвестор. Важнейшей частью заявлений, подаваемых по одной из этих иммиграционных категорий, является предварительная оценка бизнес-квалификации кандидата на иммиграцию, а также обоснованность его желания развивать бизнес в Австралии. Для всех категорий бизнес-иммиграции также существует "оценочный тест", баллы по которому набираются за: объем капитала, вложенный в бизнес; атрибуты бизнеса; количество людей, трудоустроенных в бизнесе; возраст заявителя; опыт инвестиционной деятельности; знание английского языка; личный капитал бизнесмена.

С 1 марта 2003г. миграционное законодательство, определяющее поток бизнес-иммиграции в Австралию, подверглось значительным изменениям. Первоначально бизнес-иммигранты могут получить временную визу на 4 года, и только после организации бизнеса или поддержания инвестиционной деятельности определенного уровня на территории Австралии они в праве подать заявление на постоянное пребывание.

Бизнес-иммигранты, имеющие спонсорскую поддержку со стороны региональных органов власти, получают значительные льготы по сравнению с независимыми бизнесменами, условия иммиграции, для которых ужесточены - введены ограничения по возрасту и требования к знанию английского языка. Основная цель новых изменений - направление потока бизнес иммиграции в менее развитые регионы Австралии.

Воссоединение семей



Законодательство Австралии предусматривает возможность воссоединения с родственниками резидентов страны, к которым относятся супруги, дети, пожилые родители, лица, планирующие вступление в брак, родственники, способные взять на себя уход за проживающим в Австралии членом семьи, и одинокие родственники.

Иммиграция по каналу «воссоединение семьи» требует наличия спонсорской поддержки и предоставления "гарантии поддержки" (денежного залога).

Лица, нуждающиеся в защите

Австралия предоставляет убежище лицам, соответствующим критериям Женевской конвенции о статусе беженца, а также, в рамках специальной гуманитарной программы, лицам, покинувшим свою страну вследствие дискриминации и нарушения прав человека.

Программа гуманитарной иммиграции предусматривает организацию для вынужденных мигрантов курсов обучения английскому языку, помощь в размещении и свободный доступ к системе здравоохранения и социального обеспечения.

Программы временного пребывания

В 2001-2002 г. в Австралии было выдано около 163000 виз временного пребывания.

Визы временного пребывания делятся на три основные категории:

- трудоустройство квалифицированных специалистов (26% выданных виз): бизнес визы, позволяющие работодателям нанимать иностранных специалистов, а также визы, выдаваемые исследователям, преподавателям и практикующим врачам;
- социально-культурные связи (13%): визы, выдаваемые лицам творческих профессий, спортсменам, школьникам для проведения каникул у родственников в Австралии и пр.;
- международные связи (61%): визы для посещения страны с целью проведения здесь каникул молодыми людьми в рамках соглашений, подписанных между Австралией и Нидерландами, Канадой, Швецией и другими странами, дипломатические визы, визы, выдаваемые специалистам в соответствии с соглашениями о двустороннем обмене и пр.

При рассмотрении заявлений на получение виз временного пребывания основное внимание уделяется целям предполагаемого визита в Австралию. Результаты этого визита должны способствовать обогащению социально-культурной жизни Австралии, содействовать развитию международных отношений и улучшать экономическое положение страны. К заявителям применяются обычные требования к состоянию здоровья и репутации. Обладатели виз на временное пребывание не имеют права на помощь

австралийских служб социального обеспечения и доступа к государственному медицинскому обслуживанию.

Продолжительность визы кратковременного пребывания составляет 3 месяца, срок действия долгосрочной визы - до 4 лет.

Студенты

Число виз, выданных студентам в 2001-2002 г. составило 151894. Основной поток студенческой иммиграции образуют граждане США, Китая, Малайзии, Индонезии, Сингапура, Японии и Индии.

Студенческая виза обеспечивает возможность для посещения в Австралии учебных курсов, включая курсы английского языка. Заявление на получение студенческой визы рассматривается, исходя из оценочного уровня, который определяется на основании следующих факторов: финансовые возможности, степень владения английским языком, вероятность соблюдения условий визы и область образования, в которой будет проходить обучение.

Нелегальная иммиграция

Согласно законодательству Австралии, лица, пытающиеся въехать в страну без визы или дорожных документов, а также нарушившие условия временного пребывания в Австралии, считаются нелегальными иммигрантами.

Особенность географического положения страны обуславливают наличие относительно небольшого числа иммигрантов, въехавших без соответствующих документов. Так, за период 1999-2000 г. был зафиксирован 231 случай незаконного въезда воздушным транспортом и около 4000 - морским.

Основную долю нелегальных иммигрантов составляют лица, остающиеся в стране по завершении срока действия визы, а также работающие без получения соответствующего разрешения. В 2000 г. их число оценивалось в 58750 человек.

Иностранцы, оказавшиеся в Австралии без визы на въезд или нарушившие условия пребывания в стране, должны быть задержаны и депортированы. Лица, способствующие незаконному въезду иностранцев, могут быть наказаны лишением свободы на срок до 20 лет и взысканием до 220000 USD. Австралия является активным участником международных программ противодействия нелегальной иммиграции и траффингу людских ресурсов, таких как, Межправительственные консультации по вопросам миграционной политики в Европе, Северной Америки и Австралии, Нелегальная

иммиграция и траффинг людских ресурсов в странах Восточной и Юго-Восточной Азии.

В 2000-2001 г. расходы правительства страны на борьбу с нелегальной иммиграцией составили 299 млн. USD. В 2002-2003 г. планируется их увеличение до 348 млн. USD.

Интеграция иммигрантов

В основе политики интеграции иммигрантов признание культурного многообразия австралийского общества. В 1999 г. парламент страны принял программный документ «Новая повестка дня для мультикультурной Австралии» нацеливающий на: создание административной, социальной и экономической инфраструктуры, отвечающей потребностям многонационального населения страны, содействие достижению социальной гармонии между представителями различных культур, использование преимуществ культурного многообразия населения во благо всех австралийцев.

Право на получение социальных выплат иммигранты приобретают через два года пребывания в Австралии в качестве резидентов страны. Возможность получения пенсий по возрасту или инвалидности имеют лица, прожившие в Австралии десять лет в качестве гражданина или резидента страны.

Гражданство

Условиями получения гражданства Австралии являются:

- статус постоянного жителя страны,
- постоянное пребывание в Австралии в течение двух лет из пяти, не выезжая за пределы страны в течение последнего года, предшествующего подаче заявления,
- обладание хорошей репутацией,
- знание английского языка,
- знание прав и обязанностей австралийского гражданина,
- подтверждения своего намерения проживать в Австралии после натурализации.

10 апреля 2002 г. были внесены поправки в Закон о гражданстве 1948 г., предусматривающие для граждан Австралии возможность иметь двойное гражданство.

Иммиграция и общественное мнение

Иммиграционная политика стала основной темой парламентских выборов 2001 г. Так, Либеральная партия, занявшая по итогам выборов большинство мест в нижней палате парламента, главным пунктом своей программы объявила проведение жесткой

политики защиты страны от нелегальных иммигрантов. Ее главный конкурент - Лейбористская партия - сосредоточила внимание на внутренних проблемах страны, предлагая проведение реформ, нацеленных на решение социальных проблем, борьбу с безработицей, улучшение качества образования и здравоохранения. При этом лейбористы также заявляли о намерении продолжить практику реализации плана «территориальные воды, свободные от мигрантов», и согласились с тем, что страна не может позволить себе принимать более чем 12 тыс. беженцев в год.

Бельгия

Законодательство

Основным законом, регламентирующим порядок въезда, пребывания, интеграции и выселения иностранцев является т.н. Закон Моро, принятый 15 декабря 1980 г. (последние изменения были внесены 2 августа 2002 г.). С момента появления этот закон был модифицирован 16 раз: 10 изменений были результатами законодательных реформ, другие изменения были внесены указами Короля и постановлениями Арбитражного суда¹.

Указ Короля от 8 октября 1981 о въезде на территорию и пребывании на территории Бельгии иностранных граждан также является важным законодательным документом, определяющим иммиграционную политику Бельгии. (Последнее изменение внесено 11 июля 2002 г.)

Кроме того, иммиграционную политику Бельгии определяют следующие международные документы²:

Международная конвенция от 28 июля 1951 года о статусе беженцев;

Конвенция от 15 июня 1990 г. (Дублин) об определении государства, ответственного за рассмотрение запроса о предоставлении убежища в одной из стран членов Европейского Союза.

Закон 1980г., регулирующий положение иностранных граждан в Бельгии, состоит из пяти разделов. Первый раздел включает в себя Общие положения относительно въезда, пребывания, размещения и выселения иностранных мигрантов в Бельгии и состоит из 8 глав. Второй раздел рассматривает Дополнительные положения и исключительные случаи в отношении некоторых категорий иностранных граждан и включает 3 главы. Третий раздел, состоящий из 5 глав, определяет основные пути применения этого закона, а также органы, которые осуществляют эту деятельность. Четвертый раздел рассматривает уголовные положения в отношении иностранных мигрантов и наказания. Пятый раздел состоит как из действующих временных, измененных, так и отмененных распоряжений в области иммиграционной политики. В целом закон насчитывает 123 статьи, определяющие права и обязанности граждан других государств, находящихся в Бельгии.

Иностранец (иностраный гражданин) в законе 1980 г. определяется как лицо, которое не может представить доказательство того, что имеет бельгийское гражданство.

¹ Закон от 15 декабря 1980 о въезде, пребывании, размещении и выселении иностранцев Бельгии <http://www.antiracisme.be/fr/lois/refugies/Belgique/loi%2015-12-80-0.htm> по состоянию на май 2003г.

² Международная конвенция от 28 июля 1951 года о статусе беженцев . <http://www.antiracisme.be/fr/lois/refugies/international/convention.htm> по состоянию на май 2003г.

Конвенция, подписанная 15 июня 1990г. в Дублине



Основные институты³

В Бельгии функционирует Консультативный Совет по делам иностранных граждан, который рассматривает и вносит поправки во все проекты, декреты, постановления, касающиеся въезда на территорию пребывания, размещения и выселения иностранных мигрантов. При этом проекты, декреты и постановления разрабатываются и представляются Президентом, Законодательными Палатами, Советом сообществ, объединенной Ассамблеей и Комиссией по делам сообществ.

Консультативный Совет состоит из представителей Министерства внутренних дел, Министерства труда и занятости, Министерства иностранных дел, Министерства культуры, образования и других органов, занимающихся защитой интересов различных категорий иммигрантов. Деятельность Консультативного Совета регламентируется Королем.

Кроме того, к органам, занимающимся проблемами мигрантов, относятся:

Постоянная комиссия по делам иностранных граждан

Бюро по делам иностранных граждан

Генеральный Комиссариат по делам беженцев и апатридов

Различные службы при Министерстве Внутренних дел и Министерстве Юстиции, которые занимаются проблемами нелегальных мигрантов в Бельгии и др.

Нелегальная иммиграция

Борьба против нелегальной миграции включает в себя следующие направления⁴:

- введение новых правовых санкций в отношении нелегального въезда в страну
- ужесточение ранее существующих санкций
- усиление борьбы против нелегальной трудовой деятельности
- увеличение ответственности экспедиторов, а также других лиц и служб, занимающихся перевозками людей.

Изменения в законе 1980 г., которые были сделаны в 1993, 1995 и 1996 установили следующую правовую ответственность в отношении нелегальной миграции⁵.

<http://www.antiracisme.be/fr/lois/refugies/international/dublin.htm> по состоянию на май 2003г.

³ Закон от 15 декабря 1980 о въезде, пребывании, размещения и выселении иностранцев на территории Бельгии, гл. VIII, ст. 31-39. <http://www.antiracisme.be/fr/lois/refugies/Belgique/loi%2015-12-80-1.htm#Chapitre%20VIII.%20Organes%20consultatifs%20des%20etrangers> по состоянию на апрель 2003г.

⁴ Доклад Французского Сената об иммиграции и предоставлении убежища в Германии, Бельгии, Испании, Италии, Нидерландах и Великобритании, гл. III; <http://www.senat.fr/lc/lc34/lc340.html#toc0> по состоянию на май 2003г.



1. Нарушения относительно иммиграции

Въезд или нелегальное пребывание в Бельгии наказывается заключением в тюрьму сроком от восьми дней до трех месяцев и штрафом в размере от 26 до 200 бельгийских франков или - от 0,6 до 5 евро. В случае повторения, срок тюремного заключения может быть увеличен до трех лет, а размер штрафа от 2 до 25 ЕВРО (100-1000 BEF соответственно). Если нарушение было совершено иностранцем, который был выслан из Бельгии с запретом на возвращение в течение десяти лет, то правовые санкции ужесточаются, и в случае рецидива срок заключения и штраф могут быть применены одновременно.

2. Ответственность экспедиторов, лиц и служб, занимающихся перевозкой людей.

Экспедиторы воздушные, морские или дорожные, общественные или частные подвергаются штрафу в 150.000 BEF (приблизительно 3720 евро), если осуществляют перевозку иностранных граждан без документов в Бельгию или если они не осуществляют положенную процедуру проверки документов при въезде. С 1996 налагается штраф в отношении иностранцев, которые не имеют необходимых документов при транзите в другую страну.

3. Борьба против нелегальной трудовой деятельности.

Закон от 1 июня 1993 налагает взыскания на служащих, которые способствуют незаконному пребыванию иностранных граждан в Бельгии. Он предусматривает уголовные наказания и административные штрафы за использование в трудовой деятельности нелегальных мигрантов, размер штрафов может колебаться от 150.000 до 500.000 BEF - (примерно от 3720 до 12400 евро)

Кроме того, если работодатель совершил нарушение, принуждая иностранца работать с нарушением действующего законодательства, он должен оплатить расходы на размещение и пребывание этого мигранта в Бельгии, а также медицинские расходы и расходы на его депортацию и членов его семьи на родину.

Краткосрочное и долгосрочное пребывание в Бельгии (в соответствии со статьями закона 1980г.)⁶

Краткосрочное пребывание на территории Бельгии (до 3-х месяцев).

⁵ Доклад Французского Сената об иммиграции и предоставлении убежища в Германии, Бельгии, Испании, Италии, Нидерландах и Великобритании, гл. III, Борьба против нелегальной иммиграции <http://www.senat.fr/lc/lc34/lc344.html>

⁶ Закон от 15 декабря 1980 о въезде, пребывании, размещении и выселении иностранцев на территории Бельгии, ст. II-III, <http://www.antiracisme.be/fr/lois/refugies/Belgique/loi%2015-12-80-0.htm> по состоянию на май 2003г.

Для того, чтобы иметь возможность въехать на территорию Королевства, иностранный гражданин должен предъявить:

- либо документы, требующиеся в соответствии с Международным договором, законом от 1980г. или указом Короля;

- либо паспорт или другой документ с визой для въезда в страну или разрешение, заменяющее визу, действительное для Бельгии; эти документы должны быть заверены дипломатическим или консульским бельгийским представителем в соответствии с Международным соглашением о пересечении внешних границ страны.

В исключительных случаях по указу Короля Министерство может разрешить при соблюдении определенных условий въехать в Бельгию иностранцу, не имеющему вышеперечисленных документов.

Иностранцы, являющиеся гражданами стран членов Шенгенского Соглашения, могут находиться в Бельгии в течение 3-х месяцев без специального разрешения на пребывание и без визы.

Долгосрочное пребывание в Бельгии (больше трех месяцев).

Для пребывания в Бельгии более трех месяцев иностранный гражданин должен получить разрешение Министерства. Кроме исключительных случаев, предусмотренных Международным договором, законом или указом Короля. Это разрешение может быть запрошено иностранцем в дипломатических или консульских представительствах Бельгии во время его пребывания за границей. В исключительных случаях это разрешение может быть запрошено иностранным гражданином у бургомистра населенного пункта, где он проживает в Бельгии. В этом случае разрешение выдается в Бельгии.

Иностранный гражданин может проживать более трех месяцев если:

1. его проживание в Бельгии признается Международным договором, законом или указом Короля;

2. если он выполняет условия закона о приобретении бельгийского гражданства

3. если его долгосрочное проживание связано с воссоединением семьи

4. если иностранный гражданин имеет разрешение на осуществление трудовой деятельности.

5. осуществляет различные виды нетрудовой деятельности (учеба, стажировка и др.)

Гражданство⁷

Законодательство Бельгии предусматривает кодекс о бельгийском гражданстве, который регулирует вопросы приобретения, присуждения, потери и восстановления бельгийского гражданства.

Бельгийское гражданство *присваивается* ребенку: если он родился в Бельгии; если один из родителей является гражданином Бельгии или если ребенок был усыновлен гражданином Бельгии.

Приобрести гражданство может: лицо, достигшее 18 лет и при этом большую часть жизни прожившее в Бельгии; иностранный гражданин, который прожил в Бельгии не меньше 7 лет и, который в момент подачи заявления о предоставлении гражданства получил право на длительное пребывание в Королевстве. Кроме того, приобрести гражданство можно вследствие брака с гражданином Бельгии, при этом супруги должны прожить вместе в Бельгии в течение трех лет.

Получить гражданство можно *посредством натурализации* (предоставление гражданства лицам, достигшим совершеннолетия и прожившим в Бельгии не менее трех лет).

Право на получение бельгийского гражданства дает также владение собственностью в Бельгии.

Воссоединение семей⁸

Основные положения, касающиеся восстановления семей, содержатся в законе 1980г. Этот закон распространяет на иностранцев, работающих или нет, право воссоединения семьи. Это право основывается на следующем принципе: семья иностранного гражданина, который имеет разрешение на временное пребывание в Бельгии, может проживать с ним в Бельгии.

Первоначальная продолжительность пребывания предоставляется членам семьи в зависимости от статуса иностранного гражданина, с которым воссоединяется семья. При этом право на воссоединение семьи распространяется на следующие категории родственников:

супруг (а) иностранного гражданина, при условии, что оба супруга старше 18 лет и живут вместе.

⁷ Кодекс о бельгийском гражданстве (Циркуляр от 25 апреля 2000г., касающийся закона от 1 марта 2000г. модифицирующий некоторые положения в отношении бельгийского гражданства) <http://www.antiracisme.be/fr/lois/nationalite/codenb.htm> по состоянию на май 2003г.

их дети, находящиеся на иждивении в возрасте до 18 лет, при условии, что родители выполняют родительские обязанности и находятся в родственных отношениях с детьми, которые признаются законом Бельгии

вне зависимости от возраста их дети-инвалиды, находящиеся на иждивении, при условии, что иностранный гражданин имеет достаточные средства для совместного проживания в Бельгии.

Среди условий, необходимых для восстановления семьи, законодательством выделяются следующие:

иностраный гражданин, желающий воссоединиться с семьей должен иметь документ на пребывание в Бельгии продолжительностью более трех месяцев.

совместное проживание также является условием для воссоединения семьи. Несоблюдение этого условия может рассматриваться как основание для отказа в дальнейшем пребывании членов семьи в Бельгии.

Закон от 28 июня 1984г. ввел запрет на т.н. «цепное» воссоединение семьи. То есть иностранец, который сам получил право на воссоединение с родственником, проживающим в Бельгии, в качестве члена семьи, не имеет права требовать переезда с ним членов его собственной семьи. Также существует запрет на «повторное воссоединение»: по истечении календарного года, в течение которого право на воссоединение семьи было использовано, и по истечении следующего за ним года, иностранный гражданин, проживающий в Бельгии, лишается права на переезд к нему других родственников, за исключением экстренных случаев.

Процедура предоставления убежища⁹

В соответствии с Женевской Конвенцией, беженцем признается лицо, подвергающееся насилию или преследованию по расовому признаку, национальной принадлежности, вероисповеданию, языку, а также принадлежности к определенной социальной группе и политическим взглядам, вследствие которых данное лицо вынуждено под угрозой жизни покинуть страну, в которой проживает и иммигрировать в другую страну.

⁸ Доклад Французского Сената об иммиграции и предоставлении убежища в Германии, Бельгии, Испании, Италии, Нидерландах и Великобритании, гл. III, Основные положения касающиеся восстановления семьи <http://www.senat.fr/lc/lc34/lc342.html> по состоянию на май 2003г.

⁹ Доклад Французского Сената об иммиграции и предоставлении убежища в Германии, Бельгии, Испании, Италии, Нидерландах и Великобритании, гл. III, Последние изменения законодательств в отношении предоставлении права убежища, <http://www.senat.fr/lc/lc34/lc343.html> по состоянию на май 2003г.

До принятия закона от 14 июля 1987, процедура рассмотрения запроса о предоставлении убежища в Бельгии была очень простой. Запрос рассматривался компетентным Министерством. Министр Иностранных дел поручал более тщательное рассмотрение запроса о предоставлении убежища представителю Верховного Комиссариата ООН по делам беженцев в Бельгии. Его решения могли не обосновываться, не предусматривали в дальнейшем никаких ходатайств в случае отказа. Суд и Государственный совет не могли контролировать деятельность этой международной организации. Процедура, проводимая Верховным Комиссариатом ООН, предусматривала автоматическое предоставление просителям временного убежища на территории Бельгии. Их пребывание могло продолжаться столько времени, сколько требовалось для принятия положительного или отрицательного решения по данному обращению

Изменения, которые были введены законом от 1987г. отменили автоматический доступ просителей на территорию Бельгии в качестве временного убежища. Это было достигнуто посредством снижения числа запросов о предоставлении убежища, в частности, благодаря расширению перечня причин отказа в рассмотрении запроса.

Бюро по делам иностранных граждан¹⁰ проводит три процедуры для вынесения решения по ходатайствам:

1. Определение государства, которое отвечает за рассмотрение запроса о предоставлении убежища. Сразу после подачи запроса определяется государство, ответственное за рассмотрение запроса в соответствии с международными конвенциями. Так, если запрос был подан на границе, то проситель помещается в транзитный центр и находится в нем до решения данного вопроса.

2. Отклонение повторных обращений.

3. Проверка соответствия обращения требованиям и критериям. Так, среди причин, которые признают запрос неприемлемым, рассматриваются следующие:

иностранец покинул свою страну и находился более трех месяцев в третьей стране, а в дальнейшем покинул ее без принуждения;

иностранец имеет документ на право въезда в другие третьи страны;

иностранец создает угрозу общественному порядку и национальной безопасности страны.

¹⁰ Бюро по делам иностранных граждан, при Министерстве внутренних дел, которое рассматривает запросы о предоставлении статуса беженца, может отклонить некоторые запросы и препятствовать въезду и пребыванию отдельных иностранных граждан в Бельгии:

Запрос о предоставлении убежища рассматриваются Верховным Комиссариатом по делам беженцев. В случае отказа в убежище проситель может обратиться в Постоянную Комиссию, которая рассматривает запросы беженцев.

Учеба¹¹

Если иностранный гражданин хочет получить разрешение на пребывание в Бельгии больше трех месяцев, в связи с получением высшего образования или обучения в подготовительной школе для поступления в высшее учебное заведение, то он должен предоставить следующие документы:

1. свидетельство, выданное учебным заведением, которое ему дает право на получение высшего образования;
2. доказательства того, что он имеет достаточные средства для проживания в Бельгии;
3. медицинский сертификат, справка о физических недостатках
4. сертификат свидетельствующий, что иностранный гражданин ранее не имел уголовной судимости.

Имея эти документы, иностранный гражданин может обучаться в Бельгии.

Трудоустройство

Закон от 30 апреля 1999г. регулирует вопросы трудоустройства иностранных граждан в Бельгии¹². Решение вопросов о работе иностранцев в Бельгии входит в компетенцию Министерства труда и занятости.

Существует два типа разрешений для работы в Бельгии:

1. разрешение А - это разрешение дает право на неограниченное время работы в Бельгии и действует для всех профессий.
2. разрешение В - ограничивает трудовую деятельность (максимальный срок работы по этому разрешению 12 мес.), при этом иностранный гражданин может работать в течение этого срока только у одного работодателя.

Работодатель, который хочет нанять иностранного рабочего должен предварительно получить разрешение на трудовую деятельность в компетентных органах. При этом разрешение не выдается, когда иностранный рабочий уже прибыл в Бельгию до того, как работодатель получил разрешение.

¹¹ Закон от 15 декабря 1980 о въезде, пребывании, установлении и выселении иностранцев на территории Бельгии, раздел 2, гл. 3, ст. 58-61; <http://www.antiracisme.be/fr/lois/refugies/Belgique/loi%2015-12-80-2.htm#Chapitre%20III.%20Etudiants> по состоянию на май 2003г.

¹² Закон от 30 апреля 1999г. в отношении применения иностранных рабочих в Бельгии. <http://www.antiracisme.be/fr/lois/emploi/loi%20travail.htm> по состоянию на май 2003г.



Название работы

Кроме того, иностранный гражданин, прибыв в Бельгию на работу должен также получить разрешение на трудовую деятельность.



Германия

Классическая страна эмиграции, Германия в 50-х годах 20 в. становится одним из основных центров притяжения мигрантов в Европе. На конец 2002 г. численность легально проживающих в ФРГ иностранцев составляла 7,3 млн. человек или 8,9% всего населения, что значительно превышало средний показатель – 5,1% - для европейских государств. Основная часть иммигрантов в Германии - граждане стран-участниц соглашений о рекрутировании рабочей силы в 1950-60-е гг., 28% из которых являются выходцами из Турции, 16,2% - представители бывшей Югославии, 8,4% - Италии, 5% - Греции и 4% - Польши. Средняя продолжительность их пребывания в стране на конец 2002 г. составила 15,6 лет, 32% от общего числа зарегистрированных иностранцев проживают в Германии более двадцати лет¹³.

Несмотря на систематическое привлечение временных рабочих из-за границы в условиях дефицита рабочей силы на внутреннем рынке труда в 1950-60-е годы и продолжающийся рост иностранного населения за счет воссоединения семей после прекращения в 1973 г. программ по вербовке гастарбайтеров, в официальных документах подчеркивалось, что Германия не является страной иммиграции. Вместе с тем, правительство ФРГ предпринимало меры интеграции иностранцев. В частности, улучшение интеграции иностранцев, легально проживающих в Германии, декларировалось в качестве одной из целей Закона об иностранцах (Aliens Act), вступившего в силу 1 января 1991 г.¹⁴

Особенностью позиции Германии в отношении иммиграции был также подход к вопросу селекции иммигрантов. Поскольку идея селекции применительно к населению дискредитировала себя в недавней истории государства, в Германии не проводились программы отбора мигрантов, в отличие от традиционных стран иммиграции.

С момента прихода к власти в ФРГ коалиции Социал-демократов и партии Зеленых в 1998 г. в законодательство, определяющее положение иностранцев в Германии, было внесено несколько поправок. С 1 января 2000 г. в силу вступили положения о реформировании Закона о гражданстве, облегчающие условия натурализации и получения немецкого гражданства. В августе 2000 г. Германия ввела систему "green card" для привлечения квалифицированной рабочей силы в отрасли, связанные с развитием информационных технологий.

¹³ Number of foreigners in Germany in 2002 unchanged, <http://www.goethe.de/kug/ges/rch/thm/en38605.htm>

¹⁴ Provisions of the Foreigners Act of 9 July 1990, <http://www.eng.bmi.bund.de/>



В настоящее время в процессе законодательного рассмотрения находится первый закон об иммиграции «Закон о контроле и ограничении иммиграции, и регулировании пребывания и интеграции граждан ЕС и иностранцев (The Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners (Immigration Act)», принятие которого может означать коренной пересмотр иммиграционной доктрины страны. Во-первых, Германия превратится из страны иммиграции de facto в страну иммиграции de jure. Во-вторых, будет признана необходимость отбора иммигрантов, исходя из экономических и других потребностей Германии.

Основу закона об иммиграции составили рекомендации Независимой комиссии по миграции в Германии (The Independent Commission on Migration to Germany), образованной в 2000 г. правительством ФРГ для разработки новой иммиграционной стратегии. Отчет комиссии «Структурируя иммиграцию – поощряя интеграцию» («Structuring Immigration - Fostering Integration»), представленный Бундестагу в июле 2001 г., содержал предложения о том, что Германии следует официально признать себя страной иммиграции, открыв каналы как постоянной, так и временной трудовой миграции, применяя балльную систему допуска мигрантов, по примеру Канады и Австралии¹⁵.

Предлагаемый комиссией пакет мер, в частности, содержал следующее:

- содействие трудовой иммиграции с учетом селекции мигрантов по таким критериям как, возраст, квалификация, профессиональный опыт, знание языка. Предоставление квалифицированным специалистам статуса постоянного жителя;
- предоставление возможности германским работодателям нанимать ограниченное число работников из-за рубежа на срок до пяти лет, при отсутствии претендентов на занятие вакансии на внутреннем рынке труда. Закрепление права временных иностранных работников в течение этого срока обратиться за получением статуса постоянного жителя при условии соответствия критериям балльной системы;
- активное рекрутирование иностранных студентов и практикантов;
- привлечение инвесторов и лиц, желающих организовать бизнес в Германии.
- содействие интеграции, решающим фактором которой является знание немецкого языка.

¹⁵ Report of The Independent Commission on Migration to Germany «Structuring Immigration - Fostering Integration», http://www.eng.bmi.bund.de/frame/dokumente/Bestellservice/ix_66078.htm

По словам министра внутренних дел Германии, Отто Шили, с новым законом об иммиграции «мы создаем современный, гибкий, социально сбалансированный инструмент контроля и ограничения иммиграции»¹⁶.

Въезд на территорию Германии

Положения, регулирующие вопросы, связанные с пребыванием иностранных граждан в Германии, изложены в «Законе о въезде и пребывании иностранцев на территории ФРГ, называемом сокращенно «Законом об иностранцах» от 09.07.1990 года с последующими изменениями.

Для граждан стран, не входящих в ЕС (и ряд других государств) въезд на территорию Германии обусловлен получением визы. Визы, предусматривающие кратковременное пребывание в стране с туристическими, культурными, научными и другими частными целями, исключаящими любую трудовую деятельность, выдаются консульскими учреждениями ФРГ за рубежом на срок до трех месяцев, и действительны также других государствах-участниках Шенгенского соглашения.

Лица, прибывающие в ФРГ на более длительные сроки с целями, выходящими за рамки прав, предоставляемых визой, обязаны получить разрешение на пребывание в Германии определенного вида:

- вид на жительство, в т.ч. бессрочный вид на жительство,
- право на бессрочное пребывание,
- разрешение на пребывание для достижения определенной цели,
- право на пребывание в исключительных обстоятельствах.

Вид на жительство выдается иностранцу в том случае, если ему разрешено находится в Германии вне связи с какой-либо определенной целью.

Основаниями для получения вида на жительство в ФРГ являются:

- право на возвращение - выдается иностранцам, которые в малолетнем возрасте законно пребывали в ФРГ, при условии, что: они проживали в Германии не менее 8 лет и не менее 6 лет посещали немецкую школу; их существование будет обеспечиваться из собственных средств или за счет третьих лиц, имеющих в отношении их обязательства на срок не менее 5 лет;
- воссоединение членов семьи с иностранцем.

Бессрочный вид на жительство предоставляется при следующих условиях: иностранец уже имеет вид на жительство в ФРГ на протяжении не менее 5 лет;

¹⁶Schily presents draft of an Immigration Act,
http://www.eng.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_59920.htm



иностранец имеет вид на жительство в Германии, дающий ему право на работу; способен понимать простые фразы на немецком языке; располагает жильем, достаточным для него и проживающих с ним членов семьи.

Право на бессрочное пребывание не ограничивается временными или территориальными рамками, и не связано с какими-либо обязательствами. Оно предоставляется, если: иностранец имеет вид на жительство в ФРГ на протяжении не менее 8 лет, либо бессрочный вид на жительство не менее 3 лет, а до этого простой вид на жительство; его материальное положение обеспечивается за счет ведения трудовой деятельности, личного состояния и других собственных средств; он не менее 60 месяцев осуществлял выплаты в фонды пенсионного страхования, либо на основании предоставляемых финансовых документов имеет право на получение пенсионных выплат от страхового или попечительского общества; в течение трех последних лет не был осужден за совершение умышленных преступлений к лишению свободы на 6 месяцев и более, либо к штрафу в размере 180 дневных заработков и более.

Разрешение на пребывание для достижения определенной цели. К числу таких случаев относится, например, пребывание с целью получения профессии или высшего образования, а также пребывание с целью исполнения определенных функций на конкретном предприятии или участия в определенном проекте. Разрешение выдается максимум на 2 года и может быть продлено еще на 2 года в том случае, если цель пребывания еще не достигнута, но может быть достигнута в обозримый промежуток времени. Из характера указанного разрешения следует, что в данном случае запрещено заниматься любой другой деятельностью, помимо разрешенной. Новое разрешение на пребывание в ФРГ можно получить лишь спустя год после выезда из Германии.

Право на пребывание в исключительных обстоятельствах. Оно выдается иностранным гражданам, въезд в ФРГ которых разрешен, исходя из правозащитных или срочных гуманитарных обстоятельств, и когда нет оснований для предоставления им другого вида разрешения на пребывание в ФРГ. Предоставление права на пребывание в исключительных обстоятельствах может быть выдано и продлено самое большее на 2 года, если не отпало препятствие или иные причины для выезда иностранца из ФРГ. Условия и обязательства его предоставления запрещают самостоятельные или наемные виды трудовой деятельности.

Следует отметить, что согласно новому Закону об иммиграции число предоставляемых в Германии разрешений на пребывание предполагается сократить до двух: временное разрешение на пребывание и бессрочный вид на жительство.

По прибытии в Германию все иностранцы обязаны зарегистрироваться в местной полиции и получить соответствующее разрешение на пребывание.

В реализацию иммиграционной политики вовлечены следующие Федеральные ведомства Германии:

Федеральное министерство внутренних дел (Federal Ministry of the Interior), осуществляет функцию разработки стратегии иммиграционной политики и координирует исполнение миграционного законодательства, осуществляя выдачу разрешений на пребывание, рассмотрение заявлений на предоставление гражданства, принятие решений о депортации. В подчинении министерства находится Федеральная пограничная служба (Federal Border Guard).

Федеральная служба занятости (Federal Employment Agency) занимается вопросами политики допуска иностранной рабочей силы на внутренний рынок труда и выдачи разрешений на трудоустройство,

Федеральное министерство иностранных дел (Federal Ministry of Foreign Affairs) через органы представительства ФРГ за рубежом занимается рассмотрением заявлений на выдачу въездных виз,

Федеральное министерство труда и социальных дел (Federal Ministry of Labor and Social Affairs) уполномочено курировать политику интеграции иностранцев.

Согласно Закону об иммиграции, функции реализации миграционной политики Германии будут централизованы и переданы в ведение нового правительственного агентства, созданного на базе Федеральной службы по делам беженцев (Federal Office for the Recognition Foreign Refugees), - Федеральной службы миграции и проблем беженцев (Federal Office for Migration and Refugees), в задачи которой войдут:

- вопросы координации информации о трудовой миграции между федеральными ведомствами и органами представительства Германии за рубежом,
- осуществление процедур отбора мигрантов посредством балльной системы,
- развитие и реализация программ интеграции, ведение центрального регистра иностранцев,
- обеспечение выполнения мер содействия добровольному возвращению мигрантов в страны выхода.

Основные категории мигрантов

В 2001 г. по данным Федеральной службы статистики приток мигрантов в Германию составил 685,3 тыс. человек¹⁷. В их составе можно выделить следующие категории: экономические мигранты, беженцы, этнические немцы, мигранты по каналу воссоединения семей.

Трудовая миграция

Как отмечалось выше, программы по привлечению иностранных рабочих в Германии стали проводиться со второй половины 1950-х гг. В условиях острого дефицита трудовых ресурсов на внутреннем рынке труда ФРГ заключила серию двусторонних соглашений о рекрутировании рабочих с Италией (1955 г.), Испанией (1960 г.), Грецией (1960г.), Турцией (1961 г.), Португалией (1964 г.) и Югославией (1968 г.). В соответствии с, так называемым, ротационным принципом, мигранты, в основном мужчины, въезжали в Германию на период от одного до двух лет для работы в индустриальном секторе экономики. В 1960 г. численность иностранцев в Германии составила 686000 человек или 1,2% населения страны.

После возведения Берлинской стены и сокращения притока мигрантов из ГДР, Западная Германия интенсифицировала свои усилия по привлечению гастарбайтеров. К 1973 г. в стране было занято 2,6 млн. иностранных работников. Изменился и их этнический состав. Если в конце 1950-х годов среди вербуемых Германией работников преобладали граждане Италии, то в начале 1970-х гг. наибольшую их долю составляли выходцы из Турции.

Программы рабочей иммиграции, как и во многих других странах, были заморожены правительством ФРГ в 1973 г., в начавшийся период экономической рецессии. К этому времени, однако стало понятно, что многие временные мигранты стали постоянными. Более того, несмотря на ограничения, число иностранцев продолжало расти за счет иммиграции по каналу воссоединения семей, а их присутствие на рынке труда стало сокращаться. В 1984 г. были установлены «гранты на репатриацию» для безработных иностранных граждан в размере до 10,5 тыс. марок с дополнительными выплатами для их добровольного возвращения домой вместе с семьями, которыми воспользовались сорок тысяч иностранных работников.

^{17 17} Federal Statistical Office of Germany, http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_tab6.htm



К 1988 г. число иностранных граждан в ФРГ составляло 4,5 млн. человек или 7,3% всей численности населения¹⁸. В их составе возростала доля тех, кто родился в Германии, однако с юридической точки зрения, оставался иностранцем.

Вскоре после окончания «холодной войны» Германия вновь вышла на рынок временной рабочей силы. Партнерами Германии по двусторонним межправительственным соглашениям о найме рабочих в этот период были в основном государства Центральной и Восточной Европы, выбор которых определили, в том числе геополитические и экономические интересы Германии в развитии отношений со странами региона. Соглашения предусматривали приглашение следующих категорий временных работников: стажеров, получающих возможность повысить квалификацию и знание языка, сезонных и контрактных рабочих, разрешение на временное пребывание и работу которым выдавалось на срок от трех месяцев – для сезонных рабочих – до двух лет – для работающих по контракту. Как правило, для заключения контракта на выполнение особого вида после согласования со службой занятости работ немецкая компания приглашает иностранную фирму, привлекающую и использующую свою рабочую силу, в качестве субподрядчика. Иностранному рабочим выплачивается коллективная заработная плата. Условия контракта не допускают въезд в страну членов семей работников. В начале 1990-х годов число работающих по контракту в Германии составляло около 100000 человек. К 2000 г. их количество сократилось до 40000¹⁹. В этом же году было выдано 238000 разрешений на работу для сезонных рабочих, число которых, напротив, возросло с 163000 в 1992 г.

Новым этапом в развитии политики временной трудовой иммиграции Германии стало введение в 2000 г. программы "green card", целью которой было привлечение квалифицированных специалистов в сфере информационных технологий. Благодаря упрощенной административной процедуре, виза на въезд для работы по "green card" оформляется очень быстро (в течение недели после подачи заявления). В отличие от американской программы с аналогичным названием, "green card" в Германии дает право на право на пребывание и работу в стране в течение пяти лет. Условием участия в программе является высшее образование (университетский или политехнический диплом) или готовность работодателя платить, как минимум DM 100,000. Допускается въезд и трудоустройство (спустя год) в Германии членов семьи специалиста. Квота работающих по программе "green card" установлена в размере 10000 человек в год, однако в

¹⁸ Federal Statistical Office of Germany, http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_tab7.htm

¹⁹ (2001) OESD Trends in International Migration, p. 171



ближайшее время планируется ее увеличение до 20000. С момента введения "green card" в августе 2000 г. по июнь 2001 г. около 8000 квалифицированных специалистов получили разрешение работу в Германии²⁰. Наибольшую их долю составляют выходцы из Индии и бывшего СССР.

Следует отметить, что каналом временной иммиграции в Германию квалифицированных специалистов является также система выдачи разрешений на работу сроком до тех лет по приглашению германских работодателей. В 2000 г. было выдано 333381 таких разрешений. По прошествии пяти лет работы квалифицированные специалисты получают право обратиться за получением разрешения на постоянное пребывание.

Беженцы

Согласно данным Министерства внутренних дел, в 2001 г. 88287 человек обратились с заявлением о предоставлении убежища в Германии²¹. Из них положительное решение получили лишь 5,3% заявителей.

За период с 1990 г. по 2000 г. Германия столкнулась с наибольшим притоком лиц, ищущих убежище, получив почти половину (43%) всех заявлений, поданных в страны Европейского Союза. Вследствие этого проблемы беженцев стали предметом острых политических дебатов в ФРГ. Одной из целей готовящейся иммиграционной реформы, по словам министра внутренних дел Германии, должно быть «сокращение злоупотреблений и ужесточение политики в отношении предоставления убежища»²².

В соответствии с условиями Женевской конвенции о статусе беженца, правом на получение убежища в Германии обладают лица, которые в своей стране подвергаются преследованиям по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определённой социальной группе или политических убеждений. Обязательства Германии по предоставлению убежища зафиксированы и в национальном законодательстве: согласно ст.16 Конституции страны, право на предоставление убежища имеют лица, преследуемые по политическим мотивам.

В связи со значительным притоком иностранцев, претендующих на получение политического убежища в Германии в начале 1990-х годов, в 1993 г. в 16 статью

²⁰ (2002) Mclaughlan G., Salt J. Migration Policy Towards Highly Quality Foreign Workers/ Report to the Home Office, London, p. 98

²¹Number of Asylum Seekers in Germany Rose in 2001, http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_asyl.html

²² там же



Конституции были внесены поправки, существенно ограничивающие число лиц, имеющих право ходатайствовать о защите. Согласно этим изменениям:

- на право убежища не могут претендовать граждане стран ЕС, а также граждане других стран, в которых соблюдаются права человека;

- лица, выехавшее из страны, где, по определению правительства Германии, нет политического преследования (т.н. «спокойные» страны), могут получить убежище в случае доказанности факта политического преследования со стороны государства;

- не могут получить политического убежища лица, выехавшие в Германию через третью страну, в которой нет преследований по политическим мотивам.

В результате реформирования законодательства число иностранцев, въезжающих в Германию в качестве лиц, ищущих убежище, сократилось 400000 в 1992 г. по 95000 в 1995 г.²³

Основную часть иностранцев, стремящихся получить статус политического беженца, составляют граждане Турции, африканских государств, Шри-Ланка, Ирака, Румынии, Афганистана, Пакистана.

Лица, въехавшие в страну через третьи «спокойные» государства и претендующие на политическое убежище в Германии, задерживаются в аэропортах, где в течение 3-х суток проводится расследование, и высылаются в те страны, откуда они выехали. Граждане стран ЕС или граждане «спокойных» стран высылаются в государства происхождения. В отношении лиц, которые имеют доказательства преследования по политическим мотивам в стране происхождения, проводится специальное расследование, на основании которого принимается решение о предоставлении статуса политического беженца, либо о предоставлении временного разрешения на пребывание в ФРГ, либо о высылке. На это время они размещаются в специальных пунктах приема беженцев, где могут получить социальную помощь (выдаются чеки, либо денежные суммы на приобретение одежды и прочих предметов, необходимых в повседневной жизни).

Изменения, внесенные в 1997 году в закон «О помощи лицам, претендующим на политическое убежище», сократили до 80% от установленных ранее расходы на социальную помощь и медицинское обслуживание данной категории иностранцев. Решением правительства ФРГ с июля 1997 года лицам, претендующим на политическое убежище, запрещена выдача разрешений на работу в течение двух лет.

²³ (2001) OECD Trends in International Migration, p. 171



В будущем можно ожидать большего ужесточения политики страны в отношении беженцев. Так, согласно обсуждаемому в настоящее время Закону об иммиграции, первоначально беженцам будет выдаваться разрешение на пребывание сроком на три года, по прошествии которого они смогут получить разрешение на постоянное пребывание, если ситуация в стране их выхода не нормализовалась. В ином случае их право на убежище будет утеряно.

Иммиграция этнических немцев

С падением «железного занавеса» 2,7 млн. этнических немцев вернулось в Германию за период 1988-2000 гг. Около 1,9 млн. из них проживало на территории бывшего СССР, 575000 – на территории Польши и 220000 – в Румынии. Количество прибывших в Германию достигло пика в 1990 г., составив 400000 человек. Однако после первой эйфории от завершения «холодной войны» и объединения страны, уже в первой половине 1990-х гг. правительство Германии стало предпринимать меры по контролю процессов возвращения, установив, в частности, систему квот. На период с 1993 г. по 1999 г. квота составляла 225000 человек в год, и была существенно сокращена – до 103000 - в 2000 г. В результате иммиграция этнических немцев в 2000 и 2001 гг. была на уровне 100000 человек в год.

Помимо числа прибывающих, правительственные меры оказывали воздействие на их состав. С 1993 г. более 90% прибывших по каналу этнической иммиграции являлись выходцами из бывшего СССР. С целью поддержания иммиграции этнических немцев из других стран Восточной Европы, для них было введено требование привести доказательства фактов этнической дискриминации.

По сравнению с другими категориями иммигрантов, этнические немцы обладают определенными привилегиями, которые включают содействие в изучении немецкого языка, трудоустройстве и оказание социальной поддержки.

В политических и общественных дискуссиях, однако, этнические немцы привлекают значительно меньшее внимание, нежели другие иммигранты, поскольку они не считаются иностранцами.

Воссоединение семей

Согласно законодательству Германии, вид на жительство может быть предоставлен:

- иностранцам, состоящим в браке с гражданами ФРГ;
- несовершеннолетним иностранцам – детям граждан ФРГ;

- иностранцам – родителям несовершеннолетних детей, являющихся гражданами Германии, для их воспитания.

Супруг немецкого гражданина получает право на бессрочный вид на жительство после трех лет проживания на территории Германии.

Воссоединение членов семьи с иностранцем, проживающим в Германии обусловлено рядом требований.

Супругу иностранца вид на жительство предоставляется при условии, что проживающий в Германии:

- получил политическое убежище,
- имеет бессрочный вид на жительство,
- законно проживает в Германии более 8 лет, приехав сюда ещё несовершеннолетним,
- имеет обыкновенный вид на жительство, состоял в браке с лицом, о воссоединении с которым идёт речь ещё до приезда в Германию, и указал сведения о нем при подаче заявления на получение собственного вида на жительство.

Разрешение на проживание в ФРГ в форме вида на жительство могут также получить супруги иностранцев после расторжения их брака, если к моменту прекращения семейных отношений супруги прожили совместно на территории Германии не менее двух лет. Разведенный супруг получает право на продление его вида на жительство на год. После этого первого продления, если остальные предпосылки закона тоже выполнены, вид на жительство может быть продлен до момента, когда будут выполнены условия для получения бессрочного вида на жительство.

Вид на жительство детям предоставляется в том случае, если его оба родителя (или единственный родитель) уже имеют вид на жительство, при условии, что ребенок младше 18 лет.

Получение вида на жительство другими членами семьи (родителями, братьями, сестрами) возможно при соблюдении следующих условий: иностранец, с которым происходит воссоединение семьи, законно проживает в ФРГ и имеет здесь разрешение на проживание в форме вида на жительство или права на проживание; располагает достаточным жильем; существование приезжающего в ФРГ члена семьи может быть обеспечено за счет дохода иностранца от трудовой деятельности, его состояния, либо других личных средств.

Интеграция иммигрантов



Ответственность за реализацию мер политики интеграции иммигрантов, которые включают организацию курсов изучения немецкого языка, помощь в получении необходимой профессиональной квалификации и трудоустройстве, возложена на Федеральное министерство труда и социальных дел. С 1968 г. на эти цели было выделено DM 1,7 млн.²⁴

Объектом политики интеграции в Германии являются: иностранцы, которые имеют разрешение на постоянное пребывание, иностранные рабочие из стран, с которыми Германия имела соглашения о рекрутировании рабочей силы, бывшие контрактные рабочие ГДР из Анголы, Мозамбика и Вьетнама, а также члены семей вышеназванных групп иммигрантов.

Программы интеграции дополняются реализацией мероприятий, направленных на противодействие проявлениям экстремизма, ксенофобии и расизма. В 1992 г. с целью обеспечения более эффективного взаимодействия между полицией, судебной властью и администрацией была образована информативная группа, включающая представителей этих ведомств, целью деятельности которой стал мониторинг и консолидация информации о деятельности экстремистских групп и проявлениях ксенофобии для разработки мер противодействия на федеральном уровне.

Каждый год Федеральное министерство внутренних дел публикует отчет о защите конституционных прав, который нацелен на информирование общества о противодействии экстремизму в Германии.

Министерство труда и социальных дел стремится сочетать проекты профессиональной интеграции с мерами, направленными на содействие мирному сосуществованию немцев и иностранцев и преодоление ксенофобии. Примером программ такого рода может служить пилотный проект «Интеграция мусульман и мусульманских организаций в Германии», нацеленный на взаимодействие между организациями немцев и мусульман для достижения социальной интеграции и конвергенции.

Противодействие ксенофобии и любым проявлениям расовой дискриминации признается одной из центральных задач политики образования, для реализации которой Федеральным министерством образования осуществляется ряд программ: «Межкультурное образование в школах», выставочный проект в музеях «Иностранцы в Германии – немцы за рубежом», «Межкультурный молодежный центр», образовательная программа для взрослых «Как жить в многонациональном обществе» и пр.

²⁴ Integration of foreign workers and their families, <http://www.eng.bmi.bund.de/>



Интеграция иностранцев, направленная на содействие их равному участию в социальной, экономической, культурной и политической жизни страны, считается одним из основных направлений новой иммиграционной стратегии Германии. Ключевую роль в этом процессе, по мнению законодателей, играет знание языка. Согласно обсуждаемому в настоящее время Закону об иммиграции, меры интеграционной политики будут сфокусированы на расширении возможностей изучения немецкого языка, а также культуры, истории и основ государственного устройства страны.

Натурализация и гражданство

1 января 2000 г. вступили в силу поправки в Закон о гражданстве впервые за почти 90-летний период. Право на получение гражданства ФРГ получили дети иностранцев, рожденных в Германии, если один из родителей являлся резидентом страны в течение восьми лет. При этом законом предусматривается, что до 23 лет дети иностранцев могут сохранять гражданство своих родителей. Срок подачи ходатайства о натурализации снижен с 15 до 8 лет для взрослых иностранцев, до 5 лет для детей, до 3 лет для иностранцев, состоящих в браке с немцами.

Таким образом, иностранцы, которые постоянно проживают в стране более 8 лет, имеют право подавать заявление на гражданство, если они:

- владеют разрешением на пребывание;
- могут материально обеспечить себя и свою семью без получения социальной помощи или пособия по безработице;
- отказались от прежнего гражданства;
- не привлекались к суду за преступную деятельность.

Дания

Как и во многих других странах Европы, проблемы миграции и миграционной политики стали одним из главных вопросов политической повестки дня современной Дании.

В последние десятилетия произошли значительные изменения в масштабах и структуре миграционных потоков, характеризовавшиеся неуклонным ростом числа выходцев из «не западных» стран, чьи культурные особенности, поведенческие стереотипы, а также образовательные и квалификационные характеристики составляют значительный контраст с жителями скандинавских государств. Вместе с тем, парадигма поликультурного развития не принята в датском обществе, сформировавшемся в рамках одного этноса, преобладания единой культуры и религии.

В настоящее время численность иностранцев составляет около 7% населения страны. Следует отметить, что статистика Дании включает в категорию «иностранцы» иммигрантов и их потомков независимо от гражданства. Иммигрантами считаются те, кто родился за пределами Дании и чьи родители (или один из родителей, если отсутствует информация о другом) являются либо иностранными гражданами, либо сами родились за пределами Дании. Потомок иммигрантов – лицо, рожденное в Дании, ни один из родителей которого не является гражданином Дании.

В 2001 г. в Дании было выдано 38591 разрешений на пребывание в стране, из них 6263 – лицам со статусом беженца, 13187 – лицам, имеющим родственников в Дании, 5950 – в качестве реализации европейских договоренностей о едином рынке. Остальные 13191 разрешений были предоставлены временным мигрантам, прибывшим в Данию с целью трудоустройства, получения образования и пр.

Регулирование миграционных процессов в Дании в настоящее время базируется на следующих основных принципах:

- граждане скандинавских стран имеют право свободно въезжать в Данию, им не требуется получение разрешения на пребывание и работу;
- граждане стран Европейского союза могут оставаться в стране в течение 3 месяцев без получения визы. Этот срок может быть продлен до 6 месяцев в случае их трудоустройства в стране. В большинстве случаев граждане этих стран могут получить разрешение на пребывание. Это касается трудовых мигрантов, студентов и других лиц, которые могут самостоятельно обеспечивать свое проживание;

- граждане других стран могут получить разрешение на временное или постоянное пребывание только на основании статуса беженца или по причине воссоединения семьи;

- граждане других стран могут получить разрешение на временное пребывание для обучения или кратковременного трудоустройства в Дании.

Именно две последние группы стали объектом недавних изменений в миграционной политике Дании, фактически имеющей целью сокращение иммиграционных потоков из этих стран.

Направлениями так называемой «новой политики в отношении иностранцев» являются:

- ограничение числа иностранцев, прибывающих в Данию, и ужесточение требований к их финансово-экономическим возможностям (они не должны превратиться в дополнительное бремя для системы социального обеспечения страны);

- ускорение интеграции иностранцев, уже проживающих в стране.

Правительство ужесточило требования к лицам, стремящимся получить статус беженца. В июле 2002 г. был отменен статус «беженцев де-факто», т.е. теперь убежище в Дании могут получить лишь лица, соответствующие критериям Женевской Конвенции 1951 г.

Тогда же с трех до семи лет был увеличен период ожидания разрешения на постоянное пребывание, исходя из принципиального положения о том, что беженцы должны вернуться в страну их выхода. Лица со статусом беженца могут быть высланы из Дании, если ситуация в стране их выхода нормализовалась. Беженцы могут лишиться своего статуса в Дании и в случае посещения ими страны выхода.

С целью ограничения иммиграции по каналу воссоединения семей правительство Дании увеличило с 18 до 24 лет минимальный возраст, при котором допускается воссоединение с супругом-иностранцем. Кроме того, введен залог в размере 50000 датских крон для покрытия возможных расходов на социальную поддержку супруга-иммигранта как условие получения им разрешения на пребывание. Новым требованием является возрастное ограничение при воссоединении с родителями, согласно которому их возраст не должен превышать 60 лет. Период ожидания разрешения на постоянное пребывание для лиц, желающих воссоединиться с родственниками в Дании, также увеличен с трех до семи лет.

По словам датского министра по делам беженцев, иммиграции и интеграции, «предложенные меры позволят нам сократить приток иммигрантов с тем, чтобы

сконцентрировать наши усилия на интеграции тех иностранцев, которые уже проживают в нашей стране».

Институты, участвующие в разработке и реализации миграционной политики.

| | |
|---|--|
| Парламент Дании | Определение основных целей и направлений миграционной политики. |
| Правительство Дании | Разработка основ миграционной политики в рамках решений, принятых парламентом. |
| Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции | Разработка иммиграционной политики и политики интеграции и общее определение правил и процедур, подпадающих под иммиграционное законодательство, общая координация международного сотрудничества в сфере иммиграции и помощи беженцам, сбор и анализ статистической информации, координация миграционной и интеграционной политики с другими министерствами, властями на местном уровне и организациями, оказывающими помощь беженцам. |
| Датская иммиграционная служба | Первоначальное рассмотрение всех случаев пребывания иностранцев в Дании, помощь беженцам, включая их обеспечение жильем. |
| Полиция Дании | Иммиграционный контроль |
| Датский Красный Крест | Управление центрами размещения беженцев. |
| Муниципалитеты | Размещение беженцев, оказание временной экономической помощи, поиск и предложение вакансий, организация курсов обучения датскому языку и программ повышения образования и профессиональной квалификации. |
| Совет по делам беженцев | Рассмотрение апелляций решений Датской иммиграционной службы по вопросам предоставления убежища. |

Миграционное законодательство



Базовое законодательство, закрепляющее принципы и методы миграционной политики Дании, составляют как национальные законодательные акты, так и ратифицированные страной международные соглашения в сфере миграции и помощи беженцам. Среди них:

Закон об иностранцах, вступивший в силу 17 июля 2002 г. (содержит 66 статей, дата разработки базовой версии закона – октябрь 1983 г.);

Закон об интеграции иностранцев от 28 июня 2001 г. (включает 58 статей, дата базовой разработки – январь 1999 г.);

Закон о репатриации от 2 июня 1999 г.;

Конвенция (1951 г.) и протокол (1967 г.) о статусе беженца;

Дублинская конвенция (1997 г.);

Шенгенское соглашение (1990 г.);

Декларация прав человека (1948 г.);

Европейская конвенция о предотвращении насилия (1987 г.).

Организация миграционной службы

Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции было образовано Королевским декретом от 27 ноября 2001 г. Министерство аккумулировало функции, связанные с реализацией миграционной политики и политики интеграции, прежде раздробленные между различными государственными структурами.

Министерство имеет три департамента, в каждом из которых есть несколько подразделений:

1. **Административный департамент**, в задачи которого входит общая координация международного сотрудничества в сфере иммиграции и помощи беженцам, организация работы министерства и кадровые вопросы, общий контроль финансов министерства. Административный департамент включает следующие подразделения: международный отдел (международное сотрудничество в сфере иммиграции и помощи беженцам, взаимодействие со скандинавскими странами, подготовка очередных заседаний Совета Европы, организация международных встреч в Дании, подготовка зарубежных визитов министра), секретариат (организационные и кадровые вопросы), информационный отдел (координирует вопросы внутренней и внешней информации), отдел информационных технологий и сервис-центр.

2. **Департамент интеграции**. Его задачей является разработка общей политики интеграции беженцев и иммигрантов в датское общество. Департамент проводит

аналитическую и статистическую работу, а также выполняет определенные задачи министерства по организации центров размещения лиц, ищущих убежища. Департамент интеграции объединяет три отдела: первый отдел интеграции, среди задач которого - разработка общей политики интеграции, координация интеграционной политики с другими министерствами, властями на местном уровне и организациями, оказывающими помощь беженцам; второй отдел интеграции, в задачи которого входит разработка предложений по улучшению интеграции иностранцев на рынке труда, оказанию помощи социально уязвимым безработным, включая этнические меньшинства, развитию городов; финансовый и аналитический отдел, задача которого - планирование, координация и администрирование всего финансового управления в сфере иммиграции, интеграции и помощи беженцам, развитие финансового контроля в этих областях, а также общая координация иммиграционной статистики.

3. Департамент иммиграции. Задачи департамента включают разработку иммиграционной политики и политики интеграции и общее определение правил и процедур, подпадающих под иммиграционное законодательство. Департамент также рассматривает конкретные обращения, касающиеся вопросов выдачи виз и разрешений на пребывание и работу. В состав департамента входят: первый отдел иммиграции (рассмотрение апелляций решений Датской иммиграционной службы по вопросам объединения семей, выдачи разрешений на пребывание с целью трудоустройства или получения образования, отказов во въезде, административного задержания иммигрантов и беженцев); второй отдел иммиграции (разработка общей иммиграционной политики и подготовка законопроектов в области иммиграции, а также ответы на запросы парламента, касающиеся иммиграционного законодательства, вопросы более общего типа, касающиеся иммиграционной политики, подготовка заключений, ответы на запросы рядовых граждан и проекты выступлений министра); третий отдел иммиграции (рассмотрение вопросов, касающихся предоставления убежища); отдел гражданства (специальные и общие вопросы, касающиеся датского гражданства, секретариат Совета по делам беженцев (организационное содействие Совету по делам беженцев, занимающегося рассмотрением апелляций решений Датской иммиграционной службы по вопросам предоставления убежища).

В настоящее время в министерстве занято 270 человек.

Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции возглавляется министром, который является членом правительства. Министр обладает административной властью принимать решения по всем вопросам деятельности

министерства. На практике, однако, власть делегирована центральной администрации. Аппарат министра, возглавляемый постоянным секретарем, несет ответственность за организацию, персонал и финансы министерства.

В подчинении Министерства по делам беженцев, иммиграции и интеграции находится Датская иммиграционная служба, чья деятельность непосредственно связана с реализацией Закона об иностранцах. Иммиграционная служба отвечает за первоначальное рассмотрение всех случаев пребывания иностранцев в Дании. Кроме того, служба занимается широким кругом других вопросов в области иммиграции и помощи беженцам, включая задачи обеспечения жильем лиц, ищущих убежища. Главой Датской иммиграционной службы является директор, который принимает все исполнительные решения совместно с Советом директоров, состоящим из глав четырех департаментов Иммиграционной службы.

Численность персонала Датской иммиграционной службы составляет 360 человек, из них 37% работают в Департаменте по вопросам пребывания, 31% - в Департаменте по делам беженцев и 32% - в Административном и Экономическом департаментах. В 2001 г. финансирование Датской иммиграционной службы составило 203 млн. датских крон.

Основные категории мигрантов

В законодательстве Дании выделены следующие категории мигрантов в зависимости от сроков и целей пребывания в стране: беженцы, иммигранты, прибывающие с целью воссоединения семей, трудовые мигранты, студенты.

Беженцы

Для того чтобы получить убежище в Дании, заявитель должен соответствовать требованиям Конвенции ООН о беженцах или условиям предоставления статуса «беженца», указанным в разделе 7 Датского закона об иностранцах.

Лица, въезжающие в Данию и обращающиеся с просьбой о предоставлении убежища, определяются как стихийные беженцы. В обязанности национального Комиссара полиции входит установить гражданство, личность беженца и маршрут, которым он прибыл в Данию. В соответствии с Дублинской конвенцией полиция должна проверить, не связывался ли заявитель с иммиграционными властями других стран Европейского Союза. В этом случае заявление о предоставлении убежища не может рассматриваться в Дании, а лицо, обратившееся с данным заявлением, будет выслано в страну первой регистрации. На время проверки лица, ищущие убежища, обычно направляются в центры размещения беженцев.

Если установлено, что заявление о предоставлении убежища будет рассматриваться в Дании, Датская иммиграционная служба принимает решение о том, следует ли удовлетворить просьбу заявителя. После того, как беженец заполняет официальную форму о предоставлении убежища, где подробно излагает причины, побудившие его искать убежище в Дании, Датская иммиграционная служба проводит интервью с заявителем. В большинстве случаев решение выносится на основе рассмотрения заявления, а также информации о состоянии дел в стране происхождения беженца.

При вынесении положительного решения, Иммиграционная служба определяет местожительство заявителя в Дании, где ему будет предложено пройти программу интеграции, подготовленную местными властями.

Если просьба о предоставлении убежища была отклонена, заявитель может обратиться в Совет по делам беженцев, который примет окончательное решение по данному случаю. В случае окончательного отказа лицо, подававшее заявление, должно незамедлительно покинуть Данию. Если заявитель не уезжает добровольно, его отъезд обеспечивает полиция.

Индивидуум, имеющий статус беженца, может впоследствии претендовать на получение разрешения по постоянное пребывание, если прожил в Дании более 7 лет, прошел программу интеграции и сдал экзамен на знание датского языка, не имеет судимости за совершение серьезных правонарушений и невыплаченных общественных долгов.

Квота беженцев

Беженцы, находящиеся за пределами Дании, могут быть переселены в страну, в соответствии с соглашением, заключенным с Верховным Комиссаром ООН по делам беженцев. С 1978 г. правительством и парламентом Дании каждый год из национального бюджета выделяется определенная сумма для финансирования квоты беженцев. С 1989 г. квота Дании была установлена на размещение 500 беженцев в год. Работа по переселению беженцев в рамках квоты проводится комитетом, в состав которого входят: Датская иммиграционная служба (возглавляющая комитет), Датский совет по делам беженцев и Датское министерство иностранных дел. Статус наблюдателя в комитете имеет Ассоциация властей местного уровня. Беженцам, переселенным в рамках квоты, выдается разрешение на пребывание на срок 6 месяцев, по истечении которого можно обратиться за продлением разрешения, если заявитель удовлетворяет условиям пребывания в Дании.

Воссоединение семей

Иностранцы, имеющие родственников в Дании, могут получить разрешение на пребывание в стране. Разрешение выдается:

- супругам, состоящим в браке;
- детям до 18 лет.

Разрешение на пребывание первоначально выдается на ограниченный период времени с возможностью его продления. По прошествии нескольких лет, можно обратиться за получением разрешения на постоянное пребывание.

а) супруги, состоящие в браке.

Существует ряд требований, предъявляемым как самим супругам, так и их союзу:

- брак должен быть признан датским законодательством;
- брак должен быть заключен с согласия обоих партнеров;
- целью заключения брака не являлось получение одним из партнеров разрешения на пребывание;

- оба супруга должны быть старше 24 лет;

- после того, как было выдано разрешение на пребывание, оба супруга должны проживать вместе, по одному адресу в Дании;

- связи супругов с Данией должны быть сильнее, нежели их связи с другой страной.

Супруг, проживающий в Дании должен:

- быть гражданином Дании или иметь статус беженца, либо иметь разрешение на постоянное пребывание в Дании более, чем 3 года;

- постоянно проживать в стране;

- иметь жилье, достаточное для размещения партнера (общая площадь должна быть не менее 20 кв.м. на человека);

- иметь доход, достаточный для содержания супруга-иностранца;

- обеспечить залог в размере 50000 датских крон для покрытия будущих общественных расходов на поддержку супруга.

Супруг, проживающий в Дании, не должен получать общественную финансовую помощь в течение года, предшествующего подаче заявления на получение разрешения на пребывание супруга-иностранца.

Супруги, состоящие в гражданском браке, должны доказать, что их отношения были постоянными и долговременными (обычно требуется подтвердить, что пара проживала вместе, по крайней мере, в течение 1,5-2 лет).

Как правило, разрешение на пребывание для воссоединения семей должно быть получено до въезда в Данию. Первое разрешение на пребывание выдается максимум на срок 1 год. Разрешение на постоянное пребывание может быть получено по прошествии 7 лет проживания в Дании, если заявитель:

- прошел программу интеграции;
- сдал тест на знание датского языка;
- не имел судимости за совершение серьезных правонарушений;
- не имел невыплаченных общественных долгов.

б) дети до 18 лет

Дети до 18 лет, чьи родители проживают в Дании, могут получить разрешение на пребывание в стране при следующих условиях: на момент подачи заявления ребенку должно быть меньше 18 лет; родители, проживающие в Дании, должны быть гражданами либо Дании, либо Норвегии, Швеции, Финляндии или Исландии, иметь разрешение на пребывание в качестве беженцев, разрешение на постоянное пребывание, либо разрешение на пребывание с видом на постоянное пребывание.

Кроме того, должны быть выполнены следующие требования:

- после воссоединения семьи ребенок должен проживать с родителями;
- родители в Дании должны иметь, по крайней мере, право опеки над ребенком;
- ребенок не должен иметь свою собственную семью, т.е. не должен состоять в гражданском или зарегистрированном браке;
- родители в Дании должны иметь жилье, достаточное для размещения ребенка (общая площадь должна быть не менее 20 кв.м. на человека);
- доходы родителей, проживающих в Дании, должны превышать тот размер, который дает право на получение социальной помощи.

Если ребенок проживает за пределами Дании, первое разрешение на пребывание выдается сроком на 1 год. (В случае, если ребенок находится в стране, а его родители имеют временное разрешение на пребывание, ребенок получит разрешение на пребывание на тот же срок. Если родители имеют разрешение на постоянное пребывание, ребенку будет выдано разрешение на пребывание до достижения им возраста 18 лет.)

Для получения ребенком разрешения на постоянное пребывание, необходимо, чтобы его родители имели разрешение на постоянное пребывание или чтобы срок его легального пребывания в Дании составил более 7 лет.

Трудовые мигранты

Иностранец, не являющийся гражданином скандинавских стран или стран Европейского союза, может получить разрешение на пребывание и работу в Дании только в том случае, если это обусловлено ситуацией, сложившейся на рынке труда, например, при отсутствии в Дании квалифицированных специалистов, необходимых для выполнения определенной работы. Недостаток специалистов определенной квалификации подтверждается в официальном заключении отраслевого министерства и профсоюзов. Обычно разрешение на пребывание и работу выдается сроком на один год с возможностью его продления, но не дольше периода действия рабочего контракта. Для исследователей, преподавателей и управляющих высшего звена срок разрешения на пребывание и работу может составить 3 года с возможностью его продления до 4 лет. В этом случае специалиста могут сопровождать члены его семьи.

С 1 июля 2002 г. Дания ввела программу, цель которой - ускорить процедуру получения разрешения на работу для иностранцев компаниям, испытывающим недостаток квалифицированной рабочей силы. Перечень необходимых профессий включает специалистов в области информационных технологий, математиков, физиков, биологов, врачей и средний медицинский персонал.

Разрешение на пребывание и работу требуется также иностранцам, желающим организовать собственный бизнес в Дании. При этом при рассмотрении заявления Иммиграционной службой учитываются следующие обстоятельства:

- должны иметься особые интересы для организации дела именно в этой стране,
- должна быть представлена адекватная экономическая база,
- присутствие заявителя должно быть необходимым для ведения дела, лица, имеющие только экономические или финансовые интересы в бизнесе, не могут претендовать на получение разрешения.

Иностранцы, работающие в Дании нелегально, могут быть депортированы. Для тех, кто нарушал законы о въезде и пребывании в стране, повторный въезд запрещен на определенный период времени. Также правонарушители могут быть наказаны выплатой штрафа или лишением свободы. Такие же меры применяются к нанимателям нелегальной рабочей силы.

Разрешение на работу не требуется, если иностранец имеет разрешение на пребывание, полученное им в качестве беженца или вследствие воссоединения семьи, а также иностранным дипломатам, работающим в Дании, членам их семей и другим работникам дипломатических представительств; персоналу иностранных судов, поездов и занятым международными перевозками на автотранспорте.

Разрешение на работу не требуется для лиц следующих профессий, работающих в стране не более трех месяцев: ученых и преподавателей, артистов, спортсменов и тренеров, специалистов, приглашенных для установки или ремонта оборудования, компьютерных программ и пр.

Студенты

В некоторых случаях иностранцы могут получить разрешение на пребывание с целью получения образования в Дании. Разрешение выдается: студентам учреждений высшего образования для завершения получения высшего образования или прохождения ими части программы обучения, студентам средней школы или обучающимся по молодежной образовательной программе, студентам folk high schools.

а) высшее образование.

Для получения разрешения на пребывание с целью обучения в высшем учебном заведении, иностранец должен документально подтвердить, что он:

- допущен к программе обучения,
- может находиться на самообеспечении в течение периода его пребывания в Дании.

Как правило, разрешение иностранным студентам выдается сроком на один год с возможностью его продления (в целом срок пребывания не должен превышать два года, однако в некоторых случаях разрешение может быть продлено на более длительный период времени).

Если разрешение на пребывание дает право иностранному студенту оставаться в стране в течение 3 лет и более, к нему могут присоединиться члены его семьи (супруг(а) и дети до 18 лет) при условии самообеспечения семьи и ее совместном проживании.

Студенты, которым было выдано разрешение на пребывание, не получают автоматически право на работу в Дании, однако могут получить право работать 15 часов в неделю (и полный рабочий день в течение летних месяце), обратившись с соответствующим заявлением в Датскую иммиграционную службу.

б) обучение в средней школе или в рамках молодежной образовательной программы.

Для получения разрешения на пребывание претендент должен документально подтвердить, что:

- допущен к основной или молодежной образовательной программе,
- будет находиться на самообеспечении,

родители или опекуны дали согласие на его пребывание (если претенденту нет 18 лет),

- образовательное учреждение несет ответственность за пребывание иностранного студента в Дании (если ему нет 18 лет).

Как правило, разрешение выдается сроком на один год. В особых обстоятельствах оно может быть продлено еще на один год.

Правила получения разрешения на работу в этом случае аналогичны тем, которые действуют для студентов высших учебных заведений.

в) обучение в folk high schools. Для прохождения курса обучения в folk high schools, иностранцам необходимо иметь разрешение на пребывание, для получения которого необходимо документально подтвердить, что иностранный студент:

- допущен к обучению в folk high schools,
- внес соответствующую плату за обучение,
- будет находиться на самообеспечении в период обучения.

Как правило, разрешение выдается строго на время прохождения курса обучения и не превышает 1 год. Только в особо исключительных случаях Иммиграционная служба может выдать разрешение на пребывание супругу или детям иностранного студента.

Иммиграционная служба может предоставить иностранному слушателю folk high schools разрешение на работу, если определенная профессиональная занятость является частью процесса обучения. При этом разрешение на работу имеет силу только для конкретного места работы.

Как правило, разрешение на пребывание в Дании с целью обучения должно быть получено иностранцем до въезда в страну. Соответствующее заявление подается в органы датского представительства за рубежом. Иммиграционная служба инициирует проверку заявления и других документов претендента, а также дополнительной информации, которую получает от различных промышленных организаций, Совета коммерции и строительства и т.д. Решение Иммиграционной службы высылается в тот орган датского представительства за рубежом, куда был сделан запрос.

Европейский Союз и скандинавские страны

Принципы миграционной политики в отношении граждан скандинавских стран определяются так называемым «Северным соглашением», в рамках которого с 1954 г. функционирует «Общескандинавский рынок труда», охватывающий в настоящее время все пять стран региона. Соглашение устанавливает взаимные права граждан этих стран

въезжать, проживать и работать без получения предварительного разрешения и без ограничений.

Одновременное членство Дании в ЕС предусматривает право свободного передвижения, проживания и трудоустройства для граждан стран Европейского союза. Граждане стран ЕС могут свободно находиться в Дании в течение 3 месяцев. Этот срок может быть продлен до 6 месяцев в случае их трудоустройства в стране. Пребывание в Дании более 6 месяцев требует получения сертификата пребывания у властей местного уровня или разрешения на пребывание Иммиграционной службы. Условием выдачи сертификата пребывания является получение мигрантом оплачиваемой работы или ведение им собственного бизнеса.

Виза

Инструментом контроля за въездом и краткосрочным (до 90 дней) пребыванием в Дании граждан определенных стран является выдача виз. Виза не дает ее обладателю права работать в Дании.

Заявление на получение визы подается в органы представительства Дании за рубежом. В большинстве случаев решение о выдаче виз принимают органы представительства Дании за рубежом. Однако приблизительно в 30% случаев решение о выдаче виз принимается Датской иммиграционной службой.

Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции разделило страны, чьим гражданам требуется получение визы для въезда в Данию, на 4 группы.

Группа 1 – так называемая, группа беженцев, куда входят граждане Афганистана, Алжира, Армении, Боснии, Эфиопии, Югославии, Ирана, Ирака, Гамбии, Ганы, Ливана, Пакистана, Сьерра-Леоне, Сомали, Шри-Ланка, Судана, Уганды и Йемена. Как правило, виза выдается только членам семей лиц, проживающих в Дании (супругам, несовершеннолетним детям и родителям).

Группа 2 - так называемая иммиграционная группа, куда входят граждане Албании, Бангладеш, Бенина, Индии, Иордании, Кении, Китая, Македонии, Марокко, Нигерии, Сирии, Туниса, Турции, Того и Вьетнама. Визы выдаются только членам семей лиц, проживающих в Дании (супругам, несовершеннолетним детям, родителям, братьям и сестрам).

Группа 3 представлена гражданами Азербайджана, Бурунди, Конго, Грузии, Беларуси, Молдавии, Монголии, Нигерии, России, Руанды, Танзании, Таиланда и Украины. Визы выдаются в случае, если запрашивающий визу может продемонстрировать какую-либо связь с лицом, живущим в Дании.

Группа 4 – остальные страны с визовыми требованиями. Граждане этих стран могут получить визу для въезда в страну с различными целями, включая туризм.

Нелегальная миграция

Поток нелегальной миграции составляют лица, въехавшие в страну, минуя пограничный контроль или по фальшивым документам, а также нарушившие условия временного пребывания в Дании.

Законодательство Дании предусматривает меры, направленные как на предупреждение нелегальной миграции, так и на выявление и наказание мигрантов, находящихся в стране на незаконных основаниях. Среди них: ужесточение визовых требований, пограничный контроль и надзор внутри страны, санкции в отношении работодателей, использующих труд нелегальных рабочих, задержание и депортация нелегальных мигрантов.

Ответственность за реализацию мер противодействия нелегальной миграции возложена на Центральный департамент полиции, возглавляемый Национальным комиссаром полиции. В 2000 г. в целях борьбы с траффикингом нелегальных мигрантов было принято решение о создании системы полицейского мониторинга, действующей как сеть региональных центров расследования в семи полицейских округах

Политика в области интеграции и адаптации мигрантов

Стремление датского общества к сохранению культурной гомогенности определяет стратегию интеграции, в основе которой процесс ассимиляции иностранцев, т.е. заимствования различными этническими группами характеристик и образа жизни населения принимающей страны.

Правительство Дании признает интеграцию иностранцев (беженцев и прибывших в Данию по каналу воссоединения семей) одной из своих важных задач, которая реализуется через комплекс мероприятий, направленных на повышение уровня образования и профессиональной квалификации, овладение датским языком. Если до 1999 г. программа интеграции была рассчитана на срок до 18 месяцев и предназначалась только для беженцев, то впоследствии продолжительность программы была увеличена до 3 лет, а число ее участников составили не только беженцы, но и члены их семей, кроме того, для иммигрантов, прибывших по каналу воссоединения семей, предусматривалась возможность посещения курсов датского языка. Чтобы повысить приоритет программ

интеграции на местном уровне, правительство делегировало ответственность за их реализацию муниципалитетам.

Расходы муниципалитетов, связанные с трехлетней программой интеграции, финансируются в основном через систему субсидий правительства Дании. В 2001 г. на эти цели было выделено 2816, 8 млн. датских крон.

В марте 2002 г. правительство Дании приняло программу «В направлении к новой политике интеграции», основными целями которой были названы:

- занятость и экономическая независимость беженцев и иммигрантов;
- повышение уровня образования, владения датским языком и профессиональной квалификации новых граждан Дании;
- рост активности беженцев и иммигрантов в политической и демократической жизни страны;
- углубление взаимодействия и взаимопонимания между этническими меньшинствами и датчанами.

Среди мер, предложенных правительством Дании по ее реализации:

- обучение по месту работы;
- сокращенный период ожидания разрешения на постоянное пребывание для иммигрантов, успешно адаптирующихся к жизни в Дании;
- ускоренная процедура получения разрешения на работу для беженцев, обладающих высокой квалификацией в областях, испытывающих недостаток специалистов;
- обязательное заключение контракта на прохождение программы обучения и трудоустройство между муниципалитетом и лицом, иммигрировавшим в Данию с целью воссоединения семьи;
- финансовые стимулы для муниципалитетов в их работе по трудоустройству иммигрантов, организации курсов обучения датскому языку и пр. и введение количественных показателей, позволяющих оценить результаты работы муниципалитетов;
- учреждение на местах организаций различной формы, занимающихся поиском и предложением вакансий;
- содействие в организации иммигрантами собственного бизнеса;
- увеличение числа иммигрантов и их потомков, занятых в общественном секторе;
- обучение датскому языку по месту работы;
- включение в программу обучения датскому языку преподавания основ датской истории и культуры;

- отмена преподавания родного языка для детей иммигрантов;
- введение специальных премий, присуждаемых организациям, предприятиям, муниципалитетам, образовательным учреждениям за наиболее успешные проекты в области интеграции, и выпуск буклета с примерами такого опыта.

Помимо специальных программ, интеграция предполагает реализацию в отношении иностранцев общей социальной политики. Степень приобщения к гражданским, политическим и социальным правам в Дании возрастает по мере трансформации статуса «иммигранта» в статус «гражданина». Так, иммигрант с разрешением на постоянное пребывание обладает многими гражданскими и социальными правами, но, в отличие от гражданина Дании, ограничен в политических правах, в частности, лишен возможности участвовать в национальных выборах и всенародных референдумах.

Гражданство

Натурализация и получение гражданства является конечным этапом интеграции. В целом, процедура натурализации в Дании имеет протекционистский характер. Основным условием является продолжительность пребывания в стране: иностранец должен иметь разрешение на постоянное пребывание, по крайней мере, в течение двух лет. Это означает, что иммигрант может получить датское гражданство после девяти лет проживания в Дании.

Претендент на датское гражданство должен продемонстрировать свое стремление стать членом датского общества и соответствовать его традициям. Согласно законодательству Дании, условием получения датского гражданства является знание датского языка, законов и ценностей датского общества, что подтверждается сдачей специального теста.

Препятствием к получению гражданства Дании является судимость за совершение уголовных преступлений.

Международная миграция и общественное мнение

Волна анти-исламских настроений в некоторых странах Европы в последние годы поддерживается крайне правыми партиями. В Дании изменение общественного настроения нашло выражение на парламентских выборах в ноябре 2001 г., где крайне правая Народная партия Дании, выступающая с анти-иммиграционными лозунгами, завоевала 12% голосов, почти удвоив результат предшествующих выборов.

Популярность предвыборной платформы Народной партии Дании стимулировала партии всего политического спектра обратиться к проблемам иммиграции.

В результате выборов большинство мест в парламенте страны под лозунгом прекращения иммиграции завоевала Либеральная партия, одержав победу над Социал-демократической партией, пользовавшейся наибольшим влиянием в парламенте с 1920 г. По словам премьер-министра Дании: «Сегодня Дания имеет серьезные проблемы с интеграцией иммигрантов. Многие датчане чувствуют, что иммигранты не уважают датские ценности».

Опросы общественного мнения показывают растущее число граждан Дании, обеспокоенных тем, что иностранцы являются тяжелым бременем для социальной системы. Многие также обвиняют иммигрантов в росте преступности и укрывательстве террористов.

Ирландия

Ирландия – страна с длительной историей эмиграции, опыт которой глубоко укоренился в культуре и традиции общества. В настоящее время Ирландия имеет положительное сальдо миграции. Значительную часть иммиграционного потока составляет возвратная миграция бывших ирландских эмигрантов, а также трудовая миграция граждан стран Евросоюза. В то же время увеличивается и приток мигрантов из третьих стран.

Регулирование миграционных процессов в Ирландии в настоящее время базируется на следующих основных принципах: граждане стран EU/EEA обладают правом свободного въезда, пребывания и работы на территории страны; граждане других стран являются объектом иммиграционного контроля и могут получить разрешение на временное пребывание на основании статуса беженца и по причине воссоединения семьи, разрешение на работу с целью трудоустройства и студенческую визу для учебы в Ирландии.

Ряд государственных структур имеет отношение к обеспечению административного управления миграционной политикой в Ирландии.

Центральным ведомством, ответственным за реализацию миграционного законодательства (в части въезда в страну иностранных граждан, их пребывания и возможности получения ирландского гражданства), является Министерство юстиции. В полномочия Министерства также входит координация международного сотрудничества в сфере миграции.

Вопросы, связанные с выдачей разрешений на трудоустройство иностранцев, курирует Министерство предпринимательства, торговли и занятости.

Министерство иностранных дел несет ответственность за оперативные аспекты иммиграционного и визового регулирования за пределами страны, а также осуществляет контроль за соблюдением гуманитарных прав личности при реализации мер иммиграционной политики страны в целом.

Национальное бюро по делам иммиграции, образованное в 2000 г. в структуре Национальной полиции, уполномочено осуществлять миграционный контроль на территории страны и противодействовать нелегальной миграции и организованному траффикингу людских ресурсов.

Организационная структура миграционной политики в Ирландии часто критикуется за отсутствие координации между ведомствами. Вследствие чего

обсуждаемые в настоящее время изменения в законодательстве и практике миграционной политики предполагают создание некой межведомственной группы для согласования деятельности заинтересованных министерств.

Законодательную базу миграционной политики в Ирландии составляют:

Закон об иностранцах 1935 г.,

Постановление о правах пребывания в Европейском сообществе 1977 г. и 1997 г.,

Закон об иммиграции 1999 г.,

Закон о нелегальной иммиграции 2000 г.,

Закон о беженцах 1996 г.

Трансформация миграционной системы Ирландии последних лет определялась, главным образом, обозначившимся дефицитом высококвалифицированных специалистов в некоторых отраслях промышленности, и была направлена на некоторую либерализацию законодательных процедур в отношении рекрутирования персонала из-за границы.

Следует отметить, что в настоящее время ведется подготовка к принятию нового миграционного законодательства. Организационными составляющими этой работы являются:

- образование межведомственной группы, включающей представителей заинтересованных министерств,
- процесс общественных консультаций,
- изучение международного законодательства и практики в сфере регулирования иммиграции,
- обзор внутренней практики – деятельности отдела иммиграции и гражданства Министерства юстиции Ирландии.

Основные категории мигрантов

Граждане стран, не входящих в Европейское Экономическое Сообщество, намеревающиеся находиться в Ирландии более трех месяцев, должны зарегистрироваться в местной полиции.

Законодательство Ирландии в настоящее время не предусматривает категорию разрешений на долговременное/постоянное пребывание в стране. Разрешения на временное пребывание и разрешения на работу должны ежегодно возобновляться.

Беженцы

Согласно законодательству страны, категорию мигрантов, которым может быть предоставлено убежище в Ирландии, составляют лица, соответствующие критериям

Женевской конвенции о предоставлении статуса беженца. В случае положительного решения о предоставлении убежища, беженцу выдается разрешение на пребывание в стране.

Лица со статусом беженца получают право на социальное обслуживание на тех же условиях, что и граждане Ирландии.

Воссоединение семей

Разрешение на пребывание с целью воссоединения семьи может быть выдано членам семей резидентов страны, к которым относятся: супруги, дети до 18 лет, а также родители и другие родственники, находящиеся в зависимости от резидента Ирландии.

Члены семей резидентов страны имеют право на трудоустройство, получают доступ к услугам системы здравоохранения и образования (до 3 уровня).

Трудовые мигранты

Инструментом политики в отношении трудовых мигрантов в Ирландии является процедура выдачи разрешений на работу. Разрешение выдается на срок до одного года Министерством предпринимательства, торговли и занятости по заявке работодателя, при доказанности факта отсутствия работника для занятия вакансии на внутреннем рынке труда. По истечении периода действия разрешения может быть подано прошение на его продление (после пяти лет работы очередное разрешение выписывается бессрочно). Размер пошлины при получении разрешения для работодателей составляет от 65 до 500 евро в зависимости от продолжительности работы.

Разрешение на работу не требуется:

- гражданам стран Европейской экономической зоны и членам их семей,
- лицам, имеющим статус беженца,
- студентам, получившим ученую степень, в случае, когда их работа входит в процесс обучения,
- служащим компаний стран ЕС, не являющимся гражданами ЕС, для работы по временному контракту в Ирландии.

Весной 2000 г. в силу вступили изменения, позволяющие упростить схему рекрутирования квалифицированного персонала в труднедостаточных отраслях, к которым относятся: информационные технологии, архитектура и строительство, медицинское обслуживание и пр. Для специалистов, чья профессия входит в данный список, введен новый механизм выдачи рабочих виз (для граждан стран с визовыми требованиями) и рабочих авторизаций (для граждан тех стран, которым не требуется получение въездных виз).

Рабочие визы/рабочие авторизации выдаются посольством или консульством Ирландии сроком на два года по заявлению самого работника, и не привязывают мигранта к конкретному работодателю.

Кроме того, законодательные изменения последних лет предусматривают упрощенный порядок трудоустройства – упразднение получения разрешения на работу для следующих категорий мигрантов: служащих транснациональных корпораций на период до 4 лет, стажеров ирландских компаний на период до 3 лет, супругов граждан Ирландии, родителей ирландских граждан, лиц, получивших временное разрешение остаться в стране по гуманитарным основаниям.

Спустя год, трудящийся-мигрант считается «обычным резидентом» и получает доступ к медицинскому обслуживанию и выплатам системы социального страхования.

Студенты

Для учебы в Ирландии гражданам стран, не входящих в Европейское Экономическое сообщество, требуется получение студенческой визы. Необходимым условием ее выдачи является подтверждение:

- допуска к обучению,
- наличия медицинской страховки,
- оплаты обучения,
- возможности проживания в стране в период обучения на собственные средства.

Студенческие визы категории «С» выдаются для пребывания в стране с целью обучения на период до 90 дней, визы категории «D» - для пребывания свыше 90 дней.

Во время прохождения обучения студенты имеют право на частичную занятость – до 20 часов в неделю - во время семестра, и полную занятость во время каникул.

Нелегальная миграция

Законодательство Ирландии предусматривает широкий спектр мер, направленных на предупреждение и борьбу с нелегальной миграцией, а именно:

- выдача ордеров на депортацию,
- программы добровольного возвращения мигрантов в страны их выхода,
- заключение с третьими странами договоров о реадмиссии,
- санкции в отношении лиц, содействующих въезду в страну нелегальных мигрантов (нелимитированный штраф и/или лишение свободы на срок до 10 лет),

- штрафные санкции в отношении транспортных компаний за перевозку нелегальных мигрантов.

Интеграция мигрантов

В настоящее время в Ирландии не проводится официально объявленной политики интеграции иностранцев. Однако существующее законодательство предусматривает меры социального обеспечения иммигрантов и содержит положения, закрепляющие принципы этнического равенства и противодействия расизму.

Гражданство

Основным документом, регламентирующим вопросы гражданства, является Закон об ирландском подданстве и гражданстве 1986 г. Согласно Закону, ирландское подданство может быть получено тремя основными путями: по рождению (происхождению), через брак с гражданином республики и через натурализацию.

Предоставление ирландского гражданства по рождению основывается на так называемом праве почвы, согласно которому ребенок, родившийся на территории Ирландии, автоматически получает гражданство страны, вне зависимости от гражданства родителей.

Ирландская юриспруденция, помимо права почвы, признает также право крови. Если хотя бы один из родителей - ирландский подданный, то ребенок автоматически получает гражданство Ирландии. Кроме того, гражданин любого государства имеет право на ирландское гражданство, если у него есть ирландские предки и он может это подтвердить.

Иностранцам, заключившим брак с гражданами Ирландии, предоставляется возможность получения ирландского гражданства через 3 года после заключения брака при условии совместного проживания на территории страны. При этом ирландский супруг должен иметь гражданство Ирландии не менее 3 лет.

Получение гражданства Ирландии посредством процедуры натурализации возможно при соблюдении следующих условий:

- достижении возраста 18 лет;
- проживании на территории Ирландии не менее 5 лет из 9 последних лет, не выезжая за пределы страны в течение последнего года перед подачей заявления на получение гражданства;
- подтверждении своего намерения проживать в Ирландии после натурализации;



- обладании хорошей репутацией;
- составлении в местном суде “декларации о преданности нации и лояльности государству”.

Следует отметить, что Ирландия признает за своими подданными наличие двойного гражданства.

В 1994 году были приняты поправки к закону о гражданстве, существенно упрощающие получение ирландского гражданства лицами, делающими инвестиции в экономику Ирландии. В соответствии с положениями данной программы, возможность приобретения гражданства страны возникает при:

- покупке квартиры или другой недвижимости в Ирландии (при этом ирландская недвижимость не может быть продана по крайней мере в течение 5 лет); инвестировании в экономику Ирландии суммы в 1 000 000 ирландских фунтов, что означает покупку акций
- перспективных ирландских компаний, рекомендованных Министерством Экономики Ирландии. Инвестиции, сделанные в эти компании, гарантированы Правительством Ирландии и должны находиться на территории Ирландии по крайней мере в течение 5-и лет с момента предоставления ирландского гражданства. Также возможна регистрация ирландской компании и инвестирование в собственную фирму. Для этого необходимо получить одобрение Министерства Экономики и Финансов.

Италия

Иммиграция стала сравнительно недавно неотъемлемым явлением в жизни итальянского общества. Почти на протяжении столетия, вплоть до начала 1970-х гг. Италия была одним из главных центров эмиграции в мире. Начиная с 1971 г., число иммигрантов в стране каждые десять лет практически удваивалось, достигнув к настоящему времени около 1520000 или 2,8% населения страны. Сегодня, подобно другим европейским странам, Италия решает проблему ограничения растущего притока иммигрантов из различных стран мира.

История иммиграционной политики непродолжительна и противоречива. Длительное время Италия была открытой страной с символическим пограничным контролем и процедурой регистрации иностранцев. Только в конце 1950-начале 1960-х гг. начинается законодательство в области упорядочения правил въезда и пребывания иностранцев в Италии. Так, в 1960-х гг. в стране по аналогии со странами Северной Европы была введена система видов на жительство с разрешением на работу, которые выдавались Министерством труда и местными бюро по трудоустройству.

Введение иммиграционного законодательства сталкивалось с целым рядом трудностей, главными из которых являются либеральная туристическая политика, протяженная и слабо охраняемая вплоть до 1990-х гг. береговая линия и развитие теневого сектора экономики. По существующим оценкам, теневая экономика составляет около 20-30% от ВВП Италии. Под давлением европейских стран итальянское правительство было вынуждено ускорить разработку иммиграционной политики, отвечающую стандартам Евросоюза.

Присоединения Италии к конвенции №143 Международной организации труда о нелегальной миграции в 1981 году положило начало законодательной инициативе в области иммиграционного законодательства. Тогда же Министерство труда представило первый законопроект по вопросам иммиграции, который копировал жесткие меры контроля притока иностранцев, введенные после 1974 г. в странах Северной Европы. В итоге первый иммиграционный закон был принят в 1986 году. Однако его нежизнеспособность была быстро продемонстрирована практикой. Закон не мог противостоять интересам огромного теневого сектора, который нуждался в постоянном притоке нелегальной рабочей силы. Значительное увеличение числа нелегальных иммигрантов в условиях несовершенного законодательства побудили правительство

Италии открыть в 1986-1988 гг. программу амнистий, легализующих положение иностранцев.

В то же время была начата компания по укреплению пограничного контроля и усовершенствованию нового иммиграционного законодательства. До 1985 г. без визы в Италию могли въезжать граждане 78 государств. Интересы развития туризма и теневой экономики долгое время противостояли установлению эффективных ограничений для временного въезда в страну. В 1987 году итальянское правительство предприняло первую попытку присоединиться к Шенгенскому соглашению. Но из-за несовершенства иммиграционного законодательства присоединение к соглашению было отложено до 1990 года. Основы современной миграционной политики страны были заложены в 1990 г. принятием закона № 39 от 28.02.90 (Закона Мартелли), в котором были определены правила въезда и пребывания иностранцев в Италии, и впервые ставилась задача управления иммиграционным потоком. Однако полная интеграция в Шенгенскую зону произошла лишь в 1997 г., когда Италия привела свою нормативную базу в соответствие с главными требованиями стран-участниц Шенгенского соглашения.

В 1998 г. левоцентристское правительство страны ввело в действие Закон № 40, целью которого было упорядочение положения иммигрантов из стран, не входящих в ЕС, и улучшение их интеграции. Закон ввел сложную процедуру депортации нелегальных иммигрантов, которые, будучи арестованными полицией, могли быть депортированы только после рассмотрения их случая мировым судьей, и после получения приказа о депортации в двухнедельный срок имели право опротестовать это решение.

Правозцентристское правительство, пришедшее к власти в результате парламентских выборов 2001 г., и определившее вопросы иммиграции как одно из приоритетных направлений своей политики, в июле 2002 г. приняло Закон № 189, известный как Закон Босси-Фини, по имени политиков, предложивших поправки к закону 1998 г.

Среди наиболее значительных изменений в миграционном законодательстве 2002 г. можно отметить следующие: сокращение с четырех до двух лет продолжительности действия разрешений на работу и увеличение с пяти до шести лет периода проживания в Италии для получения разрешения на постоянное пребывание для граждан стран, не входящих в ЕС; введение процедуры немедленной депортации нелегальных иммигрантов; отмену возможности воссоединения с членами семьи третьей степени родства. Одной из основных инноваций нового закона является ответственность работодателя за

предоставление социальных гарантий работнику, включая обеспечение условий его проживания.

Вопросы реализации миграционной политики в Италии координирует Министерство внутренних дел, в чьем ведении находятся вопросы выдачи разрешений на въезд и пребывание в стране, разрешений на работу, рассмотрение заявлений о предоставлении гражданства и принятие решений о депортации. В осуществлении своих функций министерство взаимодействует с:

- консульствами и посольствами Италии за рубежом (выдача въездных виз),
- Министерством труда (выдача разрешений на работу),
- Министерством социального развития (вопросы социальной защиты иммигрантов),
- Центральной комиссией по вопросам признания статуса беженца.

В подчинении министерства находится полиция, отвечающая за въездной контроль, выдачу разрешений на пребывание и депортацию нелегальных иммигрантов.

Основные категории мигрантов

Все иностранные граждане, легально въехавшие в страну, обязаны в течение 8 дней обратиться в полицию соответствующей провинции за получением разрешения на пребывание в Италии. Период действия разрешения на пребывание определяется сроком въездной визы и не может превышать:

- три месяца – для проживания, бизнеса и туризма;
- шесть месяцев - для сезонных работ;
- один год - для учебы или профессиональной подготовки (при многолетнем обучении вид на жительство продляется ежегодно);
- два года - для самостоятельной работы или работы по найму, а также для воссоединения семьи.

Из 21 мотива выдачи итальянской въездной визы только четыре могут являться иммиграционными и дают право обратиться за разрешением на постоянное пребывание (после шести лет проживания в стране) и гражданство:

- воссоединение семей – когда воссоединение происходит к лицу, уже имеющему либо иммиграционный статус, либо итальянское гражданство;
- усыновление несовершеннолетнего иностранца лицом, уже имеющим либо иммиграционный статус, либо итальянское гражданство;

- наемная работа – при наличии контракта на работу в Италии с неопределенным сроком завершения;
- самостоятельная работа неподчиненного характера – когда получено право на профессиональную деятельность в различных областях (коммерция, торговля, спорт, искусство).

1. Беженцы

Вопросы предоставления убежища в Италии регулируются: правилами Женевской конвенции (1951 г.) и Нью-Йоркского протокола (1967 г.) о предоставлении статуса беженца, Конституцией Итальянской республики (22 декабря 1947 г.), параграфом 1 Закона об иностранцах № 39 от 28 февраля 1990 г., Законом № 40 «Регулирование иммиграции и нормы легального статуса иностранцев» от 6 марта 1998 г., Шенгенским соглашением и Дублинской конвенцией.

Италия предоставляет убежище лицам, подвергающимся преследованию по религиозным, расовым или национальным признакам, а также вследствие принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям. Решение о предоставлении статуса беженца принимает Центральная комиссия по вопросам признания статуса беженца. Лица, не подпадающие под действие Женевской конвенции, но в то же время, не имеющие возможность вернуться в страну выхода вследствие сложившейся там ситуации, могут получить убежище по гуманитарным основаниям – разрешение на пребывание выдается местной полицией по рекомендации Центральной комиссии по вопросам признания статуса беженца.

Лицам со статусом беженца выдается разрешение на пребывание сроком на два года с возможностью его продления. Разрешение на пребывание по гуманитарным основаниям действительно в течение года и также может быть продлено по истечении срока действия.

Итальянское законодательство не предусматривает осуществления программ интеграции для беженцев, однако, Министерство внутренних дел в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев реализует программу финансовой помощи беженцам: ежедневное пособие - 17,5 евро (и дополнительно 25% за членов семьи до девяти человек) в течение 90 дней. Кроме того, один раз в год, но не более четырех раз в течение шести лет с момента получения статуса, беженцы могут обратиться за предоставлением пособия в размере 2066 евро и дополнительно 25% за членов семьи до трех человек и 10% свыше трех.

Беженцы имеют право на трудоустройство, а также свободный доступ к национальным системам образования и здравоохранения.

Через пять лет постоянного пребывания и работы в Италии лица со статусом беженца имеют право обратиться с заявлением о предоставлении гражданства.

2. Воссоединение семей

Согласно законодательству Италии, возможность воссоединения предусмотрена для следующих членов семей резидентов страны: супругов, детей до 18 лет и родителей в возрасте до 65 лет, находящихся на иждивении. Разрешение на пребывание с целью воссоединения семьи выдается сроком на два года. Необходимыми условиями его получения являются:

- жилье, соответствующее минимальным нормам, предусмотренным итальянскими региональными жилищными законами, в случае, если с одним из родителей пребывает ребенок младше 14 лет - согласием на его проживание со стороны владельца квартиры;
- годовой доход не менее в 500 евро в месяц. Эта сумма увеличивается пропорционально в зависимости от количества членов семьи, подавших заявление на воссоединение.

3. Трудовые мигранты

С 1998 г. в Италии действует система квот в отношении допуска иностранных работников на внутренний рынок труда. Квоты устанавливаются ежегодно для каждого из 20 регионов страны, и затем региональными службами труда подразделяются на квоты для 104 провинций. Квоты дифференцируются:

- по странам, предпочтение отдается гражданам тех стран, с которыми подписаны двусторонние соглашения о реадмиссии;
- категориям мигрантов (работающие по контракту или независимые работники);
- длительности пребывания (долгосрочные и краткосрочные контракты, сезонная работа);
- по секторам занятости,

В 2000 г. было выдано около 145300 новых разрешений на работу, большая часть из которых была выпущена в соответствии с процедурой амнистии, и лишь 65304 предназначались вновь прибывшим иммигрантам. В целом число держателей разрешений на работу составляет 839982, к которым можно добавить 296016 разрешений на

воссоединение семьи с правом на трудоустройство. В составе иностранных рабочих в Италии преобладают выходцы из Марокко (11,9% разрешений на работу), а также Албании, Румынии, Туниса, Китая и Югославии.

По данным пенсионной системы, в стране существует небольшой спрос на высококвалифицированную рабочую силу: 52,2% запросов работодателей предъявляется на низкоквалифицированный труд и 46,8% - на работников средней квалификации.

Исключая сельское хозяйство и работу на дому, большая часть иностранцев работает в торговле и коммерции (28,8%), а также в сталелитейной промышленности (23,7%). Численность зарегистрированных иностранцев, которые обеспечивают уход за детьми и пожилыми людьми, составила около 50% занятых в этой сфере в 1999 г.

В 2000 г. было выдано 30901 разрешений на сезонную работу, главным образом, в сельскохозяйственном секторе и сфере обслуживания, что оказалось ниже размера квоты вследствие бюрократических проволочек. Исследование, проведенное в 2001 г. показало, что только 10% сезонных рабочих обладало соответствующим разрешением на работу.

Согласно законодательству, граждане стран, не входящих в ЕС, должны получить разрешение на работу до въезда в Италию. Административную процедуру получения разрешения на трудоустройство инициирует работодатель, обращаясь с соответствующим запросом в Департамент труда провинции. Разрешение может быть выдано при условии обеспечения работодателем уровня оплаты труда не ниже установленного национальными коллективными контрактами на работу, и соблюдения размера квоты на иммиграцию. Помимо этого, работодателю необходимо обратиться в местную полицию за запросом на получение въездной визы. Все необходимые документы для получения им визы на въезд для работы по найму высылаются в представительства Италии за рубежом. В заключении работодатель обязан сообщить о начале трудовой деятельности, а также о ее завершении, в Департамент труда провинции. Иностранные работники имеют те же социальные гарантии, что и граждане Италии.

Осуществление в Италии индивидуальной трудовой деятельности также предполагает постановку на учет в Департаменте труда провинции. Для выполнения необходимых процедур возможно получение краткосрочной бизнес визы.

4. Студенты

Иностранцам, желающим пройти курс обучения в университетах Италии, необходимо:

иметь среднее образование и 1 или 2 года обучения в ВУЗе;



сдать тест на свободное владение итальянским языком;
подтвердить допуск к обучению, наличие медицинской страховки;
подтвердить оплату обучения и возможность проживания в стране в период обучения на собственные средства.

Студенческая виза выдается сроком на 1 год с возможностью его продления.

Нелегальная иммиграция

Италия привлекает нелегальных мигрантов в большей степени, чем другие европейские страны, вследствие развитости неформального сектора экономики. За период 1988-1998 гг. правительство страны провело четыре амнистии, в результате чего легальный статус получили около 700000 иммигрантов. Процедуры амнистии часто критикуются, поскольку считается, что это привлекает в страну новых нелегальных иммигрантов.

Иностранцы, оказавшиеся в Италии без визы на въезд или нарушившие условия пребывания в стране, должны быть депортированы. Лица, способствующие незаконному въезду иностранцев, могут быть наказаны лишением свободы на срок до 12 лет и взысканием до 30 млн. лир за каждого ввезенного в страну без законных оснований. Работодатели, использующие труд нелегальных иммигрантов, могут быть подвергнуты тюремному заключению до одного года и штрафу до 6 млн. лир.

Меры, направленные на ужесточение борьбы с нелегальной иммиграцией, были введены Законом 2002 г. Среди них:

процедура снятия отпечатков пальцев у граждан стран, не входящих в ЕС, при обращении за разрешением на пребывание или его продлении,

усиление системы пограничного контроля,

ответственность работодателя за обеспечение отъезда иностранных работников из страны по истечении срока действия рабочего контракта,

увеличение с 30 до 60 дней срока задержания нелегальных иммигрантов,

увеличение наказания за нелегальный въезд в страну во второй раз с шести месяцев до одного года лишения свободы, и с одного года до четырех лет – за нелегальный въезд в страну в третий раз.

Визы

Визовый режим Италии с 1997 г. регулируется правилами Шенгенского соглашения.

По срокам пребывания визы подразделяются на следующие категории:

- транзитная виза для пребывания на территории международных аэропортов,
- транзитная виза – выпускается для проезда через территорию Италии, на срок не более пяти дней,
- виза краткосрочного пребывания - выдается для визита в страну на срок до трех месяцев,
- виза долгосрочного пребывания – выпускается для пребывания в стране свыше 90 дней.

Интеграция иностранцев

Ответственность за содействие интеграции иностранцев, легально проживающих в Италии, возложена, в соответствии с Законом 1998 г., на Министерство социального развития. В качестве основных целей политики интеграции в Законе определены: упрочение взаимодействия между гражданами страны и представителями национальных меньшинств и предоставление равных социальных гарантий с гражданами страны иммигрантам, находящимся в Италии на законных основаниях.

Иностранный гражданин, являющийся резидентом Италии, имеет право: на воссоединение с семьей, на работу, образование, медицинское обслуживание, участие в конкурсах на предоставление общественного жилья (закон 2002 г. ввел 5% ограничение на количество общественного жилья, заселяемого иностранцами), зачисление в профессиональные ассоциации, сохранение особенностей национальной культуры и религии.

Гражданство

Законодательством Италии предусмотрено два главных пути обретения иностранцем гражданства страны. Первый из них - брак с гражданином Италии, второй - длительное проживание в стране на легальной основе, то есть в статусе резидента Италии.

Супруг(а) гражданина Италии может обратиться с ходатайством о вступлении в гражданство только спустя 3 года после заключения брака. Эти же сроки установлены для лиц, у которых один из родителей - гражданин Италии, или предок 2-й степени родства является итальянским гражданином по рождению.

Иностранец, не имеющий прямых родственников в Италии, может получить право обратиться с просьбой о предоставлении гражданства только после 10-летнего проживания в стране. Препятствием получению итальянского гражданства является: осуждение за преступление против итальянского государства; приговор за преступление,

за которое законом предусматривается максимальное наказание не менее 3-х лет лишения свободы, вынесенный итальянским судьёй, или за неполитические преступления с наказанием, превышающим 1 год, вынесенный иностранным судьёй с признанием приговора в Италии.

Действующее законодательство допускает наличие у гражданина Италии иного гражданства.

Международная миграция и общественное мнение

Как и в ряде других европейских стран, в Италии последние годы были отмечены не только ростом крайне правых националистических и ксенофобных настроений в обществе, но и впечатляющими победами политиков и партий, представляющих эти взгляды, на выборах. По результатам парламентских выборов 2001 г. в состав коалиционного правого правительства вошли нефашистская партия Национальный альянс и Северная лига, чья предвыборная кампания прошла под лозунгом сокращения иммиграции.

Неприятие итальянцами иностранцев тесно связано с убеждением, что иммигранты являются источником роста криминогенности в обществе. Согласно обследованию, проведенному в июле 2000 г. Censis research institute, так считает 75% опрошенных. Кроме того, высказывается мнение о недопустимости иммиграции в условиях высокого уровня безработицы на внутреннем рынке труда.

Канада

Иммиграция играла в истории возникновения и развития Канады важнейшую системообразующую роль, такую же, как и в истории таких стран Нового света как США, Австралии, Новая Зеландия. На протяжении этой истории отношение к иммиграции и иммигрантам было неоднозначным. Иммиграционная политика государства менялась в зависимости от потребностей экономики, внешнеполитических интересов страны и представлений о социальной организации общества.

Долгое время иммиграционную политику определяли указы генерал-губернаторов, а затем правительства. Огромный приток иммигрантов в 1890-1910 гг. заставил правительство принять специальные иммиграционные законы: Иммиграционный акт 1906 года и Иммиграционный акт 1910 года. В этих законах проводилась политика сдерживания огромного иммиграционного притока населения. Последующие иммиграционные акты были приняты в 1952, 1976 и 2002 годах. Между принятием актов правительство регулировало иммиграционные процессы посредством указов. Один из них – Белые страницы 1966 года - явился эпохальным в истории не только канадской, но и мировой иммиграционной политики. В них провозглашалось, что целью канадской иммиграционной политики являются демографический и экономический рост. Для достижения этого роста предполагалось ограничить в Канаду приток неквалифицированной рабочей силы и привлекать специалистов и профессионалов. Эпохальным, с точки зрения не только канадской истории, но и истории мировой иммиграционной политики, явилось введение балльной системы для отбора иммигрантов, которая начала действовать с 1967 года. С этого момента канадская иммиграционная политика становится одной из самых эффективных в мире, является примером для подражания.

Другим заметным событием в канадской иммиграционной политике было создание Апелляционного совета по иммиграции (Immigration Appeal Board Act, 1967), который был независимым органом, неподконтрольным иммиграционной службе. После поправок 1973 года, Апелляционный совет рассматривает жалобы, поступающие от лиц, имеющих вид на жительство, действующие визы и ищущих убежище в Канаде, в связи с нарушением их прав.

В Иммиграционном акте 1976 года, были сформулированы основные цели и принципы канадской либеральной иммиграционной политики, которые остаются неизменными до настоящего времени: (1) содействие экономическому и демографическому росту, социальному и культурному развитию; (2) выполнение Канадой

международных обязательств по беженцам в соответствии с Конвенцией ООН 1951 года и Протоколом 1967 г.; (3) отсутствие дискриминации; (4) сотрудничество всех уровней власти при расселении иммигрантов.

В иммиграционном акте были признаны четыре категории иммигрантов-переселенцев: (1) семейный класс, который включает близких родственников и нетрудоспособных детей, а также родителей и прародителей старше 60 лет; (2) гуманитарный класс, который включает (а) беженцев в соответствии с определением Конвенции о статусе беженцев 1951 года и (б) вынужденных переселенцев и перемещенных лиц, выделенных Кабинетом по гуманитарным соображениям; (3) класс независимых переселенцев, которые были отобраны на основе балльной системы; (4) другие родственники, в число которых попадают не близкие родственники, переселение которых спонсируется их родственниками в Канаде и которые должны удовлетворят ряду требований балльной системы. В 1978 году (4) категория переселенцев была присоединена к (1) категории.

Среди других отличительных черт Иммиграционного акта 1976 года следует выделить положение об иммиграционном плане, ежегодно разрабатываемом Правительством страны при участии правительств всех провинций.

Иммиграционная политика эволюционировала вместе с институтами, ответственными за ее проведение. Изменение их ведомственной принадлежности отражает основные этапы экономико-демографического развития Канады. В 1867-1880-е гг. вопросами иммиграции занималось Министерство сельского хозяйства. До 1919 г. – Министерство внутренних дел. С 1919 по 1939 - Министерство иммиграции и колонизации; 1936-1949 – Министерство промышленности и ресурсов. В 1950 году было создано Министерство гражданства и иммиграции, которое в 1966 году превратилось в Министерство людских ресурсов и иммиграции, а в 1976 – в Министерство занятости и иммиграции. В 1994 году иммиграционная служба Канады вернулась к своему названию 1950 года - Министерство гражданства и иммиграции¹

¹ Плойг К. (2002), История иммиграционной политики в Канаде. В кн.: Иммиграционная политика западных стран. Альтернативы для России. Под ред. Г. Витковской. Москва.

Вставка.

Аграрное переселение в Канаду

Широкомасштабная иммиграция в Канаду началась в конце 1890-х гг. Организатором великого переселения в стране был Клиффорд Сифтон, который занимал пост Министра внутренних дел в либеральном правительстве Вилфрида Лаурьерас 1896 по 1905 гг. Сифтон создал эффективную иммиграционную службу в составе его Министерства. Он был убежден в том, что массовая аграрная иммиграция на Запад открывает путь к процветанию Канады. Сифтон придал новый импульс Закону о земле Доминиона Канада от 1872 года, ускорив процедуру получения земли. Согласно Закону о земле, любому переселенцу в возрасте от 21 года и старше передавались в собственность 64,7 гектаров свободной земли при условии, что он заплатил пошлину в 10 долларов, что он прожил на этой земле 3 года, построил дом и обработал 12,1 гектаров земли.

В итоге в 1900-1914гг. в страну прибыло около 3 миллионов тысяч переселенцев, что составляет более 23 процентов от численности всех переселенцев, прибывших в Канаду в 1852-1991 гг.

Летом 2002 года парламент Канады одобрил новый Закон (Акт) об иммиграции и защите беженцев (Immigration and Refugees Protection Act 2002), в котором отражены все процедуры, связанные с въездом, пребыванием и выездом из страны, включая аппликационные формы, виды виз, размер пошлин и требования к медицинским освидетельствованиям, а также правила депортаций. В целом новый иммиграционный акт следует основным принципам Иммиграционного акта 1976 года, в который за период его действия было внесено более 30 поправок. Вместе с тем, новый акт воплощает в себе модернизированную иммиграционную политику в Канаде в условиях глобализации и развития высоких технологий. Главными целями акта 2002 являются:

- создание механизмов для привлечения квалифицированных работников. Это позволит извлечь реальные выгоды из глобального перемещения людей;
- содействие быстрому воссоединению семей;
- предотвращение прибытия в Канаду лиц, создающих угрозу безопасности канадского общества;
- предоставление убежища тем, кто в нем нуждается.

Ответственным за реализацию положений Закона об иммиграции и защите беженцев является Министерство гражданства и иммиграции.

В Иммиграционном акте 2002 года следует отметить целый ряд нововведений.

Учитывая динамику развития современных технологий, канадское иммиграционное законодательство в первую очередь направленно на привлечение не просто высококвалифицированных работников, а тех из них, кто обладает широким образованием и способен переучиваться в соответствии с быстроменяющимися потребностями современного рынка труда. В связи с этим большее внимание в балльной системе стало уделяться уровню образования потенциальных мигрантов. Кроме того, были повышены требования к знанию английского или французского языка, как факторов быстрой интеграции в канадское общество.

Канадская иммиграционная политика становится более диверсифицированной. В ней все большее внимание уделяется временным мигрантам в Канаду, как важному каналу привлечения высококвалифицированных специалистов и студентов.

В новом канадском законодательстве расширена группа близких родственников. Теперь в нее включены фактические супруги (того же одного или противоположенного пола) иммигрантов или постоянных жителей Канады. Кроме того, с 19 до 22 лет был увеличен возраст для нетрудоспособных детей.

Значительное внимание в Законе уделено проблемам безопасности. В частности, целях предупреждения подделки документов вводятся новые формы удостоверений личности иммигрантов. Вводятся дополнительные основания для отказа во въезде тем, кто представляет угрозу национальной безопасности. Усиливается пограничный контроль как с технической точки зрения (оборудование пунктов пограничного контроля новыми средствами сканирования, дактилоскопия и др.), так и юридической (ограничение в приеме апелляций от лиц, совершивших или подозреваемых в совершении преступлений и др.). Строже становятся наказания за содействие и организацию нелегальной миграции и траффикинга. Согласно новым законам, лицо, совершившее эти правонарушения, может быть подвергнут штрафу до 1 миллиона канадских долларов или лишен свободы пожизненно. Строже стали наказания с подлог или подделку документов.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что в новом иммиграционном акте, как и во всех предыдущих законах, говорится о том, что Правительство должно ежегодно представлять парламенту отчет по реализации мер иммиграционной политики по целому ряду законодательно выделенных позиций.

Сколько должно прибывать в Канаду иммигрантов? В долгосрочной перспективе Канадское правительство, основываясь на абсорбирующих возможностях Канады, стремится к тому, чтобы численность иммигрантов равнялась примерно одному проценту

от общей численности населения страны. Число желающих попасть в Канаду заметно превышает то количество иммигрантов, которое страна в состоянии принять согласно планам правительства. Это стимулирует усовершенствование программ отбора мигрантов и продолжительность сроков рассмотрения прошений о въезде.

Для России особый интерес представляет урегулирование отношений между федеральным правительством и правительствами провинций по вопросам иммиграции при определяющей роли Федерального иммиграционного законодательства. Согласно Конституции, вопросы иммиграции являются сферой ответственности, как федерального правительства, так и провинций. Согласованность интересов достигается путем консультаций и выработкой совместных соглашений по вопросам численности, распределения и расселения иммигрантов по территории страны, их интеграции и трудовой политике. Следует подчеркнуть, что иммиграционные программы франкоязычного Квебека отличаются от программ других провинций Канады.

В современной иммиграционной политике Канады выделяются две составляющие: (1) программы для иммигрантов-переселенцев; (2) программы для временных мигрантов. В соответствие с целями иммиграционной политики в Акте выделяются три класса претендентов на получение статуса постоянных жителей Канады: семейный класс, экономический класс и беженцы.

Иммигранты, приезжающие в Канаду в рамках программы экономического класса, отбираются на основе балльной системы, учитывающей их профессиональные и личные характеристики. В экономическом классе выделяется две группы иммигрантов: квалифицированные работники и бизнес-иммигранты. Квалифицированные работники и сопровождающие их близкие родственники составляют примерно 48-50% от общей численности иммигрантов, бизнес-иммигранты и сопровождающие их лица – примерно 6-7% от общей численности иммигрантов.

Квалифицированные работники отбираются на основе балльной системы. Общие сведения о новых критериях отбора представлены в следующей таблице

| Критерии отбора | Максимальное число баллов |
|---|----------------------------------|
| Образование | 25 |
| Знание языка (английского и/или французского) | 24 |
| Опыт работы | 21 |
| Возраст | 10 |
| Трудоустройство в Канаде | 10 |
| Адаптивность | 10 |
| Всего | 1000 |

Для того, чтобы пройти «конкурс» сегодня претендент должен набрать не менее 75 баллов из 100 возможных. В принципе число баллов может быть изменено Министерством гражданства и иммиграции в зависимости от ситуации, складывающейся на рынке труда. Кроме того, для въезда в Канаду потенциальный иммигрант должен обладать:

- стажем работы в 1 год из 10 последних лет в области, требующей высшего или профессионального образования;
- достаточной суммой денег для обеспечения проживания своей семьи в Канаде.

Бизнес-иммигранты в свою очередь делятся на три категории: инвесторы, предприниматели и самозанятые. Как иммигранты, они должны обладать определенными финансовыми ресурсами и опытом предпринимательской деятельности.

Инвесторы должны вложить в канадскую экономику 800 тысяч долларов. Предприниматели должны вложить в канадскую экономику порядка 300 тысяч долларов и вести дела созданного ими предприятия/компании. Самозанятые должны организовать в Канаде свое дело. От них не требуется создание новых рабочих мест или осуществление инвестиций.

Все три категории бизнес-иммигрантов также проходят процедуру отбора по балльной шкале, общие сведения о которой представлены в следующей таблице:

| Критерии отбора | Максимальное число баллов |
|---|----------------------------------|
| Образование | 25 |
| Знание языка (английского и/или французского) | 24 |
| Опыт работы | 35 |
| Возраст | 10 |
| Адаптивность | 10 |
| Всего | 1000 |

Сегодня те, кто желает иммигрировать, должны набрать не менее 35 баллов из 100 возможных.

Программа семейной иммиграции нацелена на воссоединение семей. В странах классической иммиграции считается, что содействие воссоединению семей ускоряет процессы интеграции и адаптации иммигрантов. В семейный класс потенциальных иммигрантов попадают следующие категории родственников постоянных жителей Канады:

- супруги (независимо от формы регистрации брака);
- нетрудоспособные дети в возрасте до 22 лет (включая усыновленных за рубежом) или старше 22 лет, если они инвалиды;

- дети до 18 лет, которые были усыновлены на территории Канады;
- родители или прародители;
- братья, сестры, племянники или внуки возрасте до 18 лет, которые стали сиротами.

Те, кто попадает в семейный класс, иммигрируют в Канаду при финансовой и материальной поддержке родственников, постоянно проживающих в Канаде. Родственники-спонсоры должны поддерживать своих супругов или партнеров в течение 3 лет, детей – в течение 10 лет или до возраста 25 лет; других родственников – 10 лет.

В рамках семейной программы в Канаду пребывает почти каждый третий переселенец. Следует отметить, что в Канаде для ускорения интеграции иммигрантов действуют различные программы. Одним из главных событий, содействующих этому процессу, было открытие для иммигрантов доступа к службам социального обеспечения и государственного образования.

Канада является страной, которая издавна щедро предоставляет убежище беженцам и перемещенным лицам. Сегодня для этих категорий установлена квота в 20000-30000 человек. По новому законодательству, процедура получения статуса беженца в Канаде стала жестче с тем, чтобы убежище предоставлялось тем, кому оно действительно необходимо.

Временные мигранты (жители) играют все большую роль в экономическом развитии Канады и поэтому занимают все большее место в иммиграционной политике. Временные мигранты прибывают страну не на постоянное жительство, а для срочного пребывания. Они включают в себя две такие важные категории, как студенты и иностранные рабочие. Основанием для пребывания в Канаду для большинства иностранцев, за исключением граждан ряда стран, является виза.

Канадское правительство, как и правительства других стран, уделяет повышенное внимание привлечению в страну иностранных студентов. В настоящее время в Канаде учится более 70 тысяч иностранных студентов. При определенных условиях студентам разрешено работать.

Ежегодно в Канаде работает более 100 тысяч иностранных временных рабочих. Для того, чтобы попасть в Канаду потенциальному рабочему необходимо получить предложение от работодателя и разрешение на работу от Министерства иммиграции и гражданства. Перед тем, как выдать подобное разрешение, сотрудник министерства должен решить, в какой степени квалификация и состояние здоровья будущего работника соответствуют предлагаемой ему работе, а также установить, не будет ли он угрожать

безопасности страны. Работодатель для того, чтобы нанять на работу иностранца, должен получить разрешение в Министерстве развития человеческих ресурсов. Если на это рабочее место с заданным уровнем зарплаты не претендуют канадцы соответствующей квалификации, то такое разрешение выдается. Разрешение выдается только под определенное рабочее место, работодателя и на ограниченный период времени. Для некоторых специальностей (выдающиеся ученые, артисты, спортсмены, бизнесмены, дипломаты и др.) разрешение на работу не требуется. Каждому временному рабочему присваивается номер социального страхования.

Как правило, временным мигрантам не разрешается изменять их статус. Так, иностранный студент не может стать постоянным жителем или временным иностранным рабочим. Временные мигранты могут подавать прошения о продлении или изменении их статуса только после окончания их срока пребывания в Канаде. Те, у кого виза не была продлена, должны покинуть страну.

В законодательстве Канады предусмотрены строгие меры для борьбы с нелегальной миграцией. Так, сотрудники иммиграционной службы могут арестовывать тех иностранцев и обладателей вида на жительство, кто нарушил иммиграционное законодательство. В то же время, у тех есть право обращения в независимый апелляционный комитет. После специальных слушаний в комитете, лицо, нарушившее иммиграционное законодательство, должно быть депортировано.

Новое законодательство предусматривает суровые меры наказаний для тех, кто занимается контрабандой людьми и траффингом. Им грозит пожизненное заключение и штраф в один миллион долларов. Эти меры соответствуют духу двух новых протоколов ООН о том, что контрабанду людьми и траффинг следует рассматривать как уголовные преступления. Лица, которые подделывают документы или занимаются подлогом в целях содействия нелегальной миграции, наказываются лишением свободы от 5 до 14 лет.

Таким образом, современное канадское законодательство открывает дорогу всем, кто стремится жить и работать в этой стране, и вместе с тем, отвечает потребностям этой страны в квалифицированных работниках и энергичных предпринимателях. Оно берет под свою защиту тех, жизнь которых находится в опасности на родине. Вместе с тем, законы, направленные на борьбу с нелегальной иммиграцией, и пограничный контроль, направленный на обеспечение безопасности страны, становятся строже.

Канадская система селекции иммигрантов

В Канаде существует специальная балльная система оценок претендентов, желающих выехать на постоянное место жительства по различным критериям. Баллы набираются в зависимости от возраста, уровня образования, профессиональной подготовки, опыта работы, знание английского или французского языка и способности к адаптации.

Балльная система оценок применяется в отношении:

1. квалифицированных работников (категория «независимые иммигранты»)
2. предпринимателей, инвесторов и самозанятых.

Причем для каждой из этих категорий количество баллов, которые нужно набрать не одинаково.

Балльная система оценок для квалифицированных работников предусматривает, что претендент должен будет набрать в сумме не менее 75 баллов по следующим критериям:

| Критерии отбора | Максимальное количество баллов |
|--|---------------------------------------|
| 1. Уровень образование | 25 |
| 2. Знание английского/французского языка | 24 |
| 3. Опыт работы | 21 |
| 4. Возраст | 10 |
| 5. Место работы, работа в Канаде | 10 |
| 6. Способность к адаптации | 10 |
| Итого | 100 |

При этом иммигранты, которые подали документы на рассмотрение до 31 декабря 2001 года, должны были набирать не меньше 70 баллов. Новый закон об иммиграции, вступивший в силу 28 июня 2002г. предусматривает более высокий балл. Иммигранты, которые подали свои документы после 1 января 2002 года, должны будут получить не меньше 75 баллов.

| Образование | Максимальное количество баллов - 25 |
|--|--|
| Диплом, свидетельство о высшем образовании | |
| Кандидатская или магистерская степень и 17 лет обучения | 25 |
| Две или более степеней уровня бакалавра и 15 лет обучения | 22 |
| Два года обучения в университете (законченное образование) и 14 лет обучения | 20 |



| | | |
|---|---|--------------------|
| Год обучения в университете (законченное образование) и 13 лет обучения | | 15 |
| Диплом, сертификат о специальном и профессиональном образовании Trade or non-university certificate or diploma | | |
| Диплом, сертификат о трехлетнем профессиональном образовании и 15 лет обучения | | 22 |
| Диплом, сертификат о двухлетнем профессиональном образовании и 14 лет обучения | | 20 |
| Диплом, сертификат об однолетнем профессиональном образовании и 13 лет обучения | | 15 |
| Диплом, сертификат об однолетнем профессиональном образовании и 12 лет обучения | | 12 |
| Аттестат о полном среднем образовании | | |
| Аттестат о полном среднем образовании | | 5 |
| Знание официальных языков | | Максимум 24 |
| Первый язык | Отличное знание языка (оценивается умение говорить, понимать, читать, писать) | 4 |
| | Хорошее знание языка (оценивается умение говорить, понимать, читать, писать) | 2 |
| | Удовлетворительное знание языка (оценивается умение говорить, понимать, читать, писать) | от 1 до 2 |
| | Не удовлетворительное знание | 0 |
| | Максимальный балл (по 4 характеристикам) | 16 |
| Второй язык | Отличное знание языка (оценивается умение говорить, понимать, читать, писать) | 2 |
| | Хорошее знание языка (оценивается умение говорить, понимать, читать, писать) | 2 |
| | Удовлетворительное знание языка (оценивается умение говорить, понимать, читать, писать) | от 1 до 2 |
| | Не удовлетворительное знание | 0 |
| Максимальный балл (по 4 характеристикам) | | 8 |
| Опыт работы | | Максимум 21 |
| 1 год | | 15 |

| | |
|--|--------------------|
| 2 года | 17 |
| 3 года | 19 |
| 4 года | 21 |
| Возраст | Максимум 10 |
| 21-49 в момент подачи документов | 10 |
| Минус два балла для возрастов больше 49 и меньше 21 | |
| Наличие работы в Канаде | Максимум 10 |
| Предложение от работодателя на неопределенный срок с согласия Министерства человеческих ресурсов (DRHC) | 10 |
| Запрос (документы), представленный в Канаде квалифицированным работником, который имеет разрешение на временную работу: | |
| С согласия Министерства человеческих ресурсов (DRHC) и отраслевых управлений | 10 |
| С согласия Министерства человеческих ресурсов (DRHC) в рамках соглашений с NAFTA, GATS, CCFTA и в соответствии с внутрифирменными переводами | 10 |
| Способность к адаптации | Максимум 10 |
| Образование супруга или супруги | 3-5 |
| Год работы в Канаде на основании разрешения на работу | 5 |
| Два года обучения в высших учебных заведениях Канады на основании разрешения на учебу | |
| Наличие работы в Канаде | 5 |
| Родители в Канаде | |
| Итого | Максимум 100 |

Балльная система оценок для бизнес-иммигрантов (предпринимателей, инвесторов и самозанятых) имеет пять критериев, по которым претендент должен набрать в сумме не меньше 35 баллов.

| Критерии отбора | Максимальное количество баллов |
|--|---------------------------------------|
| 1. Уровень образования | 25 |
| 2. Опыт работы | 35 |
| 3. Возраст | 10 |
| 4. Знание французского/английского языка | 24 |
| 5. Способность к адаптации | 6 |
| Итого | 100 |

Federal Skilled Worker Selection Grid

| | |
|---|-------------------|
| EDUCATION | Maximum 25 |
| University Degrees | |
| Ph.D., or Masters AND at least 17 years of completed full-time or full-time equivalent study | 25 |



| | | |
|--|--|-------------------|
| Two or more university degrees at the Bachelor's level AND at least 15 years of completed full-time or full-time equivalent study | | 22 |
| A two year university degree AND at least 14 years of completed full-time or full-time equivalent study | | 20 |
| A one year university degree AND at least 13 years of completed full-time or full-time equivalent study | | 15 |
| Trade or non-university certificate or diploma | | |
| A three year diploma, trade certificate or apprenticeship ¹ AND at least 15 years of completed full-time or full-time equivalent study | | 22 |
| A two year diploma, trade certificate or apprenticeship AND at least 14 years of completed full-time or full-time equivalent study | | 20 |
| A one year diploma, trade certificate or apprenticeship AND at least 13 years of completed full-time or full-time equivalent study | | 15 |
| A one year diploma, trade certificate or apprenticeship AND at least 12 years of completed full-time or full-time equivalent study | | 12 |
| High school Diploma | | |
| Secondary school educational credential | | 5 |
| OFFICIAL LANGUAGES | | Maximum 24 |
| 1st Official language | High proficiency (per ability ²) | 4 |
| | Moderate proficiency (per ability) | 2 |
| | Basic proficiency (per ability) | 1 to maximum of 2 |
| | No proficiency | 0 |
| | Possible maximum (all 4 abilities) | 16 |
| 2 nd Official language | High proficiency (per ability) | 2 |
| | Moderate proficiency (per ability) | 2 |
| | Basic proficiency (per ability) | 1 to maximum of 2 |
| | No proficiency | 0 |
| | Possible maximum (all 4 abilities) | 8 |
| EXPERIENCE | | Maximum 21 |
| 1 year | | 15 |
| 2 years | | 17 |
| 3 years | | 19 |

| | |
|--|--------------------|
| 4 years | 21 |
| AGE | Maximum 10 |
| 21 - 49 years at time of application | 10 |
| Less 2 points for each year over 49 or under 21 | |
| ARRANGED EMPLOYMENT IN CANADA | Maximum 10 |
| HRDC confirmed permanent offer of employment | 10 |
| Applicants from within Canada and holding a temporary work permit that is: | |
| HRDC opinion obtained, including sectoral confirmations | 10 |
| HRDC opinion exempt under NAFTA, GATS, CCFTA, or significant benefit (i.e. intra-company transferee) | 10 |
| ADAPTABILITY | Maximum 10 |
| Spouse's/common-law partner's education | 3 - 5 |
| Minimum one year full-time authorized work in Canada | 5 |
| Minimum two year full-time authorized post-secondary study in Canada ³ | 5 |
| Have received points under the Arranged Employment in Canada factor | 5 |
| Family relationship in Canada ³ | 5 |
| TOTAL | Maximum 100 |

1. "Diploma, trade certificate or apprenticeship" refers to a post-secondary educational credential other than a university educational credential.

2. Applicants are rated on the ability to speak, listen, read or write Canada's two official languages.

3. Applies to either principal applicant or accompanying spouse or common-law partner.

| Selection Criteria | Maximum Points |
|--|-----------------------|
| Education | 25 |
| Official languages (English and/or French) | 24 |
| Employment experience | 21 |
| Age | 10 |
| Arranged employment in Canada | 10 |
| Adaptability | 10 |
| TOTAL | 100 |

Business immigrants

| Selection Criteria | Maximum Points |
|--------------------------------------|----------------|
| Education | 25 |
| Experience | 35 |
| Age | 10 |
| Proficiency in English and/or French | 24 |
| Adaptability | 6 |
| TOTAL | 100 |

Новая Зеландия

Новая Зеландия – типичная переселенческая страна (наряду с Австралией, Канадой и США), проводящая уже два века открытую иммиграционную политику, которая направлена на привлечение рабочей силы из других стран. По результатам переписи населения, проведённой в марте 2001 г., почти 20% жителей Новой Зеландии родились за её пределами, что меньше, чем в Австралии (24%), но больше, чем в Канаде (17%) и США (10%)¹. 32,2% от этого числа – переселенцы из Великобритании и Ирландии, 24,9% – стран Океании и 12,8% - Восточной Азии (КНР, Гонконг, Япония, Корея и Тайвань).

Распределение иммигрантов по месту рождения отражает историю миграции в Новую Зеландию. Её можно разделить на два основных этапа: первый – до 70-х гг. XX в.; второй – после 70-х гг. – в свою очередь, можно подразделить на две части: I – 70-80-е гг., II – с конца 80-х гг. по настоящее время. Первый этап характеризовался тем, что почти все иммигранты в Новую Зеландию в это время были выходцами с Британских островов и из других бывших колоний Великобритании (в 1947-70 гг. существовала также специальная квота для переселенцев из Нидерландов). Новозеландское правительство привлекало иммигрантов различными способами, в том числе оплачивая их транспортные расходы.

Изменение миграционной политики в начале 70-х гг. во многом было связано со вступлением в 1973 г. в Европейское экономическое сообщество Великобритании, в торговых и экономических связях которой главную роль стали играть страны – члены ЕЭС вместо стран, входящих в Британское Содружество. С 1974 г. для проживания и работы в Новой Зеландии граждане Великобритании должны получать разрешение, но они до сих пор составляют значительную часть в новозеландской иммиграции².

С этого времени отмечается рост доли приезжающих на постоянное место жительства из стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Хотя ещё в 50-60-е гг. существовала трудовая миграция из стран Океании неквалифицированной рабочей силы в сельское хозяйство и на «грязные» производства, основной поток переселенцев начался именно в 70-е гг.

Стоит отметить особые отношения Новой Зеландии с Австралией в области миграции, с которой она в 1972 г. заключила Транс-Тасманский договор свободного передвижения (Trans-Tasman Travel Agreement). По нему все граждане и иммигранты со статусом постоянного жителя каждой страны имеют право свободного въезда в другую.

¹ R. Bedford The Politicization of Immigration

² International Migration Policy



Причем последние 20 лет в миграции между двумя странами Новая Зеландия имеет отрицательное сальдо. На момент последней переписи населения в октябре 2001 г. в Австралии проживало 356 тыс. чел., родившихся в Новой Зеландии, что составляет примерно 1,9% всего населения страны, а в Новой Зеландии в марте 2001 г. насчитывалось 56,3 тыс. чел. (1,5% населения страны), родившихся в Австралии. Сравнительно одинаковые доли иммигрантов из соседней страны во всём населении вводят в заблуждение, многие из переселенцев в Новую Зеландию, родившихся в Австралии, являются детьми новозеландцев, которые долгое время прожили на «зелёном континенте» и вернулись в 1980-90-х гг. обратно³.

Низкий уровень иммиграции в Новую Зеландию, заинтересованную в привлечении новых переселенцев, в начале 80-х гг. привёл к пересмотру миграционного законодательства. В 1987 г. был принят закон «Об иммиграции» (Immigration Act), на котором сегодня базируется новозеландская миграционная политика. До него в основе иммиграционной политики Новой Зеландии было отдано предпочтение иммигрантам из «традиционных стран переселения» (“traditional source country”). Закон же постановил, что выбор мигрантов должен быть основан на критериях личных достоинств и не должен дискриминировать по расе, национальности или этническому происхождению, цвету кожи, полу, религии или этическим убеждениям.

В соответствии с ним любой человек, желающий иммигрировать в Новую Зеландию, должен предварительно получить «вид на жительство» (residence). Получение данного статуса позволяет человеку жить, работать, учиться и пользоваться иными правами в Новой Зеландии, наравне с её гражданами. В дальнейшем, прожив в Новой Зеландии три года, иммигрант, при соблюдении ряда иных требований (знание английского языка, а также прав и обязанностей гражданина), может обратиться за получением гражданства⁴.

С 1988 г. к Иммиграционному Акту было принято 13 поправок (последняя в 2002г.). Поправка 1991 г. (Immigration Amendment Act of 1991) ввела балльную систему отбора иммигрантов (подобную канадской и австралийской), по которой оцениваются их характеристики (квалификация, трудовой стаж, финансовые активы и др.).

В начале 90-х гг., сразу после введения балльной системы, иммигранты в основном приезжали из восточно-азиатских стран (Гонконг, Тайвань, Республика Корея). К концу десятилетия, в результате как Азиатского экономического кризиса 1997 г., так и

³ R. Bedford The Politicization of Immigration

⁴ Immigration Act 1987



замедления роста экономики Новой Зеландии, число переселенцев из этого региона уменьшилось, но в начале уже этого века вновь увеличилось.

Также значительное число иммигрантов в настоящее время приезжает из Индии, ЮАР и стран Океании. В 2000/2001 г. на постоянное место жительства всего въехало 44,6 тыс. человек, в том числе по 5,8 тыс. – из Великобритании и Индии, 5,4 тыс. – Китая, 4,0 тыс. – ЮАР и 3,1 тыс. – Фиджи⁵.

В настоящее время в обществе происходит дискуссия об ограничении притока иммигрантов из азиатских стран (доля которых в сумме более 1/2 от всех переселенцев), особенно Китая и Индии. Сторонником этого выступает партия националистического характера New Zealand First, выдвигающая антииммиграционные лозунги⁶.

Организация миграционной службы

Миграционная политика проводится единой Иммиграционной службой Новой Зеландии (New Zealand Immigration Service), являющейся подразделением Департамента труда (Department of Labour). Главной целью этой службы является содействие социальному и экономическому благосостоянию Новой Зеландии⁷.

Основные категории мигрантов

С 2001 г. новозеландская служба иммиграции рассматривает заявления на въезд на постоянное место жительства в Новой Зеландии по трём основным категориям: общая квалификация/бизнес инвесторы (General skills/Business), воссоединение семей (Family-sponsored) и международная/гуманитарная (International/Humanitarian) категория, каждой из которых ежегодно определяется своя квота.

По категории «*Общая квалификация/бизнес инвесторы*» (всего в 2000/2001 г. по этой категории приехало 24 тыс. иммигрантов) предпочтение отдаётся тем людям, чьи навыки и опыт могут внести положительный вклад в развитие страны, и кто готов взять на себя долгосрочные обязательства в отношении Новой Зеландии. Получение вида на жительство по Общей категории основано на системе баллов, которые начисляются за следующие параметры соискателя: квалификацию, опыт работы по специальности (рабочий стаж иммигранта), приглашение на работу в Новой Зеландии, возраст, денежные средства, которые планирует ввезти в Новую Зеландию иммигрант (финансовая

⁵ Trends in International Migration

⁶ R. Bedford The Politicization of Immigration

⁷ <http://www.immigration.govt.nz/>

независимость), квалификацию супруга иммигранта, опыт работы в Новой Зеландии, спонсорство родственников, находящихся в Новой Зеландии (семейная поддержка иммигранта)⁸. Необходимое количество баллов часто меняется правительством: так, в ноябре 2002 г. было повышено значение необходимого для получения визы на въезд и разрешения на проживание уровня знания английского языка.

Бизнес категория (в 2000/2001 г. въехало 2,7 тыс. чел.) подразделяется на: 1) Предпринимателей (Entrepreneur), по ней заявления принимаются от лиц, сумевших основать в Новой Зеландии успешный бизнес. Получение «вида на жительство» происходит в 2 этапа, сначала заявителю необходимо подать заявление и получить долгосрочную бизнес-визу. Для ее получения заявитель должен представить бизнес-план, а также подтвердить наличие соответствующих навыков и опыта работы, капитала, достаточного для финансирования бизнеса, дополнительных средств для личного использования. Далее, по прошествии 2-х лет с момента основания бизнеса в Новой Зеландии для получения «вида на жительство» заявителю необходимо доказать, что он уже основал в Новой Зеландии бизнес, и что его бизнес приносит пользу Новой Зеландии, создавая рабочие места, выпуская новые типы товаров или предлагая новые виды сервиса, и т.д. Также существуют критерии для получения вида на жительство 2) Инвесторами (Investors), для которых баллы начисляются за наличие средств для инвестирования, возраст, предпринимательский опыт.

Семейная категория предназначена для заявителей, состоящих в зарегистрированном и устойчивом браке или фактическом (незарегистрированном) браке с гражданином или законным жителем Новой Зеландии, или имеющих близких родственников (дети, родные братья и сестры), являющихся гражданами или законными жителями Новой Зеландии. В 2000/2001 г. по данной категории получило вид на жительство 12,7 тыс. иностранцев, из которых 6,2 тыс. – по браку, 4,4 тыс. – как родители.

Гуманитарная категория предназначена для заявителей, чья необходимость переезда вызвана: наличием серьезных обстоятельств гуманитарного характера (беженцы). Люди с признанным статусом беженцев принимаются в рамках квоты и направляются на шестинедельную программу в Подготовительном центре переселения беженцев (Mangere Refugee Resettlement Centre) перед поселением в группу с попечителем. В 2000/2001 Новая Зеландия приняла 747 беженцев (при квоте 750), из них 25,9% из Мьянмы, 19,4% – Сомали, 17,6% - Эфиопии, 10,8% – Ирака и 10,1% из Ирана⁹.

⁸ <http://nzembassy.msk.ru/>

⁹ Trends in International Migration



Кроме вышеназванных категорий лицам, въезжающим в Новую Зеландию *на обучение* со сроком свыше трёх месяцев, выдаётся специальное разрешение на проживание для студентов.

Краткосрочные перемещения

Для краткосрочного (не более 3 месяцев) визита в Новую Зеландию с целью туризма, посещения друзей или родственников, обучения, участия в спортивных соревнованиях, бизнес поездки, а также медицинского лечения требуется получение визы, за исключением граждан ряда стран, с которыми Новая Зеландия заключила договор о безвизовом режиме краткосрочных визитов.

Нелегальная иммиграция

Нелегальная иммиграция в Новой Зеландии главным образом состоит из лиц, нарушивших сроки пребывания в стране, и лиц, пытающихся незаконно пересечь границу. К июню 2001 г. число нелегальных иммигрантов, которые превысили срок пребывания в Новой Зеландии, указанный в визе, оценивалось в 17,1-20,4 тыс. человек. По стране происхождения это в основном граждане Самоа (21%), Тонга (21%) и Таиланда (10%). В 2000/2001 г. 635 нелегальных иммигрантов было депортировано, а 409 покинули Новую Зеландию добровольно, 1149 человек было задержано на границе (65% – из Таиланда)¹⁰.

Фактор коренного населения в миграционной политике

Между миграционной политикой Новой Зеландии и остальных «иммиграционных стран» много общего, но её отличие в особом внимании к «бикультурности». Среди этих четырёх стран в Новой Зеландии коренное население – маори – имеет самую большую долю во всём населении (14% из 3,8 млн чел. в 2002 г.). И хотя преобладание маори в населении закончилось ещё во второй половине XIX в., они играют значительную роль в обсуждении развития социально-экономической политики государства. В 90-х гг. маори стали активно влиять на развитие иммиграционной политики. По их мнению, преамбула «Договора Ваитанги» (Treaty of Waitangi), подписанного в 1840 г. между вождями маорийских племён и британской короной, является основополагающим документом иммиграционной политики Новой Зеландии.

¹⁰ Trends in International Migration

Правительство страны проводит специальную программу, облегчающую иммиграцию из стран Океании, с целью сохранения маорийской и вообще полинезийской культуры. Программа имеет три направления: 1 – для граждан Самоа, 2 – граждан Тонга, Тувалу, Кирибати, 3 – жителей о. Питкэрн. В результате проведения этой программы полинезийцы немаорийского происхождения и меланезийцы составляют 6% (230 тыс. чел.) населения Новой Зеландии (2001 г.). Надо уточнить, что специально привлекаются мигранты в основном из бывших британских колоний, адаптация которых в новозеландском обществе облегчается также и тем, что они как, правило, ещё на родине владеют английским языком, а язык маори, второй официальный язык Новой Зеландии, родственен полинезийским языкам¹¹.

Таким образом, можно определить основные *цели миграционной политики* Новой Зеландии:

- пополнение демографических ресурсов страны, основанное на отборе иммигрантов с необходимыми характеристиками (балльная система);
- содействие экономическому развитию и инновациям посредством привлечения бизнес-мигрантов (выделение специальной бизнес-категории);
- предоставление временных разрешений на работу по специальностям, в которых ощущается нехватка трудовых ресурсов (инициативы в привлечении высококвалифицированных работников в сектор информационно-коммуникационных технологий);
- способствование воссоединению семей новозеландцев и лиц, имеющих постоянный вид на жительство (по текущим иммиграционным программам квота семейной категории составляет примерно треть от всех разрешений на въезд);
- исполнение Новой Зеландией своих обязательств как члена международного сообщества по программам приёма беженцев (ежегодно статус беженца предоставляется около 700 человек);
- поддержка высокого уровня социального согласия в «бикультурном» обществе, которое становится этнически более разнородным (новозеландская иммиграционная система не носит дискриминационного характера в отношении страны приезда мигранта, но склоняется к выбору тех, кто в достаточной мере

¹¹ R. Bedford The Politicization of Immigration



Название работы

владеет английским языком, имеет образовательную и профессиональную квалификацию, признанные необходимыми властями и профсоюзами).

Все эти цели указывают на огромное значение миграции для развития новозеландского общества и экономики.



Норвегия

Исторически Норвегия была обществом с относительно гомогенной культурной средой. Иммиграция в Норвегию из государств третьего мира началась сравнительно поздно и до середины 1970-х присутствие представителей стран, явно отличавшихся от этнических норвежцев, не являлось элементом повседневной жизни.

В 2002 г. численность иммигрантов в Норвегии составила около 310700 человек или 6,9% населения страны.

Статистика Норвегии включает в категорию «иммигранты» лиц, родившихся вне пределов Норвегии и тех, кто родился в Норвегии, но имеет родителей, оба из которых родились за пределами страны.

Миграционная политика Норвегии включает:

- политику в отношении беженцев,
- иммиграционную политику,
- политику интеграции.

Вопросы миграции в Норвегии координирует Департамент миграции Министерства местного самоуправления и регионального развития. В подчинении Министерства находится Иммиграционное управление, чья деятельность непосредственно связана с реализацией миграционного законодательства Норвегии.

Принципы миграционной политики страны определены Законом об иммиграции, вступившим в силу 28 июня 1988 г. Национальное законодательство дополняют ратифицированные страной международные соглашения в сфере миграции и помощи беженцам: Конвенция (1951 г.) и протокол (1967 г.) о статусе беженца, Дублинская конвенция (2001 г.), Шенгенское соглашение (2001 г.), «Северное» соглашение (1954г.).

Возможность въезда в страну законодательно закреплена для следующих категорий иммигрантов: беженцев, близких родственников резидентов Норвегии, трудовых иммигрантов, имеющих приглашение на работу от конкретного работодателя, и студентов.

Инструментом регулирования долгосрочных перемещений является процедура выдачи разрешений на пребывание и разрешений на работу. Разрешение на пребывание дает его обладателю лишь право находиться в стране, тогда как получение разрешения на работу предполагает как возможность пребывания в Норвегии, так и возможность трудоустройства. Существует также третья категория разрешений – вид на жительство, в

результате получения которого иностранец приобретает право на постоянное пребывание и работу в Норвегии. Вид на жительство может быть выдан после трех лет пребывания в стране.

Въезд и краткосрочное пребывание в стране регулируется практикой выдачи виз. Виза выдается для туристических и деловых поездок, визитов к родственникам в Норвегии и пр. на срок до 90 дней и не дает ее держателю право на трудоустройство.

В настоящее время ведется подготовка к принятию нового иммиграционного законодательства. Назначенный правительством юридический комитет должен представить проект нового закона об иммиграции к концу 2003 г.

Организация миграционной службы

Норвежское иммиграционное управление было образовано 1 января 1988 г. в качестве центральной правительственной структуры, ответственной за реализацию иммиграционной политики страны.

В задачи Иммиграционного управления входит:

- рассмотрение заявлений на въезд, пребывание и работу в стране,
- рассмотрение заявлений о предоставлении убежища в Норвегии, управление центрами приема беженцев и взаимодействие с властями на местном уровне по вопросам интеграции иммигрантов,
- вопросы предоставления гражданства Норвегии,
- реализация программ возвращения иммигрантов в страны их выхода.

Структура Иммиграционного управления представлена на схеме:



Название работы

В настоящее время численность персонала Иммиграционного управления составляет около 600 человек, 100 из которых работают в региональных отделениях. Годовой бюджет Иммиграционного управления составляет около 400 млн долл. США.

В реализации своих функций Иммиграционное управление взаимодействует с:

- органами представительства Норвегии за рубежом, которые вовлечены в процесс рассмотрения заявлений на получение въездных виз и разрешений на работу и пребывание;
- службой занятости – в вопросах выдачи разрешений на трудоустройство;
- полицией, отвечающей за пограничный контроль и депортацию, а также выдачу временных разрешений на работу;
- муниципалитетами – в реализации политики интеграции иммигрантов;
- Советом по рассмотрению апелляций иммигрантов, функцией которого является пересмотр решений Иммиграционного управления;
- общественными организациями иммигрантов.

Основные категории мигрантов

1. Беженцы

Норвегия предоставляет убежище лицам, подвергающимся преследованию по религиозным, расовым или национальным признакам, а также вследствие принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям. С 1998 г. лица, не подпадающие под действие Женевской конвенции о предоставлении статуса беженца, могут получить разрешение на пребывание по причинам гуманитарного характера.

В последние годы число обращений с просьбой о предоставлении убежища в Норвегии неуклонно растет. В 2002 г. количество заявлений варьировалось от 1200 до 1700 в месяц. Столкнувшись с проблемой увеличения сроков рассмотрения заявлений, Иммиграционное управление инициировало проведение ряда преобразований: введение ускоренной процедуры рассмотрения явно необоснованных заявлений и образование двух новых типов центров приема лиц, ищущих убежища, в одном из которых размещаются те, кто ждет проведения интервью, второй представляет собой транзитный центр, в котором ожидают отъезда из страны лица, получившие отказ в пребывании. Кроме того, сделан акцент на развитии программ добровольного возвращения иммигрантов, которым было отказано в предоставлении статуса беженца, и принято решение о лишении денежной

поддержки лиц, остающихся в центрах размещения после установленной даты их отъезда из страны.

Иностранцы, получившие статус беженца, обладают свободой передвижения и, в принципе, могут выбрать место дальнейшего проживания. Однако на практике большинство из них зависят от социальной помощи и вынуждены устраиваться на территории тех муниципальных образований, власти которых предоставляют им жилье.

В 2002 г. была введена новая процедура размещения беженцев. Если ранее муниципалитеты были полностью независимы в своем праве определять число принимаемых беженцев, то теперь устанавливается региональная квота беженцев, что, как предполагается, поможет сократить период их нахождения в центрах приема.

2. Воссоединение семей

Разрешение на пребывание с целью воссоединения семьи может быть выдано близким родственникам резидентов Норвегии, к которым относятся: супруги, состоящие в зарегистрированном браке; супруги, в течение двух лет состоящие в гражданском браке; дети до 18 лет.

Другие родственники (родители, дети старше 18 лет) могут получить разрешение на пребывание по причинам гуманитарного характера.

3. Трудовые мигранты

Действующий режим трудовой иммиграции в Норвегии сохраняется в целом с 1975 г., когда в силу вступили ограничения на въезд в страну иммигрантов с целью получения работы. Вместе с тем, в последнее время контроль трудовой иммиграции становится более либеральным.

За первое полугодие 2002 г. более 700 специалистов и 12600 сезонных рабочих получили разрешение на работу в Норвегии. Большинство трудовых иммигрантов были выходцами из Польши.

Норвежская служба занятости активно содействует работодателям, желающим привлечь служащих из других европейских стран. С 1997 г. действует программа по привлечению через службу занятости медицинского персонала из Польши, Германии, Франции, Венгрии и Италии.

Основным требованием для граждан стран, не входящих в Европейский союз, является получение разрешения на работу до въезда в Норвегию. Соответствующее заявление подается в органы представительства Норвегии за рубежом, решение принимает Иммиграционное управление.

Иностранцам, обладающим специальной квалификацией, может быть выдано разрешение на работу в качестве специалистов. Необходимыми условиями его получения являются:

- приглашение на работу от конкретного работодателя;
- обеспечение работодателем уровня оплаты труда не ниже принятого для данного вида деятельности;
- проведение экспертизы, удостоверяющей необходимость приглашения на работу иностранца.

Разрешение выдается на один год и должно быть возобновлено по истечении этого срока. После трех лет работы в Норвегии в качестве специалиста, иностранец может получить вид на жительство, что дает ему право работать на всей территории страны.

Другим категориям трудовых мигрантов – сезонным рабочим, ухаживающим за детьми в семьях, спортсменам, исследователям – выдается временное разрешение на работу. Существует также особый вид разрешений на трудоустройство в отрасли, связанной с рыбным промыслом, для россиян, проживающих на побережье Баренцева моря.

Наибольшее число разрешений выдается сезонным рабочим для работы в секторах с сезонной активностью. Разрешение выдается сроком на три месяца за календарный год.

В январе 2001 г. в иммиграционное законодательство страны были внесены поправки, имеющие целью упрощение процедуры рекрутирования рабочей силы из стран, не входящих в Евросоюз:

- квалифицированные специалисты-иностранцы могут получить визу для поиска работы в Норвегии;
- специалисты, получившие предложение на трудоустройство во время своего пребывания в Норвегии, могут здесь же обратиться за получением разрешения на работу. На время рассмотрения заявления полицией может быть выдано временное разрешение на работу;
- введена ежегодная квота специалистов (в 2002 г. составившая 5000 человек), в рамках которой для выдачи разрешения на работу не требуется согласования со службой занятости;
- ряд органов представительства Норвегии за рубежом наделен полномочиями выдавать разрешения на работу, если очевидно, что заявление удовлетворяет всем требованиям.

Норвежское правительство признает, что принятых мер недостаточно для того,

чтобы восполнить дефицит рабочей силы. Страна ощущает недостаток не только специалистов, но и неквалифицированных рабочих. Ввиду этого в настоящее время рассматриваются возможные пути либерализации регулирования иммиграции неквалифицированной рабочей силы.

4. Студенты

Иностранцы, желающие пройти курс обучения в университетах и колледжах Норвегии, могут получить разрешение на пребывание, если способны оплатить свое обучение и проживание в стране. По завершении обучения студенты обязаны покинуть Норвегию.

Разрешение на пребывание, выдаваемое студентам, не дает им права работать в стране, однако студенты могут обратиться за разрешением на работу во время каникул, получив предварительно приглашение на работу от конкретного работодателя.

Нелегальная иммиграция

Поправки в Закон об иммиграции, вступившие в силу в январе 1997 г., ужесточили законодательные меры борьбы с нелегальной иммиграцией. Максимальное наказание для лиц, содействующих нелегальному въезду иностранных граждан, увеличено с 2 до 5 лет лишения свободы. Более того, криминальным преступлением, которое наказывается двумя годами тюрьмы, считается передача в распоряжение другого лица паспорта или дорожных документов, зная или предполагая, что это может быть использовано иностранцами для въезда в Норвегию или какую-либо другую страну.

В Норвегии не существует специальной программы регуляризации статуса нелегальных иммигрантов. Однако иностранные граждане, которые персонально не препятствовали принудительному возвращению, могут обратиться за временным разрешением на работу, если находятся в стране в течение шести месяцев с момента получения отказа на пребывание. Действие разрешения истекает, как только становится возможным возвращение иммигранта в страну выхода.

Политика в области интеграции и адаптации мигрантов

Постулируемый правительством Норвегии принцип мультикультурного развития общества лежит в основе политики интеграции иммигрантов, целью которой является участие иммигрантов в жизни норвежского общества на тех же условиях и с теми же обязанностями, какие имеет остальное население страны.

Выделяются два основных направления политики интеграции иммигрантов: во-первых, реализация программ обучения иммигрантов, направленных на овладение норвежским языком и получение необходимой профессиональной квалификации, и, во-вторых, борьба с расизмом и проявлениями расовой дискриминации в норвежском обществе.

Правительство Норвегии оказывает финансовую поддержку муниципалитетам, принимающим иммигрантов, государственным и общественным организациям, чья деятельность связана с активизацией участия иммигрантов в социальной жизни.

Следует отметить, что политика интеграции в настоящее время находится на этапе преобразований. План правительственных мероприятий предполагает:

- совершенствование вводных программ для иммигрантов в направлении от предоставления пассивной социальной помощи к мероприятиям, способствующим достижению экономической независимости иммигрантов. Наиболее важным здесь считается сочетание программ обучения языку и курсов профессиональной подготовки и их адаптация к индивидуальным потребностям иммигрантов. Необходимым признается введение принципа обязательного участия во вводных программах иммигрантов, не обладающих профессиональной базовой квалификацией и обязательное предложение данных программ муниципалитетами;
- совершенствование практики признания квалификации и дипломов, полученных в других странах;
- создание рабочей группы, состоящей из представителей пяти министерств, функцией которой является анализ ситуации в отношении участия в жизни норвежского общества иммигрантов молодых возрастов;
- увеличение представительства иммиграционного населения в штатах учреждений общественного сектора;
- введение гражданской и уголовной ответственности за организацию и участие в объединениях расистской направленности.

Натурализация и гражданство

Число натурализованных иммигрантов в Норвегии в последние годы составляет в среднем около 10000 человек в год.

Действующее норвежское законодательство о гражданстве базируется на принципе единственного гражданства.

Название работы

Иммигранты могут получить норвежское гражданство, обратившись с соответствующим заявлением в Иммиграционное управление. Необходимыми условиями его получения являются:

- достижение возраста 18 лет;
- постоянное пребывание в Норвегии в течение 7 лет;
- отсутствие судимости за совершение криминальных правонарушений;
- отсутствие долговых обязательств.

В настоящее время на стадии разработки находится новый закон о гражданстве, который предполагается представить парламенту страны к концу 2003 г.

Международная миграция и общественное мнение

Каждый год органами статистики Норвегии проводится обследование, цель которого – выяснить отношение населения страны к иммигрантам и иммиграционной политике. По данным обследования 2002 г.:

- 85% опрошенных согласны с утверждением, что иммигрантам следует предоставить те же возможности трудоустройства, какие имеет остальное население страны;
- 63% полагают, что иммигранты обогащают культурную жизнь страны – среди европейских стран процент согласных с подобным утверждением выше только в Швеции и Финляндии;
- наибольшее расхождение во мнениях опрошенного населения обнаружилось в связи с утверждением: «большинство иммигрантов злоупотребляют системой социальных выплат» – четверо из десяти были согласны с этим суждением и столько же высказалось против. Отношение норвежцев к иммигрантам в этом вопросе кажется более терпимым, чем в странах Центральной Европы, где процент несогласных с этим утверждением составил 32 против 43% в Норвегии;
- 45% опрошенных считают иммигрантов источником опасности в обществе;
- 53% высказываются в пользу проведения политики ограничения иммиграции.

На последних парламентских выборах в Норвегии, проходивших в сентябре 2001 г., выступающая с анти-иммиграционной риторикой Прогрессивная партия завоевала 15% голосов избирателей и заняла по результатам выборов 26 из 165 мест в парламенте страны.

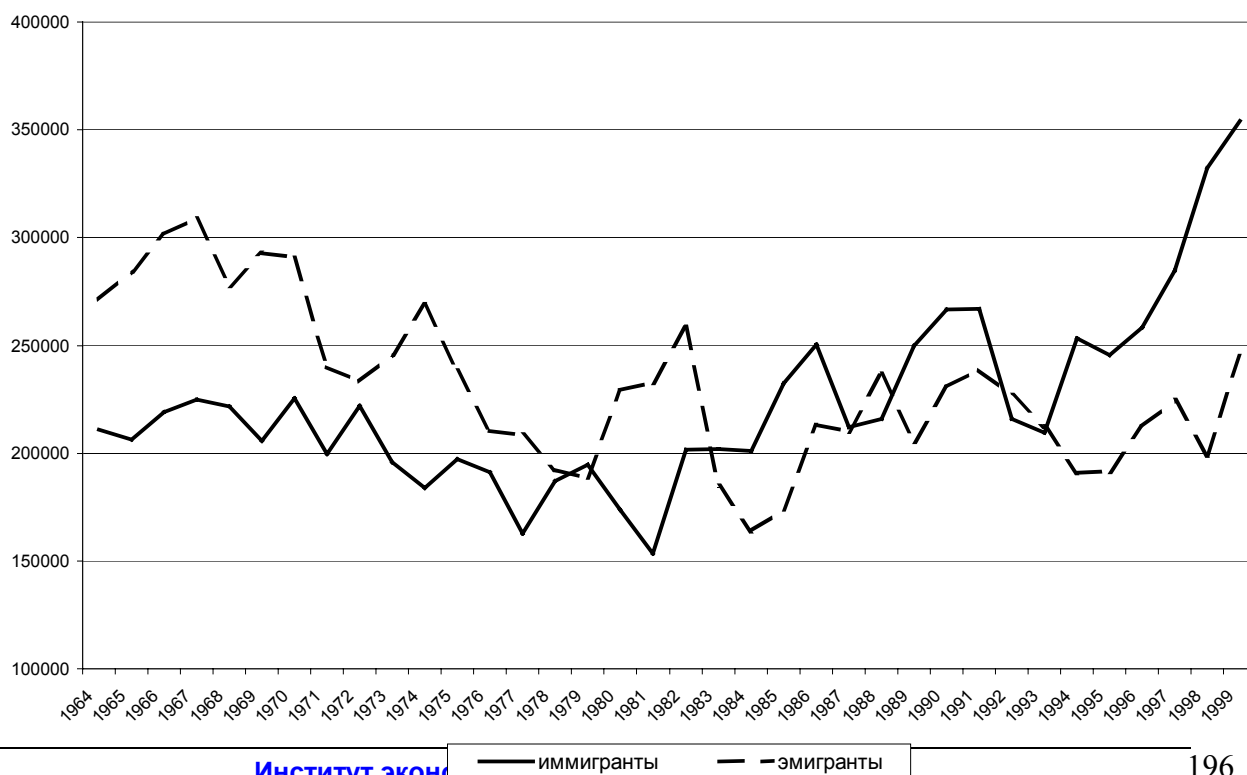
Миграционная политика в Соединенном Королевстве

Эмиграция и иммиграция всегда были неотъемлемой частью британской и всемирной истории. Так, в 16-17 веках Королевство предоставило убежище евреям, бежавшим от погромов в континентальной Европе, и гугенотам, преследуемым католиками во Франции. В годы второй мировой войны в Королевстве нашли убежище граждане разных государств, бежавшие от преследований нацизма. В 19 и первой половине 20 века, из Великобритании и Северной Ирландии отправился миллионный поток эмигрантов, который составил большую часть среди переселенцев в Северную Америку и Австралию.

После окончания второй мировой войны значительный иммиграционный приток в страну в конце 1950 - начале 1960-х гг. был вызван распадом Британской империи. В законодательном плане он был облегчен тем, что выходцы из колоний обладали в эти годы правом на получение британского паспорта. Вместе с тем, в этот же период продолжался эмиграционный отток из Британии в Канаду, Австралию и в США. При этом среди эмигрантов было много высококвалифицированных специалистов и ученых.

Особенности международных миграционных потоков в период после 1964 года отражены на следующем графике:

Международная миграция в Соединенном Королевстве, 1964 –1999 гг.



Как видно, на протяжении 1960-1970-х гг. Великобритания теряла население в международном миграционном обмене из-за эмиграционного оттока в Северную Америку, Океанию и Южную Африку. В то же время британские власти начали проводить политику ограничения иммиграции из стран Содружества. К этому их, в частности, подталкивали общественное мнение и обострение расовых проблем в местах проживания иммигрантов. По Иммиграционному акту 1962 года вводилась квота в 61 тысячу человек для держателей британских паспортов из стран Содружества. В 1964 году эта квота была сокращена до 4,7 тысяч человек. Однако сохранялся приток иммигрантов из сохранявшихся Британских колоний. Закон об иммиграции в странах Содружества 1968 года сводил критерии получения Британского гражданства к рождению на территории Соединенного Королевства, а также рождению родителей или прародителей на территории Королевства. Закон от 1971 (Immigration Act) и закон от 1981 (Nationality Act) ограничили права жителей бывших колоний на получение британского паспорта и фактически приравнивали их к иностранцам. Эти законы были подвергнуты критике со стороны Европейской комиссии по правам человека за их дискриминационное содержание по расовому признаку. Так или иначе, иммиграционный приток из стран Содружества был сведен практически на нет.

В отличие от стран континентальной Европы Великобритания не проводила политику привлечения иностранной рабочей силы в рамках специальных программ. Приток рабочей силы из-за рубежа определялся в большей степени состоянием рынка труда, чем мерами иммиграционной политики. Среди иммигрантов, значительную часть составляли возвращавшиеся из эмиграции уроженцы соединенного Королевства, а также временные рабочие из Ирландии. В итоге в начале 1990-х гг. в Соединенном Королевстве была одна из самых многочисленных в Европе (после Германии и Франции) группа лиц, рожденных за рубежом. Но в то же время численность иностранных граждан была не столь велика.

В последнее десятилетие иммиграция в Соединенное Королевство существенно возросла и главным образом за счет иностранцев. В стране наблюдается значительный миграционный прирост, который в равной степени обеспечивался как кратковременными трудовыми перемещениями, так и долговременной миграцией. Среди главных факторов, обусловивших изменение миграционной ситуации, выделяются:

- глобализация, и как следствие, приток квалифицированной рабочей сил;
- интеграция со странами ЕС, и как следствие, приток в страну населения из

континентальной Европы;

- распад и кризис в странах Центральной и Восточной Европы, некоторых государствах Азии и Африки, и как следствие, приток населения из этих стран по легальным и нелегальным каналам;
- рынок труда в Британии сильнее, чем в других странах Европы, и как следствие, иммигранты находят на нем работу и содействуют экономическому росту в стране;
- изменения в иммиграционном законодательстве, которое британские власти пытались адаптировать к потребностям общества. Так, статистика показывает решающую роль экономического фактора в динамик международной миграции в Соединенном королевстве. Численность беженцев коррелирует с состоянием экономики и рынка труда. Потенциальные беженцы ищут убежища в странах, где наблюдается стабильная экономическая и политическая ситуация и предоставлены широкие возможности для человеческого развития. Нелегальная миграция также увеличивается, когда в стране наблюдается экономический подъем и растет спрос на рабочую силу.

В ожидаемой перспективе Британские власти ожидают рост миграционного прироста в стране при увеличении степени разнообразия в квалификационных, образовательных, профессиональных, культурных характеристиках мигрантов, в причинах миграции и странах происхождения мигрантов.

Институты миграционной политики

Управление миграционной политикой находится в ведомстве Home Office (Министерство Внутренних дел). Цели и задачи Home Office согласованы с задачами других министерств. В настоящее время задача №6 Home Office формулируется следующим образом: «Регулировать въезд и расселение иммигрантов в Соединенном Королевстве в интересах устойчивого роста и социального развития. Обеспечивать эффективное функционирование системы выдачи разрешений на работу с учетом квалификационных и экономических потребностей, а также справедливое, быстрое и эффективное рассмотрение дел, связанных с гражданством, долговременной иммиграцией, получением убежища и посещений иностранцами Соединенного Королевства. Содействие гражданам Соединенного Королевства в их поездках за рубеж». Формулировка задачи № 6 отражает сдвиг в британской миграционной политике от

модели, жестко контролирующей миграцию, к модели менеджмента миграционными процессами для реализации определенных экономических и социальных целей.¹

В рамках Home Office функционирует Отдел иммиграции и гражданства. Он непосредственно отвечает за решение следующих задач:

- контроль въезда в страну;
- рассмотрение дел о получении гражданства;
- рассмотрение прошений о предоставлении убежища и об изменении статуса иностранцами, находящимися на территории Соединенного Королевства;
- выдворение из страны иностранцев-нарушителей закона о въезде или пребывании в стране;
- поддержка тех, кто ищет убежищ, во время рассмотрения их дел.

Разрешения на работу в Соединенном Королевстве до 2001 года выдавал Международный отдел Министерства занятости и образования. В мае 2001 года эта функция была передана новому отделу «Разрешения на работу» в структуре Home Office. Одной из задач нового отдела является определение дефицитных профессий и специальностей. Для этого проводятся постоянные консультации с представителями разных отраслей экономики, профсоюзами и других министерств. Для оценки дефицита и выработки содержательных решений для отдельных отраслей экономики в отделе регулярно проводятся заседания экспертов по следующим направлениям: информационные технологии и электроника, финансы, здравоохранение, инженеры, обслуживание и образование. В Северной Ирландии разрешения на работу по-прежнему выдает Министерство занятости и образования.

Отдел «Разрешений на работу» Министерство занятости и образования Королевства отвечает за политику (но не выдачу разрешений на учебу) в области обучения иностранных студентов. Выдача разрешений является прерогативой МВД.

За выдачу виз и других въездных документов отвечает специальное учреждение The Joint Entry Clearance Unit, которое находится в структуре МИД и работает в тесном контакте с МВД.

В соответствии с Актом об иммиграции и убежище 1999 (Immigration and Asylum Act) был создан Отдел комиссара иммиграционной службы (Office of Immigration Service Commissioners). Задача этого отдела состоит в контроле государственных и

¹ Spencer S. (2002), Recent Changes and Future Prospects in UK Migration Policy. Paper to be presented at the Ladenburger Discourse on Migration 14-15 February 2002.

негосударственных учреждений, занимающихся вопросами иммиграции и трудоустройства иностранцев.

В феврале 2002 года Home Office представил Парламенту страны новую концепцию основных направлений иммиграционной политики в документе, названном «Безопасные границы, тихая гавань: интеграция с разнообразием в современной Британии».² Необходимость появления подобного документа была продиктована тем, что страна, как и весь Мир, входят в новую историческую эпоху – в эпоху глобализации. По мнению британских специалистов, миграционную политику следует модернизировать таким образом, чтобы, с одной стороны, с ее помощью извлечь для жителей Соединенного Королевства выгоды из функционирования международного рынка труда, а с другой, усилить интеграцию внутри страны. В итоге, модернизации в той или иной мере подлежали все компоненты миграционной политики: контроль въезда в страну, механизм селекции трудовых мигрантов, беженцев, интеграция иммигрантов и их натурализация.

Въезд на территорию Соединенного Королевства

Основные пути прибытия на территорию Соединенного Королевства и их «пропускная способность» представлены в таблице. При этом в таблице речь идет о странах, не входящих в европейский экономический регион (European Economic Area). Граждане из стран *ЕЕА* обладают правом жительства на территории Соединенного Королевства. Британские граждане, проживающие за рубежом, имеют неограниченные права на возвращение.

Численность иностранцев из стран, не входящих в ЕЕА, прибывших в СК в 1995 и 2000 гг.(число прибытий)

| Цель прибытия | 1995 | 2000 |
|------------------------------|-------------|-------------|
| Студенты | 285000 | 313000 |
| Работа более 12 месяцев | 11700 | 36300 |
| Работа менее 12 месяцев | 26100 | 30800 |
| Сельскохозяйственные рабочие | 4660 | 10110 |
| Каникулярные рабочие | 36000 | 38500 |
| Потомки британских граждан* | 6620 | 11000 |
| Домашняя прислуга | 11800 | 14300 |
| Au Pair | 11700 | 12900 |
| Инвесторы | 10 | 50 |
| Воссоединение семей | 48400 | 74200 |
| Переселенцы | 2400 | 2290 |

² Home Office (2002), Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain.

Название работы

| | | |
|----------------------|--------|--------|
| Лица, ищущие убежище | 3700 | 11400 |
| Другие | 51200 | 48000 |
| Всего | 499200 | 602840 |

* Речь идет о выходцах из стран Содружества, у которых прародители были уроженцами Соединенного Королевства.

Трудовая миграция

Основной способ въехать в Соединенное Королевство для тех, кто хочет там работать, заключается в получении разрешения на работу. Разрешение на работу является основанием для въезда в страну и получения визы. Общая цель политики в области трудовой миграции заключается в сохранении баланса между интересами работодателя в привлечении квалифицированной рабочей силы из-за рубежа, с одной стороны, и защитой интересов британских граждан на рынке труда, с другой. Основой современной законодательной базы, обслуживающей систему выдачи разрешений на работу, составляет Иммиграционный акт от 1971 года, закрепивший положение о том, что разрешения на работу должны выдаваться только квалифицированным рабочим и профессионалам. Доступ неквалифицированным и полуквалифицированным рабочим на британский рынок труда был практически закрыт.

Инициатором получения разрешения на работу выступает работодатель. Как правило, если профессиональные характеристики потенциального работника и предполагаемая работа соответствуют определенным критериям, прошение работодателя удовлетворяется. Эти критерии включают в себя квалификационные и образовательные характеристики работника, «тесты рынка труда» (свидетельства о поиске специалиста на рынке труда в странах европейского экономического региона), условия оплаты и труда, которые должны быть не хуже, чем у британских специалистов, выполняющих ту же работу.

Отличительной чертой британской системы разрешений на работу является то, что в ней нет квот, огранивающих выдачу этих разрешений. После обновления в 1999-2002 гг. система выдачи разрешений на работу упростилась, стала мобильной и прозрачной, круг возможных мест приложения труда мигрантов был расширен. Выпускникам британских ВУЗов теперь предоставлено право работать в стране сразу после окончания учебы. Ранее для этого требовался стаж работы, для получения которого студенты должны были выезжать из страны. Период действия разрешений на работу увеличили до 5 лет. В случае



необходимости срок действия разрешения может быть продлен еще на пять лет. После четырех лет работы, специалист может обращаться за предоставлением ему вида на жительство. Кроме того, супругам мигрантов, прибывших в страну сроком более 12 месяцев, сейчас разрешено работать, а детям - посещать государственные школы. Таким образом, в британской иммиграционной политике постепенно меняется структура приоритетов в сторону поддержки постоянной миграции специалистов.

В 2002 году была запущена программа для высококвалифицированных мигрантов. Ее основная задача заключается в том, чтобы привлечь в Соединенное Королевство специалистов и профессионалов самой высокой квалификации. Это позволит стране извлечь реальную пользу из процесса глобализации и выдержать конкурентную борьбу за человеческий капитал с другими высокоразвитыми странами. Согласно этой программе, специалист может приехать в страну без вызова работодателя, и искать работу самостоятельно в течение одного года. При этом должно соблюдаться одно условие: мигрант должен обладать средствами для того, чтобы обеспечивать себя и свою семью. Отбор специалистов проводится по балльной системе с учетом их образовательно-квалификационных характеристик, опыта работы, достижений в соответствующей сфере деятельности и уровня предыдущих заработков.

Другие категории квалифицированных трудовых мигрантов представляют бизнес-консультанты, приезжающие в страну на срок до 6 месяцев, и мигранты, переводимые на работу в рамках внутрифирменных перемещений. В 2000 году была введена новая категория мигрантов «Новаторы», которая рассчитана на предпринимателей, предлагающих перспективные бизнес-планы, и которые могут профинансировать их реализацию в течение первых 6 месяцев. Другой компонентой, так называемой бизнес-иммиграции, являются «инвесторы», вкладывающие в экономику страны более 1 млн. фунтов стерлингов.

Стоит отметить, что новые иммиграционные программы в Королевстве были приняты только после пилотных апробаций, проводившихся в течение 1-2 лет.

Вместе с тем, в Соединенном Королевстве открыты пути для привлечения неквалифицированной рабочей силы. Так, около 40 тысяч каникулярных рабочих в возрасте от 17 до 27 лет ежегодно приезжают в Соединенное Королевство из стран Содружества и Японии для выполнения непрофессиональных работ на срок до 2 лет. Они выполняют функции социальных работников, младшего медицинского персонала и др. К другим категориям трудовых мигрантов относятся работающие по программе au pair и

домашняя прислуга, сопровождающая мигрантов, а также граждане стран Содружества, у которых прародители родились в Соединенном Королевстве. Еще одну категорию трудовых мигрантов составляют сельскохозяйственные рабочие численностью 15200, которые рекрутируются среди студентов из стран Восточной Европы на срок до 6 месяцев. Первоначально перед сельскохозяйственной временной миграцией ставились скорее гуманитарные задачи (возможность работы в Англии, общение и др.), то сейчас она рассматривается сугубо как экономический инструмент для обеспечения аграрного сектора дополнительной рабочей силой в период сезонных работ. Как правило, неквалифицированные рабочие привязаны к определенным работодателям, а их численность квотируется. В то же время, неквалифицированным рабочим не надо получать разрешение на работу.

Студенты

Эта категория мигрантов составляет большую часть иностранцев, прибывающих в Королевство на длительный срок. Привлечение иностранных студентов – одно из главных направлений британской научно-технической и иммиграционной политики. Так, в 1999 году Премьер-министр страны провозгласил трехлетнюю стратегию с целью привлечения дополнительно 75 тысяч иностранных студентов. На эти цели было выделено 700 миллионов фунтов стерлингов, часть из которых была израсходована на маркетинговую кампанию и увеличение количества государственных стипендий для иностранцев. Важными факторами, обусловивших рост численности иностранных студентов явились (1) разрешение работать в Королевстве как в течение, так и после окончания обучения, (2) облегчение процедуры получения разрешения на учебу.

Воссоединение семей

Мигрантов, которые приезжают в Королевство, могут сопровождать супруги и несовершеннолетние дети. Однако, их положение в стране (доступ к общественным фондам, обучению и др.), а также период ожидания разрешения на въезд зависит от статуса и происхождения мигранта. Так, для выходцев с Индийского субконтинента время ожидания первого интервью в консульстве может длиться до одного года. При определенных условиях с постоянными жителями Королевства могут воссоединиться их родители, прародители и другие родственники.

Вместе с тем, в Королевстве ужесточают требования получения разрешения на постоянное проживание на основе заключения брака с гражданином Королевства. Так, в

2001 году Иммиграционной службой было рассмотрено примерно 700 дел о фиктивных браках, заключенных с целью получения вида на жительство. Для предотвращения проникновения в страну подобным образом и борьбой с соответствующими преступными группами было принято решение об увеличении испытательного срока для получения вида на жительство супругом/супругой гражданина Королевства до 2-х лет.

Беженцы

Основу британского законодательства о беженцах и лицах, ищущих убежище, составляют Конвенция ООН 1951 г. и Протокол 1967 г. о статусе беженцев, а также соглашения с другими странами Европы в рамках Европейского Союза, в частности Дублинская Конвенция, вступившая в силу в 1997 году.³ В целом увеличение численности беженцев в Королевстве с 4 тысяч в 1988 году до 80 тысяч в 2000 году – новый феномен. Численность лиц, чьи прошения о предоставлении убежища были неудовлетворены, незначительна.

Содержание политики по отношению к беженцам и лицам, ищущих убежище, определяется следующим образом: «Система предоставления убежища должна работать на тех, кто действительно нуждается в защите, и кому защита не может быть обеспечена другими альтернативными способами»⁴. Для совершенствования системы принятия решения о предоставлении убежища в конце 1990-х гг. были предприняты следующие шаги⁵: сокращены сроки рассмотрения прошений о предоставлении убежища, создан Национальный центр помощи беженцам в рамках МВД, введена система электронной дактилоскопии для предупреждения многократной подачи прошений, введен контроль над фирмами и лицами, консультирующими беженцев, усовершенствована система сбора предварительной информации о потенциальных беженцах. В целях предупреждения концентрации беженцев в нескольких районах беженцев размещают равномерно по территории Королевства.

Среди основных направлений реформирования политики в области предоставления убежища, чиновники МВД выделяют следующие:

³ В конвенции провозглашен один из главных принципов прошений о предоставлении убежища: соискатель может его подавать только в одной стране, и только эта страна отвечает за окончательное решение о предоставлении убежища в границах Евросоюза.

⁴ Home Office (2002), *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, P.13.

⁵ Home Office (1998), *Fairer, Faster and Firmer – A Modern Approach to Immigration and Asylum*”; *Immigration and Asylum Act 1999*.

Название работы

- разработка программы переселения беженцев из других стран в Королевство по соглашению Верховного комиссариата по делам беженцев ООН, Красного Креста и Международной организации по миграции;

- создание центров временного пребывания, в которых лица, ищущие убежища, содержатся от 1 до 7 дней до принятия окончательного решения по их прошению. После этого они или получают статус беженца и остаются в стране, или выдворяются за ее пределы;

- введение регистрационных карт, защищенных от подделки, для идентификации беженцев. Помимо фотографии и персональных данных о беженце, в карте запечатлены отпечатки пальцев;

- интеграция беженцев в общественную жизнь.

Борьба с нелегальной миграцией

В 2000 году было предупреждено 47000 попыток незаконного въезда в страну, более 5000 случаев нарушения законов пребывания в стране (главным образом, нелегальная работа или пребывание в стране после окончания срока действия визы). Оценки случаев траффинга женщин в целях сексуальной эксплуатации колеблются в интервале от 500 до 1500 случаев в год. Общее количество нелегальных иммигрантов, естественно, неизвестно. Существуют разные оценки экспертов – от 100 до нескольких сот тысяч, но всех их объединяет одно общее мнение: в течение последних лет происходит рост численности нелегальных мигрантов благодаря странам Восточной Европы. Борьбу с нелегальной миграцией в Соединенном Королевстве непосредственно увязывают с борьбой против организованной преступности. Из всех выявленных случаев нарушения закона о въезде и пребывании в 75% был установлен след организованных преступных групп. Среди основных мер борьбы с нелегальной миграцией выделяются следующие:

- с конца 1990-х гг. борьба с нелегальной миграцией становится одним из приоритетов Иммиграционной службы, которую она должна решать в тесном взаимодействии с полицией. Предполагается упрощение, стандартизация и в тоже время повышение надежности документов, удостоверяющих личность, от фальсификации. Положение Акта об иммиграции и беженцах от 1996 года о штрафах работодателя в 5000 фунтов стерлингов за каждого нелегального рабочего было признано неэффективным. За четыре года всего четыре работодателя были привлечены к ответственности за



Название работы

использование нелегальной рабочей силы. На основе принятых законодательных норм предполагается изымать прибыли у тех, кто использует труд нелегальных мигрантов. В настоящее время ответственность за содействие нелегальной миграции распространяется теперь на всех лиц, кто организовал перевозку нелегальных мигрантов и укрывает их;

- за организацию или содействие нелегальной миграции или траффингу с целью сексуальной эксплуатации новым положением предусматривается наказание в виде лишения свободы до 14 лет;

- в стране разрабатываются специальные меры для помощи и реабилитации жертв траффинга;

- в целях борьбы с преступностью в области нелегальной миграции и траффинга предполагается координировать силы различных ведомств: иммиграционной службы, полиции, подразделений по борьбе с организованной преступностью, антикриминальной разведки, Министерства иностранных дел и Содружества, службы государственной безопасности;

- расширение сотрудничества в рамках Европейского союза, а также с другими международными партнерами;

- выработка стратегии предупреждения нелегальной миграции в странах происхождения мигрантов и странах – транзита мигрантов. Среди возможных мер предупреждения мигрантов называются установление причин нелегальной миграции и помощь в их устранении; содействие правительствам этих стран в борьбе с организованной преступностью.

Пограничный контроль

Составляющей борьбы с незаконным проникновением на территорию Соединенного Королевства является усиление пограничного контроля. Среди тех мер, которые в настоящее время разрабатываются и внедряются для успешной и эффективной охраны границы, выделяются следующие:

- в целях предупреждения проникновения в страну пассажиров с неправильно оформленными документами, в аэропортах мира размещать посты паспортного контроля (Airline Liaison Officers). Сегодня такие посты существуют в 20 странах мира;

- ужесточение визового режима по отношению к тем странам, представители которых систематически нарушают пограничный режим Королевства;

- размещение сотрудников Иммиграционной службы за рубежом, там. Где это



необходимо для предварительной проверки пассажиров, направляющихся в Соединенное Королевство;

- размещение пунктов иммиграционного контроля во Франции;
- использование новых технологий идентификации, таких как приметы, дактилоскопия, опознание по радужной оболочке, для обеспечения безопасности пассажиров;
- использование новейшей техники сканирования для выявления тех, кто тайно перемещается в страну;
- создание мобильных групп для предупреждения нелегального проникновения на территорию;
- развитие сотрудничества со странами ЕС для укрепления границ Союза и борьбы с транзитной нелегальной миграцией.

Получение гражданства

Современное понятие британского гражданства связано с Британским Актом о Гражданстве 1981 года. С 1992 по 2002 год британское гражданство получили более 550 тысяч человек. Британское правительство рассматривает получение гражданства как одну из мер интеграции иммигрантов в британское общество. Поэтому процедура получения гражданства не является столь долговременной, как, например, в Германии. Мигранты и беженцы без ограничений могут подавать прошение о предоставлении им британского гражданства после 5 лет постоянного проживания в стране. Более того, в Соединенном Королевстве признается двойное гражданство. Главные привилегии, которыми обладает подданный Ее Величества Королевы, заключаются в обладании британского паспорта и возможности передачи гражданства по наследству, право на участие в выборах разного уровня, а также возможность получения работы на государственной службе.

Из мер, которые правительство предпринимает для того, что бы повысить эффективность процесса получения гражданства, следует выделить:

- ускорение процесса получения гражданства. Сейчас для удовлетворения прошения требуется менее одного года. К 2004 году этот процесс предполагается сократить до 3 месяцев;
- подготовка кандидатов на получение гражданства. Речь идет о языковых и образовательных программах для желающих получить британское гражданство;
- введение торжественной церемонии получения гражданства;
- модификация и повышение эффективности процедуры лишения гражданства.

Название работы

Последний такой случай был отмечен в 1973 году;

- соответствующее обновление законодательства о гражданстве.



США

США возникли более 200 лет назад как страна иммигрантов, и на протяжении всего существования американского государства иммиграционные проблемы традиционно привлекали общественное внимание в Америке.

Становление системы регулирования иммиграционных процессов происходило параллельно с зарождением институтов государственного устройства США. На протяжении истории страны цели, задачи и методы политики в области иммиграции менялись в соответствии с интересами развития экономической системы, внешнеполитического положения США и отношения к иммигрантам в американском обществе. Ее начальный этап характеризовался отсутствием каких-либо ограничений на интенсивность и структуру иммиграционных процессов. Потребность в рабочей силе, обострившаяся в связи с уменьшением притока новых переселенцев в результате начала гражданской войны, определила принятие в 1864 г. специального закона, поощряющего иммиграцию. Этот же закон дал президенту США полномочия в назначении комиссара по делам иммиграции.

Федеральная иммиграционная политика, способствовавшая притоку рабочей силы из-за рубежа, вместе с тем, находила все большее противодействие в обществе, что выражалось, в частности, в организационном становлении сил, оппозиционных иммиграции, и росте их политического влияния. В 1875 г. был принят первый законодательный акт, связанный с введением качественных ограничений иммиграции (список «нежелательных иммигрантов», которым запрещался въезд в США, дополнялся с правовыми актами 1882, 1903, 1917, 1918 и 1920 годов.). Вступление в силу новых рестрикционных законов, запрещающих ввоз иностранных рабочих (за исключением специалистов высокой квалификации) последовало в 1885 и 1887 гг. Закон 1888 г. закрепил за федеральными властями право высылать из страны любого иностранца, приехавшего на работу по контракту.

Период 1920-х годов был отмечен дальнейшим ужесточением иммиграционного законодательства и введением количественных ограничений на въезд иммигрантов: Закон о квотах 1921 г. разрешал въезд в США лицам различных национальностей в пределах 3% от числа лиц той же национальности, проживавших в США в 1910 г. В 1924 г. была законодательно закреплена визовая система, введенная в 1917 г. в качестве временной меры.

Следующим этапом в развитии иммиграционной политики страны, стало введение системы преференций при допуске иммигрантов в США, становление и развитие которой прослеживается в законах 1952 г. и 1965 г. В это же время были приняты правовые акты (1953 г., 1957 г., 1960 г.), обеспечивающие въезд в страну тысяч беженцев, в основном из стран Восточной Европы.

В фокусе законотворческого процесса в 1980-е годы оказались проблемы нелегальной иммиграции. В 1986 г. в силу вступил Закон о нелегальной иммиграции, иммиграционной реформе и контроле, устанавливающий, в том числе, санкции в отношении работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов.

Принципы современной иммиграционной системы США были заложены в 1990 г. с принятием Закона об иммиграции. В Законе была модернизирована и расширена система преференций, введены новые категории иммигрантов, связанные с трудоустройством и созданием новых рабочих мест и инициирована программа «этнического разнообразия», дающая шансы на получение статуса постоянного жителя представителям стран с низким уровнем иммиграции в США.

Институты миграционной политики

Административное управление миграционной политикой 2003 г. сменило ведомственную принадлежность. До 2003 г. вопросы реализации миграционного законодательства курировало Министерство юстиции (Department of Justice), в рамках которого функционировала Служба иммиграции и натурализации (Immigration and Naturalization Service - INS), ответственная за осуществление контроля над въездом и пребыванием иностранцев в США, рассмотрение заявлений на изменение сроков и категорий иммиграционных виз, вопросов предоставления статуса постоянного жителя и гражданина страны, а также депортацию нелегально проживающих иностранных граждан. Подразделения пограничного контроля INS обеспечивали охрану государственных границ и предотвращение нелегальной иммиграции. INS объединяла четыре региональных офиса, занимающихся решением административных вопросов, четыре региональных сервисных центра, рассматривающих заявления на получение иммиграционные виз различных категорий, и 60 отделений.

С 1 марта 2003 г. INS перешла в подчинение вновь образованного Министерства внутренней безопасности (Department of Homeland Security), где получила новое название

- Бюро гражданства и иммиграции (Bureau of Citizenship and Immigration Services - BCIS). При этом прежние функции INS в осуществлении пограничного контроля и расследования нарушений иммиграционного законодательства были переданы в ведение специальных подразделений Министерства внутренней безопасности - Бюро таможенного и пограничного контроля (Bureau of Customs and Border Protection - CBP) и Бюро расследования нарушений таможенного и иммиграционного законодательства (Bureau of Immigration and Customs Enforcement - ICE), соответственно. Новым изменением стало введение должности Парламентского представителя по вопросам гражданства и иммиграции (Citizenship and Immigration Services Ombudsmen) в структуре федерального ведомства, ответственного проведение миграционной политики.

- *Бюро гражданства и иммиграции (BCIS)* является самостоятельным подразделением Министерства внутренней безопасности. BCIS призвано обеспечить эффективное функционирование системы рассмотрения миграционных и неиммиграционных петиций, обеспечивающих въезд в США, и вопросов гражданства как исключительного направления своей деятельности. В штате бюро числится около 15000 чел. Бюджет BCIS на 2003 г. составил 1,6 трл. долл. Через сеть своих отделений, региональных центров и Интернет BCIS обеспечивает рассмотрение⁶:

- заявлений о выдаче всех типов въездных виз,
- ходатайств о получении гражданства,
- прошений о предоставлении убежища,
- заявлений о продлении сроков пребывания и изменения категории визы.

Главой BCIS является директор, который подчиняется непосредственно министру внутренней безопасности. Его обязанности включают: определение мероприятий, направленных на осуществление функций подразделения; контроль их выполнения; проведение консультаций с министром в отношении реализации действий, затрагивающих сферу деятельности Бюро таможенного и пограничного контроля; определение приоритетов национальной политики иммиграции; проведение регулярных совещаний с Парламентским представителем для корректировки проблем в деятельности подразделения; подготовка официального ответа на рекомендации, предложенные Парламентским представителем в его ежегодном отчете Конгрессу в течение трех месяцев после представления отчета.

⁶ Bureau of Citizenship and Immigration Services, <http://www.bcis.gov/>



Название работы

- *Парламентский представитель по вопросам гражданства и иммиграции.* В его функции входит⁷:

- содействие частным лицам и работодателям в разрешении спорных вопросов, относящихся к ведению BCIS;

- выявление тех аспектов деятельности BCIS, которые вызывают проблемы во взаимодействии индивидуумов и работодателей и BCIS;

- подготовка предложений по изменению административной практики BCIS для решения выявленных проблем.

Не позже 30 июня каждого года Парламентский представитель должен представить Юридическому комитету Палаты представителей и Сенату подробный и самостоятельный отчет, содержащий информацию о работе офиса Парламентского представителя.

- Бюро таможенного и пограничного контроля, а также Бюро расследования нарушений таможенного и иммиграционного законодательства являются подразделениями Управления безопасности границ и перевозок (Directorate of Border and Transportation Security) Министерства безопасности США, в ведение которого перешли программы пограничного контроля, программы задержания и депортации нелегальных иммигрантов, вопросы расследования нарушений иммиграционного законодательства и обеспечения контроля за пребыванием иностранцев в США.

- *Бюро таможенного и пограничного контроля (CBP).* Приоритетным направлением деятельности СВР является предупреждение проникновения в страну террористов и их оружия с целью обеспечение безопасности границ США и распространения зоны безопасности за пределы физических границ Соединенных штатов⁸. СВР также несет ответственность за пресечение попыток нелегального перехода государственных границ и провоза контрабандных товаров, содействие международной торговле, сбор пошлин на импорт, защиту сельскохозяйственных и экономических интересов США от био-терроризма. В США впервые образована единая государственная служба, которая контролирует прибытие в страну и физических лиц, и товаров. В подразделении занято приблизительно 40000 служащих, ее бюджет на 2003 г. – 6,5 трл. долл. Реализации функций СВР должно способствовать модернизация технологий и оборудования систем сбора информации о мигрантах и товарных потоках, увеличение штата служащих подразделения, работа в тесном взаимодействии с другими ведомствами,

⁷ Homeland Security Act of 2002, <http://www.bcis.gov/>

⁸ Bureau of Customs and Border Protection, <http://www.customs.ustreas.gov/>



Название работы

а также сотрудничество с соответствующими службами других стран. Так, в январе 2003 г. была введена новая программа сбора информации об иностранных студентах и участниках программ обмена (Student and Exchange Visitor Information System), обязывающая учебные заведения уведомлять СВР о нарушениях условий выдачи студенческих виз.

- *Бюро расследования нарушений таможенного и иммиграционного законодательства (ICE)*. ICE, объединяющее 14000 сотрудников, специализируется на расследовании нарушений таможенного и иммиграционного законодательства США⁹. Деятельность ICE охватывает следующие направления:

- расследование административных и уголовных преступлений в рамках иммиграционного законодательства;
- расследование дел, касающихся финансирования террористических организаций, отмывания денег, контрабанды, мошенничества, включая нарушения прав интеллектуальной собственности;
- обеспечение задержания и депортации нелегальных иммигрантов;
- сбор, анализ и распространение информации, необходимой для осуществления оперативной деятельности подразделения.

Параметры бюджета подразделений Министерства внутренней безопасности США (млн. долл.)

| | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|------|------|------|
| Бюро гражданства и иммиграции | 1567 | 1656 | 1799 |
| Бюро таможенного и пограничного контроля | 5057 | 6553 | 6740 |
| Бюро расследований нарушений таможенного и иммиграционного законодательства | 2394 | 2730 | 2788 |

Источник: DHS Budget in Brief - Fiscal Year 2004, <http://www.dhs.gov/>

Министерство внутренней безопасности взаимодействует с рядом других федеральных ведомств:

⁹ Bureau of Immigration and Customs Enforcement, <http://www.bice.immigration.gov/>



Название работы

- *Министерство труда* (Department of Labor) выносит решения о возможности удовлетворения заявлений на получение иммиграционных виз, связанных с трудоустройством, а также публикует списки профессий недостаток и избыток которых существует на внутреннем рынке труда,

- *Государственный департамент* (Department of State) через органы представительства США за рубежом осуществляет выдачу въездных виз,

- *Министерство юстиции* (Department of Justice), в структуру которого входит Исполнительное управление по надзору за иммиграцией (Executive Office for Immigration Review), занимается рассмотрением иммиграционных апелляций,

- *Федеральное бюро расследований* (Federal Bureau of Investigations) отвечает за проверку и внесение в базу данных отпечатков пальцев иммигрантов,

- *Национальный визовый центр* осуществляет проведение проверки потенциальных иммигрантов на предмет совершения ими правонарушений.

Правовое обеспечение миграционной политики и, в целом, определение ее целей и основных направлений является прерогативой Конгресса США. В настоящее время миграционная политика страны направлена на решение следующих задач: обеспечение притока квалифицированных специалистов, создание новых рабочих мест и привлечение инвестиций, защита внутреннего рынка труда, обеспечение прав личности на воссоединение семьи, поддержание «этнического баланса», выполнение международных обязательств по предоставлению убежища, борьба с нелегальной иммиграцией и ограничение въезда лиц, представляющих опасность для благополучия страны. При этом в результате терактов 11 сентября 2001 г. на первый план вышли вопросы обеспечения безопасности страны, ужесточения пограничного контроля и создания систем сбора данных о мигрантах. Так, в докладе Томаса Донахью, президента Торговой палаты США, посвященном вопросам иммиграционной реформы, прозвучало следующее: «мы должны знать, кто въезжает в нашу страну, где они живут и быть уверены, что они не террористы»¹⁰.

Въезд на территорию США

Американские въездные визы делятся на две большие категории: неиммиграционные и иммиграционные. Различие между ними заключается в том, что все

¹⁰ (2002) Joint Press Conference with Business, Labour, Ethnic, and Immigrant Organizations, <http://www.uschamber.com/press/speeches/tjd020411immigration.htm>



те, кто прибывают в страну по неиммиграционным (временным) визам, должны по истечении определенного срока покинуть ее, и они не вправе рассчитывать на постоянное пребывание в США и получение американского гражданства, хотя некоторые из этих виз позволяют жить и работать в стране достаточно долго. При получении временной визы заявитель должен доказать отсутствие иммиграционного намерения, иначе говоря, представить доказательства семейных и социально-экономических связей в родной стране. Обладатели иммиграционных виз въезжают в Соединенные Штаты на постоянное жительство и имеют право по истечении определенного срока стать гражданами США.

Численность иностранцев прибывших в США в 1995 г. и 2001 г.

| Группы мигрантов | 1995 | 2001 |
|--|----------|----------|
| <i>Постоянная иммиграция:</i> | | |
| Воссоединение семей | 458482 | 675178 |
| Трудовая иммиграция | 85336 | 179195 |
| Беженцы и лица, ищущие убежище | 114664 | 108506 |
| Прочие | 57712 | 101176 |
| Все | 716194 | 1064055 |
| <i>Временная иммиграция:</i> | | |
| представители иностранных государств и члены их семей | 103606 | 131313 |
| деловые визиты, туризм | 20886872 | 29419601 |
| транзитные пассажиры | 320333 | 456174 |
| участники соглашений о торговле и инвестициях и члены их семей | 131777 | 178534 |
| Студенты | 364220 | 698595 |
| супруги и дети студентов | 31260 | 43326 |
| Представители международных организаций и члены их семей | 71982 | 94109 |
| временные работники и стажеры | 196760 | 592994 |
| в т.ч. квалифицированные специалисты | 117574 | 384191 |
| супруги и дети временных работников | 46380 | 146427 |
| Прочие | 767 | 7711 |
| Все | 22153957 | 31768784 |

Источник: 2001 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service,
<http://www.bcis.gov/>

Согласно Закону об иммиграции 1990 г., можно выделить следующие группы претендентов на получение статуса постоянного жителя страны: семейный класс,

экономический класс, беженцы, «особые» иммигранты (бывшие граждане США, возвращающиеся после долгого отсутствия постоянные жители США), участники программы «этнического разнообразия».

Постоянные жители США пользуются всеми гражданскими правами, предусмотренными законодательством страны, обладают правом свободы передвижения и проживания на территории любого штата, имеют постоянное разрешение на работу и получение дохода, однако, в отличие от граждан страны, имеют ограничения в избирательных правах и в праве занятия государственных должностей.

Воссоединение семей

Законом об иммиграции 1990 г. была введена действующая по настоящее время система преференциальных категорий, основанных на родстве.

1. Прямые родственники граждан США- супруги, вдовы и вдовцы (если прожили со своими супругами минимум два года), не состоящие в браке дети до 21 года, родители граждан США, достигших 21 года.

2. Категории семейного предпочтения:

- первое предпочтение - не состоящие в браке дети (старше 21 года) граждан США;
- второе предпочтение - супруги и несовершеннолетние дети (до 21 года) постоянных жителей США, не состоящие в браке дети (старше 21 года) постоянных жителей США;
- третье предпочтение - женатые дети граждан США;
- четвертое предпочтение - братья и сестры граждан США, достигших 21 года.

Общая квота на получение статуса постоянного жителя на основании родства составляет 480 тыс. человек, 226 тыс. из которых зарезервировано для категорий семейного предпочтений. Количественных ограничений для постоянных виз, выдаваемых прямым родственникам американских граждан, не устанавливается, поэтому если в этой категории количество виз превышает 254 тыс., общая квота по категории родства увеличивается.

Из всех категорий, основанных на родстве, особо выделены супруги граждан и постоянных жителей США, процедура получения статуса постоянного жителя которыми существенно усложнена с целью предотвращения фиктивных браков. Супругам американцев на два года предоставляется условный статус постоянного пребывания (conditional permanent residence) - исключения составляют браки, заключенные более чем

за два года до момента получения иммиграционного статуса. В дальнейшем заявитель должен доказать, что брак заключался с целью совместного проживания и создания семьи. При подозрении, что брак был заключен с целью получения иммиграционного статуса, в выдаче визы будет отказано, а виновный в заключении фиктивного брака наказан штрафом до 250 тыс. долл. и/или лишением свободы на срок до пяти лет.

Трудовая миграция

Законодательную базу иммиграции на основании трудоустройства составляет Закон об иммиграции 1990 г., закрепляющий систему квотирования и преференций трудовой иммиграции.

Статус постоянного жителя в данной категории может быть предоставлен:

- первое предпочтение - лицам с выдающимися способностями в области науки, искусства, образования, бизнеса или спорта, а также выдающиеся профессора, исследователям и международным менеджерам;

- второе предпочтение - лицам с высоким уровнем образования (соответствующим степени магистра) или лицам с исключительными способностями в области науки, искусства или бизнеса;

- третье предпочтение – квалифицированным специалистам, недавним выпускникам учебных заведений по ряду специальностей, лицам с дипломами, соответствующими степени бакалавра

- четвертое предпочтение – священнослужителям;

- пятое предпочтение – инвесторам, вкладывающим более 1 млн. долл., а также инвесторам, вкладывающим от 500 тыс. до 1 млн. долл.

Общая квота на получение статуса постоянного жителя в экономическом классе составляет 140 тыс. человек. Как правило, для его выдачи требуется предложение о найме от американского работодателя (условия и оплата труда должны быть эквивалентны тому, что предусмотрено для американских работников) и прохождение процедуры трудовой сертификации в Министерстве труда, удостоверяющей, что на внутреннем рынке труда нет претендентов на занятие данной вакансии.

В случае, если специальность потенциального иммигранта входит в, так называемый, «список А» (Schedule A), отражающий текущие потребности страны в специалистах определенных отраслей, прохождение процедуры сертификации отменяется.

Целью стимулирования экономически выгодной для США иммиграции было введение в 1990 г. программы предоставления статуса постоянного жителя инвесторам.

Название работы

Минимальный объем инвестиций составляет 1 млн. долл. (квота по этой категории - 7 тыс. человек) или 500 тыс. долл. (квота – 3 тыс. человек) - в этом случае инвестиции должны быть вложены в сельскохозяйственные или экономически депрессивные районы. Основным требованием является создание десяти новых рабочих мест для граждан и постоянных жителей США.

США также привлекают работающих по временным (неиммиграционным) визам, большую часть из которых составляют квалифицированные специалисты. Для этой группы мигрантов в 1990 г. была введена особая категория временных виз – H1B¹¹. Условием ее получения является, как минимум, степень бакалавра или рабочий опыт, эквивалентный высшему образованию (один год высшего образования приравнивается к трем годам практического опыта работы). H1B выпускается сроком на три года и предусматривает возможность продления пребывания в США до шести лет. Увеличение квоты въезжающих по визе H1B – с 65000 человек в 1990 г. до 195000 – в 2002 г., отражает факт существования неудовлетворенного спроса на кадры в передовых отраслях экономики, в силу чего временная миграция квалифицированных специалистов становится одним из объектов иммиграционной политики США, страны традиционно ориентированной на привлечение постоянных мигрантов.

Помимо программы H1B въезд в страну квалифицированных специалистов сроком на один год (с возможностью продления) предусмотрен условиями Североамериканского соглашения о свободной торговле (North American Free Trade Agreement - NAFTA). Квота по программе NAFTA установлена в размере 5500 человек в год только для граждан Мексики.

В 2001 г. в страну въехало на срок до одного года 27695 сельскохозяйственных рабочих и 72 387 человек в качестве квалифицированных и неквалифицированных работников отраслей американской экономики, испытывающих дефицит рабочей силы. По сравнению с 1995 г. их число возросло, соответственно, с 11394 и 14193¹².

Студенты

Одним из основных направлений миграционной политики США является привлечение иностранных студентов.

¹¹(2000) Usdansky M.L., Espenshade The H-1B Visa Debate in Historical Perspective: The Evolution of U.S. Policy Toward Foreign-Born Workers, <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg11.PDF>

¹² (2001) Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, <http://www.bcis.gov/>



Студенческая виза выдается исключительно для академических целей, но она предполагает возможность легальной работы в США, хотя и с существенными ограничениями - не более 20 часов в неделю (полная рабочая неделя во время каникул). В первый год обучения разрешается любая работа, но только в пределах учебного заведения. Начиная со второго года, ограничения в выборе места работы снимаются.

Во время обучения в США к иностранному студенту могут присоединиться члены его семьи (супруг и несовершеннолетние дети). Они не имеют права на работу и получение какого-либо вознаграждения и финансовой помощи. Однако обладают правом на учебу в США.

Для получения студенческой визы необходимо подтвердить факт зачисления в учебное заведение на полное время обучения и знание английского языка, а также предоставить документальное подтверждение источников финансирования, покрывающих расходы, как на обучение, так и на проживание.

Студенческие визы выдаются сроком либо на один год, либо на три года. В целом, обладатель визы может находиться в США легально до тех пор, пока он соответствует своему неиммиграционному статусу, то есть проходит обучение, после учебную стажировку плюс еще 60 дней. После завершения обучения он должен либо покинуть США, либо подать заявку на изменение статуса. Максимальное пребывание в США по студенческой визе возможно в течение восьми лет.

Беженцы

Согласно законодательству США, к категории беженцев относятся лица, находящиеся вне пределов своей страны, но вне границ Соединенных Штатов, и не имеющие возможности вернуться к месту своего проживания по причине преследований по религиозным, расовым или национальным признакам, а также вследствие принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям¹³. (Обратившиеся с ходатайством о предоставлении убежища в США определяются как «лица, ищущие убежище».)

Каждый год Конгресс определяет планируемое число принятия беженцев. Это не является квотой, в строгом смысле слова, поскольку может быть пересмотрено в течение года, тем не менее, эта цифра и действительное число принятых беженцев тесно взаимосвязаны.

¹³ Refugee Act of 1980, <http://www.usinfo.state.gov/>



Законом и беженцах 1980 г.(Refugee Act of 1980) предусмотрены меры адаптации, которые включают организацию курсов обучения английскому языку, помощь в трудоустройстве и финансовую поддержку. Спустя год пребывания в США после получения статуса, беженцы имеют право приобрести иммиграционный статус.

С целью совершенствования системы рассмотрения заявлений о предоставлении убежища в середине 1990-х гг. было предпринято следующее: сокращены сроки рассмотрения прошений; удвоен штат служащих и введена специальная программа их обучения; установлена процедура, согласно которой заявления, получившие отказ, незамедлительно отсылаются в иммиграционные суды; получение заявителями права на трудоустройство отложено до момента принятия решения о предоставлении убежища, или до истечения 180 дней с момента подачи заявления, если решение не было принято¹⁴. В 1997 г. в силу вступило положение, в соответствии с которым, ходатайство о получении убежища может быть подано лицами, находящимися на территории США не более одного года.

Нелегальная иммиграция

По оценкам Службы иммиграции и натурализации, численность нелегальных иммигрантов в США в январе 2000 г. составляла 7 млн. человек¹⁵. Основная часть нелегальных иммигрантов проникает в США через границу с Мексикой. Особенно серьезную проблему представляет организованная перевозка нелегальных мигрантов и ее связь с теневым сектором экономики страны.

Для борьбы с нелегальной иммиграцией с США применяются общераспространенные методы контроля всех видов миграции, стандартный механизм которых включает систему проверок в пунктах пересечения границ. Пограничный патруль располагает стационарными постами вдоль границ страны, но при этом является мобильной службой, занимаясь поиском тех мигрантов, которым удалось продвинуться вглубь страны. С начала 1990-х годов правительство страны предпринимает меры для обеспечения надежности миграционной системы, увеличивая численность сотрудников пограничных служб, сооружая пограничные заграждения, внедряя новые технологии и вспомогательное оборудование. За период с 1991 по 2002 г. на границе было задержано более 17 млн. человек, главным образом выходцев из Мексики. Другой способ борьбы с нелегальными иммигрантами – депортации также широко используется

¹⁴(2001) Stein D. US Asylum Policy: Reforms Needed in Current System, http://www.securitymanagement.com/library/Document_asylum0502.pdf

¹⁵Center for Immigration Studies: Illegal immigration, <http://www.cis.org/topics/illegalimmigration.html>



иммиграционными службами. За период 1991-2002 из страны было депортировано в принудительном порядке 1266 тыс. иностранных граждан, нарушивших условия пребывания в стране¹⁶.

Законодательство США предусматривает карательные меры против работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов, и организаторов нелегальной иммиграции и траффинга, наказываемых наложением штрафа и лишением свободы. Однако, число работодателей, привлеченных к ответственности за трудоустройство нелегальных мигрантов, невелико. Так, в 2002 году было арестовано около 450 человек. В том же году было задержано около 9 тысяч человек за содействие нелегальной миграции.

Одним из основных направлений борьбы с нелегальной миграцией в Соединенных Штатах является реализация программ амнистий. Наиболее крупная акция по легализации была проведена в 1986 г. в соответствии с Законом об иммиграционной реформе и контроле (Immigration Reform and Control Act - IRCA). Возможность подачи прошения о праве на пребывание в США получили нелегальные иммигранты, которые проживали в стране безвыездно с 1 января 1982 г., или прибывшие на жительство в страну не менее, чем за пять лет до принятия закона, а также сельскохозяйственные рабочие, отработавшие, как минимум, 90 дней на сезонных работах в течение года, предшествовавшего принятию закона. Всего по обеим категориям процедуру легализации прошли около 3 млн. человек. Последствия проведения амнистий – тема, которая постоянно фигурирует в дебатах, посвященных вопросам иммиграционной политики в США. Высказываются мнения о том, что такие программы способствуют росту нелегальной иммиграции в будущем.

Получение гражданства

Получение американского гражданства иммигрантами происходит через процесс натурализации, условиями которого, согласно Закону об иммиграции и гражданстве (Immigration and Nationality Act of 1952), являются:

- достижение возраста 18 лет,
- пять лет пребывания в США в статусе постоянного жителя (три года для супругов граждан США),

¹⁶(2001) Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service,
<http://www.bcis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/ENF01YRBK/Table57.xls>

Название работы

- проживание в течение, как минимум, трех месяцев на территории определенного штата до даты подачи заявления в местный иммиграционный офис,
- владение английским языком,
- знание истории США и основ государственного устройства и законодательства,
- достойный образ жизни (отсутствие судимости за совершение криминальных правонарушений, невыплаченных долговых обязательств и пр.);
- клятва на верность США.

В отличие от постоянных жителей, граждане США не имеют ограничений в избирательных правах, могут находиться за пределами страны без угрозы потери легального статуса и не подлежат депортации. За период 1992-2001 гг. американское гражданство получили 5920 тысяч человек.



Финляндия

Финляндия традиционно являлась страной эмиграции. В 1980-е годы государство начинает приобретать население в миграционном обмене. И если в этот период 85% иммигрантов были бывшими финскими гражданами, возвращающимися, главным образом, из Швеции, то в 1990-е гг. уже более половины иммигрантов являлись выходцами иностранных государств.

В настоящее время численность иммигрантов составляет около 102000 человек или 1,9% населения страны, что значительно ниже соответствующего показателя в большинстве европейских стран.

До 1995 г. меры государственной политики в сфере миграции были сфокусированы в основном на проблемах вынужденной иммиграции.

В 1995 г. правительство учредило Комитет по вопросам предоставления убежища и иммиграционной политики, результатом деятельности которого стала подготовка отчета «Контролируемая иммиграция и эффективная интеграция». Основным заключением комитета являлось положение о необходимости содействия иммиграции ввиду сложившейся социально-экономической ситуации в стране.

В 1997 г. правительство одобрило основные принципы программы иммиграционной политики и политики в отношении беженцев. Согласно программе, миграционная политика Финляндии преследует следующие цели: открытость и интернационализм, поддержание регулируемой миграции, соблюдение прав личности, противодействие нелегальной миграции.

Национальное законодательство, закрепляющее принципы миграционной политики, составляют: Закон об иностранцах, вступивший в силу 22 февраля 1991 г. и содержащий ряд поправок, последняя из которых была введена в 2001 г. и касалась свободы передвижения иностранцев, проживающих в Финляндии, и Закон об интеграции иммигрантов и принятии лиц, ищущих убежище, введенный в действие 1 мая 1999 г. Датой его последних изменений было 1 марта 2002 г., когда в силу вступили поправки, обязывающие муниципалитеты включать в программу интеграции мероприятия, направленные на улучшение этнических отношений.

Работа над миграционным законодательством продолжается и в настоящее время. Рабочая группа, образованная в 2001 г. Министерством внутренних дел с целью пересмотра Закона об иностранцах, в числе своих рекомендаций предлагает упразднить

разрешение на работу как отдельный вид разрешений и ввести специальное разрешение на пребывание для работающих по найму и самозанятых лиц, а также предоставить возможность членам семей финских граждан обращаться за разрешением на пребывание на территории Финляндии. Рабочая группа предлагает укрепить позицию парламента в отношении мониторинга иммиграционной политики и установления ее целей.

В числе обсуждаемых в настоящее время вопросов – необходимость принятия программы в отношении финнов, живущих за рубежом. Считается, что в интересах Финляндии – помочь сохранить им национальную идентичность и связи с родственниками и друзьями в Финляндии.

В апреле 2001 г. была принята национальная программа борьбы с расизмом и этнической дискриминацией. Программа рассчитана на период 2001-2003 гг. и призвана содействовать нормализации этнических отношений в условиях роста иммиграции.

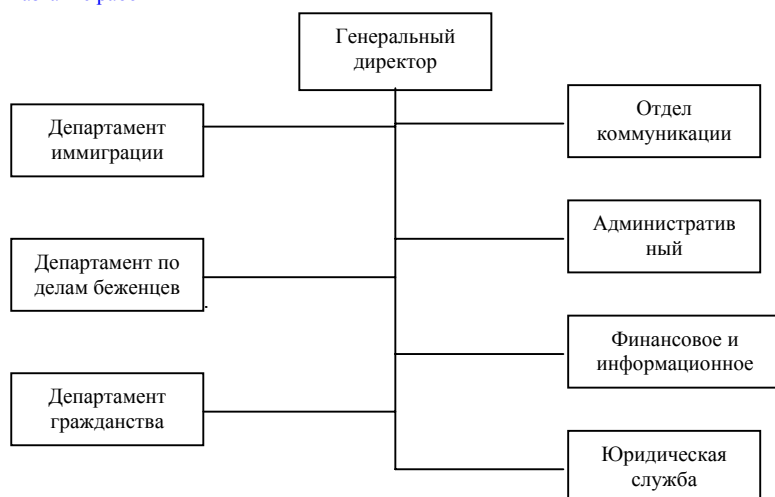
Расходы, связанные с реализацией миграционной политики в 2002 г., составили около 69 млн евро. Главной статьей затрат стали мероприятия по предоставлению убежища в Финляндии и компенсационные выплаты муниципалитетам, принимающим беженцев.

Организация миграционной службы

Иммиграционное управление Финляндии было образовано в 1995 г. в структуре Министерства внутренних дел. В настоящее время Иммиграционное управление несет ответственность за:

- процесс принятия беженцев,
- выдачу разрешений на въезд и пребывание в стране,
- вопросы предоставления гражданства Финляндии,
- ведение регистра иностранцев,
- предоставление информации правительственным структурам и международным организациям.

Структура Иммиграционного управления представлена на схеме:



Основные категории мигрантов

Статистика Финляндии использует термин «иностранцы» в отношении лиц иностранного происхождения или иностранных граждан. В документах правительства Финляндии избегают употребления слова «иностранцы», заменяя его термином «иммигранты», когда речь идет о лицах иностранного происхождения, постоянно проживающих в стране.

Разрешение на пребывание в Финляндии оформляется либо для жительства, подобного постоянному (статус «А»), либо для временного пребывания (статус «Б»). Те, кому было выдано разрешение на пребывание со статусом «Б», не могут претендовать на получение разрешения на постоянное пребывание.

1. Лица, нуждающиеся в защите

Согласно законодательству страны, категорию мигрантов, которым может быть предоставлено убежище в Финляндии, составляют лица, соответствующие критериям Женевской конвенции о предоставлении статуса беженца, а также те, кто покинул свою страну под угрозой смертной казни, негуманного обращения, вследствие военных действий или стихийных бедствий.

Финляндия входит в число стран, принимающих беженцев согласно ежегодной национальной квоте. В 2002 г. квота Финляндии предусматривала прием и размещение в стране 750 беженцев.

В случае принятия Иммиграционным управлением положительного решения о предоставлении убежища, беженцам и лицам, нуждающимся в защите, выдается разрешение на пребывание в Финляндии. В 2002 г. общее число лиц, принятых в рамках программы гуманитарной иммиграции, составило 1558.

2. Воссоединение семей

Согласно законодательству Финляндии, близкими членами семьи резидентов страны считаются: супруги, состоящие в зарегистрированном браке; супруги, в течение двух лет состоящие в гражданском браке; дети до 18 лет. В отдельных случаях сюда включают и других родственников (престарелых родителей, не состоящих в браке братьев и сестер).

Первое разрешение на пребывание, как правило, выдается сроком на один год. В 2000 г. по статье «воссоединение семей» было выдано 5525 разрешений на пребывание. Разрешение на постоянное пребывание может быть получено после двух лет проживания в Финляндии.

3. Трудовые мигранты

В Финляндии отсутствуют профессиональные, отраслевые или национальные квоты, а основой для выдачи разрешений на работу является потребность рынков труда.

Заявление о разрешении на работу подается в органы представительства Финляндии за рубежом. Необходимыми условиями его получения являются:

- приглашение на работу от конкретного работодателя;
- проведение экспертизы, удостоверяющей необходимость приглашения на работу иностранца.

Одновременно с принятием решения о разрешении на работу, принимается решение о разрешении на пребывание.

Бюро по трудоустройству может поддержать выдачу иностранцу разрешения на работу, если на вакантное место невозможно найти работника на внутреннем рынке труда. Кроме того, предполагается, что работодатели руководствуются действующим в Финляндии трудовым законодательством и коллективными договорами, а при отсутствии таковых – аналогичной практикой, применяемой к финским работникам.

Очень незначительная часть от общего числа иммигрантов въезжает в страну через систему получения разрешений на трудоустройство. В 2001 г. было выдано 143 разрешения на постоянное пребывание и работу прибывшим по программе долговременной миграции специалистов. Временное разрешение на пребывание и работу получили 962 человека в рамках программы трудовой миграции на фиксированный период времени (минимум один год) и 11501 – по программе временной трудовой миграции.

4. Студенты

Разрешение на пребывание с целью обучения в Финляндии может быть выдано

студентам ВУЗов, а также иных учебных заведений, если целью учебы является приобретение квалификации или специализации. Необходимым условием его получения является внесение на банковский депозит суммы 5000 евро за каждый учебный год.

Разрешение на пребывание выдается на весь период учебных занятий, если учеба длится не дольше года. В противном случае разрешение на пребывание выдается каждый семестр.

Пребывание учащегося считается временным по характеру. На практике это означает, что после двух лет проживания в стране студенты не могут получить разрешение на постоянное пребывание.

Студенты имеют право на трудоустройство в ограниченном режиме (до 20 часов в неделю) на протяжении семестра и на работу без ограничений во время каникул.

Краткосрочные перемещения

Краткосрочные перемещения представляют собой туристические и деловые поездки, визиты к родственникам в Финляндии и пр. на срок не более трех месяцев и регулируются посредством процедуры выдачи виз.

Законодательство Финляндии предусматривает возможность получения следующих типов виз:

одноразовая виза – выдается для однократного визита в страну на срок до трех месяцев,

многократная виза – предоставляет возможность посещения Финляндии более двух раз.

виза, предусматривающая возможность повторного въезда – выдается полицией Финляндии держателям одноразовой визы при необходимости выезда из Финляндии и возвращения в течение срока действия одноразовой визы,

транзитная виза – выпускается для проезда через территорию Финляндии, на срок не более пяти дней,

транзитная виза для пребывания на территории международных аэропортов – предоставляет возможность транзитным пассажирам находиться на территории Финляндии до 24 часов.

Виза не дает ее держателю права работать в Финляндии, поэтому пребывание в стране сроком до трех месяцев с целью трудоустройства требует получения разрешения на пребывание.

25 марта 2001 г. Финляндия стала участником Шенгенского соглашения. Держатели виз или разрешений на пребывание, выданные странами Шенгенской зоны, могут находиться на территории Финляндии в течение трех месяцев или в период действия разрешения на пребывание.

Европейский Союз и скандинавские страны

Принципы миграционной политики в отношении граждан скандинавских стран определяются так называемым «Северным соглашением», в рамках которого с 1954 г. функционирует «Общескандинавский рынок труда», охватывающий в настоящее время все пять стран региона. Соглашение устанавливает взаимные права граждан этих стран въезжать, проживать и работать без получения предварительного разрешения и без ограничений.

Граждане стран Европейского Союза могут свободно находиться и работать в Финляндии в течение 3 месяцев. Для пребывания в стране свыше 3 месяцев необходимо получить разрешение на пребывание, которое выдается местной полицией сроком на пять лет.

Нелегальная иммиграция

Нелегальная иммиграция не является на сегодняшний момент серьезной проблемой для Финляндии. Согласно оценкам, в стране нелегально проживает около 10000 иммигрантов. В основном это те, кто перешел на незаконное положение вследствие нарушения условий пребывания в стране.

В соответствии с законодательством Финляндии, организация и содействие нелегальной иммиграции считается криминальным преступлением, которое наказывается штрафом или лишением свободы на срок до двух лет.

Наказание в виде штрафа или одного года тюремного заключения предусмотрено также для работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов.

Интеграция мигрантов

Согласно законодательству Финляндии, интеграция представляет собой процесс, определяющий возможность участия иммигрантов (чье пребывание в стране является законным и постоянным) в экономической, политической и социальной жизни общества с правами и обязанностями членов этого общества.

Правительственная программа 1997 г. предполагает трехуровневую модель реализации политики интеграции:

национальная политика интеграции: правительство включает в свой ежегодный доклад парламенту раздел, посвященный вопросам иммиграционной и интеграционной политики;

муниципальные программы интеграции, в которых определяются цели, меры, ресурсы и вопросы сотрудничества в сфере интеграции иммигрантов;

индивидуальные программы интеграции, включающие меры (обучение языку, курсы профессиональной подготовки, помощь в трудоустройстве), направленные на становление экономической независимости иммигрантов.

Меры интеграционной политики осуществляются в Финляндии с 1999 г., со вступления в силу Закона об интеграции иммигрантов. В 2001 г. было подписано более 11300 индивидуальных планов интеграции.

Финская политика интеграции в известной мере противоречива, поскольку в правительственных документах закреплён принцип мультикультурного развития, тогда как практические рекомендации ориентированы на приобщение иммигрантов к финской культуре и базируются на ожиданиях ассимиляции иммигрантов.

Гражданство

Необходимыми условиями получения иммигрантами гражданства Финляндии являются:

- достижение возраста 18 лет;
- постоянное пребывание в Финляндии в течение 5 лет;
- достойный образ жизни (отсутствие судимости за совершение криминальных правонарушений, невыплаченных долговых обязательств и пр.);
- надежный источник дохода;
- знание финского или шведского языка.

В январе 2003 г. парламент Финляндии одобрил проект нового закона о гражданстве. Наиболее важные изменения, которые произойдут со вступлением в силу нового закона, касаются предоставления гражданам Финляндии возможности иметь двойное (множественное) гражданство. Для бывших финских граждан и их потомков предусматривается возможность возобновления гражданства Финляндии, для чего достаточно уведомить Иммиграционное управление о своем желании сделать это.

Международная миграция и общественное мнение

Согласно результатам обследований общественного мнения, проводившихся в 1987 г., 1988 г., 1993 г., 1998 г. и 1999 г., отношение финнов к иммигрантам в 1998-1999 гг. было более позитивным, нежели в 1993 г., во время экономического спада и широкомасштабной безработицы в Финляндии, однако не столь дружелюбным как до начала рецессии в 1987 г., когда число иммигрантов в стране было значительно меньше.

Следует отметить, однако, что рост толерантности по отношению к иммигрантам в финском обществе в большей степени касается представителей скандинавских и англосаксонских стран, а также бывших «советских финнов». Тогда как отношение к русским, арабам и сомалийцам стало более негативным.

Структура управления миграцией

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|--|
| <p>Министерство иностранных дел</p> <p>Координация международного сотрудничества, международные соглашения визовая политика.</p> <p><u>Посольство и консульство за рубежом</u></p> <p>Визы, разрешения на работу и пребывание</p> | <p>Вопросы въезда, выезда и пребывания иностранцев в стране, предоставления гражданства.</p> <p><u>Иммиграционное управление</u></p> <p>Разрешение на пребывание и работу, вопросы предоставления убежища, депортация, вопросы предоставления гражданства, ведение регистра иностранцев.</p> <p><u>Пограничная служба</u></p> <p>Контроль въезда и выезда иностранцев.</p> <p><u>Полиция</u></p> <p>Разрешения на пребывание и работу, рассмотрение заявлений беженцев, проверка дорожных документов и паспортов иностранцев, депортация, надзор</p> | <p>Принятие беженцев, интеграция иммигрантов, координация вопросов, связанных с противодвижением расизму и дискриминации.</p> <p>Офис Ответственного за дела этнических меньшинств</p> <p>Охрана прав этнических меньшинств и иностранцев, <u>Центры занятости и экономического развития</u></p> <p>Руководство муниципалитетами в вопросах принятия беженцев, надзор за центрами размещения беженцев, содействие занятости.</p> <p><u>Центры размещения беженцев (15)</u>: под управлением муниципалитетов (10), под управлением Красного Креста (2), под управлением государства (3).</p> <p><u>Службы занятости (167)</u></p> <p>Интеграция иммигрантов, меры по трудоустройству иммигрантов, проведение экспертизы при выдаче разрешений на трудоустройство</p> | <p>Министерство образования</p> <p>Вопросы образования иммигрантов</p> <p><u>Национальный Совет по вопросам образования</u></p> <p>Организация образования иммигрантов</p> | <p>Министерство социального развития и здравоохранения</p> <p>Координация вопросов здравоохранения и социального обеспечения иммигрантов</p> | <p>Министерство юстиции</p> <p>Проблемы законодательной защиты и противодействия дискриминации.</p> <p><u>Апелляционный суд</u></p> <p>Апелляция решений Иммиграционного управления</p> |
|--|--|---|---|---|--|



Франция

Геополитический контекст

Франция является традиционно страной иммиграции, которая на протяжении более чем 150 лет принимает у себя потоки иностранных граждан, стремясь таким образом противостоять естественной убыли своего населения. Численность населения Франции составляет 60,4 млн. чел. (2000). Согласно переписи 1999 года, во Франции насчитывалось 3,26 млн. иностранцев и 4,3 млн. иммигрантов, часть которых получила французское гражданство. С 1990 по 1999 год число иммигрантов возросло на 3%, то есть увеличилось в той же пропорции, что и остальное население. Вследствие натурализации число иностранцев старше 18 лет осталось практически неизменным. В целом за последнее десятилетие только за счет иммиграции численность населения Франции увеличилась примерно на 500 тыс. человек.

Качественный состав мигрантов изменился в большей степени, чем его численность. Иммигранты 50-х, 60-х или 70-х годов были в основном выходцами из Италии, Испании, Португалии и из стран Северной Африки. В 1999 году три группы иммигрантов - португальцы, алжирцы и марокканцы - насчитывали примерно 500 тыс. человек. За ними по численности следуют выходцы из Турции, Италии, Испании и Туниса, а также из стран Африки. Больше всего среди иммигрантов итальянцев и испанцев, но значительная их часть получила французское гражданство.

Ежегодно разрешение на временное проживание во Францию получают около 100 тыс. граждан третьих стран. Большой части из них разрешение выдается в связи с воссоединением с семьей близким родственникам иностранцев, которые легально проживают во Франции. Фактически количество иностранных граждан, проживающих во Франции, из года в год остается неизменным. Число получающих французское гражданство примерно равно числу иностранцев, получающих разрешение на въезд с целью длительного пребывания. Разумеется, эта цифра не учитывает граждан Европейского союза, поскольку они рассматриваются как европейские граждане, имеющие право работать и жить во Франции на тех же основаниях, что и любой французский гражданин.

Кроме того, Франция предоставляет убежище политическим эмигрантам разных национальностей. В частности, с начала XX века она принимала итальянцев, поляков, русских белогвардейцев, украинцев, испанских республиканцев, армян, чилийцев, выходцев из Азии и др. В 1952 году Франция подписала Женевскую конвенцию 1951 г.,

которая регламентирует предоставление политического убежища. В стране было создано Французское бюро защиты беженцев и апатридов (ОФПРА). Французская Конституция гарантирует право убежища всем гражданам третьих стран, которые опасаются преследований на родине. Человек, признанный беженцем, получает десятилетний вид на жительство. Ежегодно около 20 тыс. человек обращаются с просьбой о предоставлении им статуса беженца. Примерно 20% из них этот статус получают.

Миграционная политика французского правительства осуществляется по трем направлениям¹:

- управление миграционными потоками
- борьба против нелегальной иммиграции
- интеграция иммигрантов, живущих во Франции.

В июле 1974 года в связи с замедлением темпов экономического роста правительство официально объявило о прекращении приема иммигрантов, за исключением случаев предоставления политического убежища и воссоединения семей. С этого момента, по данным Бюро международной миграции (ОМИ), именно процесс воссоединения семей становится основным источником притока иммигрантов.

Основные понятия (иммигрант, иностранец, беженец)²

Во французском миграционном законодательстве иностранец (иностраный гражданин) определяется как лицо, которое не имеет французского гражданства или обладает гражданством другого государства или не имеет вообще никакого гражданства (апатрид).

Иммигрант - лицо, родившееся за границей у иностранных граждан и приехавшее во Францию в этом качестве, чтобы устроиться на длительное время. Иммигрант может в течение своего пребывания во Франции получить французское гражданство.

Беженец - юридический статус, признанный ОФПРА, в приложении к Женевской Конвенцией от 28 июля 1951 г., который распространяется на две категории лиц: - к первой категории относятся все лица, отвечающие требованиям статьи 1 Женевской Конвенции от 28 июля 1951 г. относительно статуса беженца; - во второй категории рассматриваются " все лица, преследуемые в результате своей деятельности в борьбе за свободу (согласно закону от 11 мая 1998 г., статья 29). В соответствии со статьей 1

¹ Информация Посольства Франции в Америке, раздел «la France de A a Z» <http://www.info-france-usa.org/fr/aaz/immigration.asp>

² Глоссарий по иммиграции и интеграции, разработанный комиссией по терминологии в социальных областях http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/glossaire.shtml по состоянию на апрель 2003г.



Женевской Конвенции, беженцем может быть признано лицо, подвергающееся насилию или преследованию по расовому признаку, национальной принадлежности, вероисповеданию, языку, а также принадлежности к определенной социальной группе и политическим взглядам, вследствие которых оно вынуждено под угрозой жизни покинуть страну, в которой находится, и иммигрировать.

Миграционное законодательство

Основным французским законом об иммиграции является Закон от 2 ноября 1945 г. (включает в себя 9 глав и 40 статей), который регулирует процессы въезда в страну и дальнейшее в ней пребывание³. В этот закон было внесено более 40 поправок; последней же реформой иммиграционного законодательства было принятие закона Ж.-П. Шевенмана в мае 1998 г.⁴. Закон от 11 мая 1998 г. рассматривает положения, связанные с въездом и пребыванием иностранных граждан во Франции, а также другие вопросы, связанные с правом убежища.

Закон 1998 года был обсужден на заседаниях Национальной Ассамблеи, Сената и Конституционного суда, после принятия закона Национальной Ассамблеей. Решением Конституционного суда от 5 мая 1998г. закон был утвержден (ратифицирован) Президентом Республики.

Структура миграционных служб (единая централизованная служба отсутствует).

Среди институтов, которые занимаются вопросами миграции, следует рассмотреть следующие⁵:

- Министерство социальных дел, труда и солидарности включает в себя следующие организации и службы, занимающиеся проблемами мигрантов: ADRI, FASILD, OMI, SSAE, ASSFAM, DPM (о характере их деятельности см. ниже);
- Министерство внутренних дел, обеспечения внутренней безопасности и свобод, включающее в себя Управление по гражданским свободам и Центральное управление пограничной полиции, которое входит в структуру Генерального управления Национальной полиции. Управление пограничной полиции осуществляет контроль миграционных потоков и борьбу с нелегальной миграцией.

³ Закон в отношении въезда и пребывания иностранных граждан в Франции <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MBFAA.htm> по состоянию на апрель 2003г.

⁴ Закон № 98-349 от 11 мая 1998г. в отношении въезда, пребывания иностранных граждан в Франции и права убежища. <http://admi.net/jo/19980512/INTX9700112L.html> по состоянию на март 2003г.

⁵ Участники иммиграционной политики (источник: сайт Французской документации) http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/acteurs/polinterminist.shtml по состоянию на апрель 2003г.

□ Министерство иностранных дел занимается проблемами французских граждан за границей и иностранных граждан в Франции. Разрабатывает государственную политику в отношении иммиграции, в частности в области визового режима и передвижения иностранных граждан на территории Франции.

□ Министерство Юстиции, включает Управление по гражданским делам и печати, которое разделяет ответственность по вопросам гражданства с другими Министерствами

Кроме вышеперечисленных институтов, находящихся во Франции, существует Европейская организация, занимающаяся миграционными проблемами - Генеральное управление (JAI).

Основные направления деятельности институтов, занимающихся проблемами миграции.

Бюро международной миграции (ОМИ)⁶, учрежденное законом от 2 ноября 1945 г., было реформировано в 1988 г. (первоначально - Национальное иммиграционное бюро). Это общественное административное учреждение,⁷ которое относится к Министерству труда и солидарности и имеет монополию на ввоз во Францию иностранных рабочих. Кроме того, Бюро проводит набор рабочих всех национальностей во Франции для дальнейшей работы за границей, а также осуществляет организованную экспатриацию французских граждан за границу. ОМИ осуществляет контроль, прием иностранных граждан и их семей, способствует их пребыванию и дальнейшей интеграции среди французского населения.

ADRI (АДРИ)⁸ осуществляет сбор и распространение информации любого характера для оказания помощи и поддержки при интеграции иностранных граждан в общественную, культурную и экономическую жизнь Франции. Эта организация проектирует, развивает и предоставляет информационные, образовательные и технические средства в области миграции для работников общественных служб, муниципалитетов, добровольных ассоциаций, для социальных работников и т.д. Кроме того, эта организация предоставляет подобную информацию из других Европейских стран.

⁶ Бюро международной миграции (Office des migrations internationales, OMI) <http://www.omi.social.fr> по состоянию на апрель 2003г.

⁷ Публичными (общественными) службами государства во Франции называются центральные и местные структуры, осуществляющие свою деятельность в интересах всего общества, которое и финансирует в той или иной форме все виды этой деятельности. К ним относятся системы правосудия, полиции, образования, здравоохранение, а также железнодорожный транспорт и энергетика.

⁸ Агентство по развитию международных культурных отношений (Agence pour le développement des relations interculturelles, ADRI) <http://www.adri.fr/docs/adri.html> по состоянию на апрель 2003г.



Бывший Фонд социального содействия иностранным рабочим и их семьям (FAS) был преобразован в 2001 году в *Фонд содействия и поддержки, интеграции и борьбы с дискриминацией (FASILD)*⁹. Основная деятельность Фонда направлена на интеграцию иммигрантов и членов их семей во французское общество, а также на борьбу с дискриминацией. Фонд является общественным административным учреждением, которое находится на попечении государства и насчитывает примерно 250 человек, сто из которых работают в 17 региональных представительствах. Деятельность Фонда осуществляется по девяти направлениям: 1) деятельность, связанная с защитой окружающей среды и местом проживания; 2) помощь иммигрантам, находящимся в местах массового проживания; 3) профессиональная интеграция и адаптация иммигрантов; 4) социальная и семейная работа; 5) интеграция детей и молодежи; 6) интеграция посредством культурной деятельности; 7) интеграция посредством распространения информационных технологий; 8) поддержка действий, связанных с интеграцией и их участников; 9) обучение.

*Французское бюро защиты беженцев и апатридов*¹⁰ (OFPRA) является неправительственной организацией, обладающей финансовой и административной самостоятельностью. Это бюро существует в рамках Министерства Иностранных дел.

Французское бюро защиты беженцев и апатридов осуществляет юридическую, административную защиту беженцев и апатридов, обеспечивает связь с другими отделами министерств, которые занимаются подобными вопросами, а также следит за выполнением международных соглашений, договоров в защиту беженцев, проживающих во Франции, В частности, бюро следит за выполнением условий Женевского соглашения от 28-ого июля 1951 г. (статьи 1, 2 закона от 25 июля 1952 года относительно права убежища, измененные законом 11 мая 1998г.). Кроме того, бюро рассматривает запросы о предоставлении убежища, принимает или отклоняет просьбы о признании статуса беженца. При этом решения ОФПРА можно обжаловать в дальнейшем перед Комиссией по делам беженцев.

⁹ Фонд содействия и поддержки, интеграции и борьбы с дискриминацией (le Fonds d'Action et de Soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, FASILD http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/acteurs/organisme_fas.shtml по состоянию на апрель 2003г.

¹⁰ Французское бюро защиты беженцев и апатридов (Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA), Глоссарий по иммиграции и интеграции, разработанный комиссией по терминологии в социальных областях, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/glossaire.shtml по состоянию на апрель 2003г.

*Социальная Служба помощи эмигрантам*¹¹ (SSAE) играет важную роль в процессе приема и интеграции иммигрантов и беженцев, обеспечивая их социальной специализированной помощью. Социальная Служба помощи эмигрантам оказывает помощь иммигрантам и эмигрантам в трудных ситуациях, которые они могут встретить в процессе своего перемещения или обустройства на новом месте. Кроме того, Служба способствует восстановлению семей, оказывает защиту женщинам и детям, мигрирующим по отдельности, служит связью между эмигрантом и финансовыми учреждениями.

*Ассоциация социальной помощи семейным мигрантам (семьям-мигрантам)*¹² (ASSFAM) осуществляет специализированную деятельность в отношении мигрантов всех национальностей и членов их семей. Компетентность данной ассоциации выражается в знании национальных и международных норм права, культурных и национальных особенностей различных сообществ иммигрантов. Ассоциация социальной помощи принимает лиц иностранного происхождения, которые планируют постоянно проживать во Франции и сталкиваются со различными проблемами. Ассоциация проводит консультации и помогает найти нужное решение проблем в различных ситуациях, в которые попадают иммигранты.

*Управление по вопросам народонаселения и миграции*¹³ (DPM) было создано в 1966 году при Министерстве общественных дел, труда и солидарности. Управление может осуществлять свою деятельность самостоятельно или, что наиболее часто, работая совместно с другими административными и общественными учреждениями. Например, с такими как Бюро международной миграции, Фонд содействия, поддержки, интеграции и борьбы с дискриминацией и др. В процессе совместной работы Управление обеспечивает этим организациям поддержку в вопросах приема, интеграции иммигрантов, а также обеспечивает решение проблем, связанных с получением гражданства. Управление состоит из трех отделов: отдела демографии, движения населения и международных отношений, отдела приема, интеграции иностранных граждан и отдела натурализации.

¹¹ Социальная Служба помощи эмигрантам (Le Service Social d'Aide aux Emigrants , SSAE) http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/acteurs/organisme_ssae.shtml по состоянию на апрель 2003г.

¹² Ассоциация социальной помощи семейным мигрантам (семьям-мигрантам), L'Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM) http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/acteurs/organisme_assfam.shtml по состоянию на апрель 2003г.

¹³ Управление по вопросам народонаселения и миграции (Direction de la population et des migrations, DPM) <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MESG0010710A> по состоянию на апрель 2003г.

Интеграция иммигрантов.

Важным моментом в деятельности вышеперечисленных организаций выступает проблема интеграции иностранных граждан среди французского населения, которая в большинстве случаев определяет иммиграционную политику Франции. Иммигранты всегда сохраняют приверженность своей общине и своей национальной или "этнической" культуре. Но политические традиции французского общества стремятся оказывать воздействие на их участие в экономической и общественной жизни.

В мировой практике выделяется три основные модели интеграции иностранных граждан в общественную и политическую жизнь государства¹⁴ :

- так называемая этническая (немецкая) модель, в соответствии с которой национальная принадлежность основывается, прежде всего, на родстве ("право крови"), а также на языковой, культурной и религиозной общности; в этой модели иностранные "этнические" общины рассматриваются, как не подлежащие ассимиляции, и проводимая политика не ставит своей задачей превратить их в граждан страны;
- политическая (французская) модель, согласно которой национальность-гражданство основывается главным образом на присоединении к общественному договору ("право почвы"); в этом случае все формы так называемой "этнической" идентификации вытесняются из сферы государственной в сферу частную (светский характер государства), а имплицитной (неявной) целью политики является *индивидуальная* ассимиляция каждого иммигранта через школу и другие институты;
- так называемая общинная (англосаксонская) модель, в которой меньшинства признаются участниками политической жизни (не юридически, но в социальной сфере); в этом случае возникает опасность того, что идеологический дифференциализм может привести к коллективным формам пространственной, социальной и экономической сегрегации иммигрантов.

В большинстве случаев наблюдатели сходятся во мнении, что французская модель интеграции доказала свою жизнеспособность¹⁵: иммигранты первой волны (итальянцы, поляки, бельгийцы, испанцы и т. д.) ассимилированы, а иммигранты новой волны (португальцы, выходцы из стран Магриба) находятся в процессе социальной, культурной и политической интеграции. Сложнее обстоит вопрос с их участием в экономической

¹⁴ Информация посольства Франции в Москве, раздел «Образ жизни» http://www.ambafrance.ru/rus/looks/france_today/immigration.asp по состоянию на апрель 2003г.

¹⁵ Информация посольства Франции в Москве, раздел «Образ жизни» http://www.ambafrance.ru/rus/looks/france_today/immigration.asp по состоянию на апрель 2003г.



жизни и с трудоустройством. Действительно, если исходить из классических критериев интеграции, то:

- *доступ к получению гражданства* подтверждает эффективность модели: в то время, когда требовалось "волеизъявление", дети иммигрантов в массовом порядке обращались с просьбой о предоставлении им французского гражданства; теперь они получают его автоматически;
- *смешанные браки* (между французами и иностранцами) довольно многочисленны: согласно переписи 1999 года, из 271361 брака, заключенного в 1998 году, 9,6% были заключены с супругом-иностранцем;
- *в школе*, по утверждению социологов, при наличии сопоставимых социально-экономических и семейных условий, успеваемость у детей иммигрантов, по меньшей мере не хуже, чем у французских детей;
- *в области жилья*, нет оснований говорить о существовании гетто, в определенном смысле слова; так называемые "неблагополучные" кварталы населяют представители различных маргинальных групп населения, этнический состав которых не однороден. Следует, однако, уточнить, что примерно две трети иммигрантов живут в городах с населением более 200 тыс. человек (треть проживают в регионе Иль-де-Франс). В некоторых кварталах, местах компактного проживания и жилых комплексах, где обитают наиболее обездоленные в социально-экономическом плане слои общества, наблюдается повышенный процент иммигрантов.

Тем не менее, существует мнение, что в ряде областей французская модель имеет недостатки, даже с учетом того, что трудности иммигрантов имеют не столько "этническую" (иностранное происхождение, национальная культура), сколько социально-экономическую природу (происхождение из низов, низкая квалификация).

Что касается *школьной ориентации*, то молодые иностранцы имеют меньше шансов пройти "нормальный" курс подготовки (колледж, лицей общего профиля, вуз). К тому же французские семьи, принадлежащие к среднему классу, прибегают к всякого рода ухищрениям, чтобы не отдавать своих детей в школы с высоким процентом детей иностранцев (запись в частные школы, манипуляции со школьными карточками и т. д.). Сами школы подразделяются на заведения, формирующие либо "элитные" группы и профессии, либо непрестижные группы, где наблюдается некая социальная и, следовательно, "этническая" однородность.

Что касается *занятости*, то в 1999 году насчитывалось 1 млн. 970 тыс. иностранцев

- представителей экономически активного населения (то есть лиц, которые имеют работу или ищут ее), что составляло 7,8% от общей численности экономически активного населения. Из них рабочие составляли 46% (26% в среднем по стране). Впрочем, иммигранты в основном относятся к рабочим категориям вне зависимости от страны происхождения, однако это особенно характерно для выходцев из Марокко и Алжира. Иммигрантам приходится сталкиваться с меньшей обеспеченностью своего трудового статуса (наем по контракту на определенный срок, временная работа). Среди них особенно высок уровень безработицы, в наибольшей степени это касается выходцев из неевропейских стран.

В соответствии с демократическими традициями политика государственных органов не должна проводить различия по национальному признаку. Во французском праве не существует положений, дискриминирующих иностранцев по отношению к гражданам Франции. Иностранцы пользуются такими же гражданскими, социальными и экономическими правами, как и остальные граждане страны; политические же права (активное и пассивное избирательное право) закреплены только за гражданами Франции. Например, положения и меры по борьбе с безработицей или по профессиональному трудоустройству не рассматривают иммигрантов как особую часть населения, но могут иметь к ним отношение как к лицам, "поставленным в неблагоприятные условия", наряду с хроническими безработными, родителями-одиночками, инвалидами или молодыми людьми без квалификации.

Однако Фонд содействия, поддержки, интеграции и борьбы с дискриминацией иностранных рабочих и их семей ставит своей задачей способствовать социальной интеграции иммигрантов путем проведения различных акций, направленных на семью, детей и молодежь, мероприятий в области жилья (организация общежитий для иностранных рабочих), в области профессионального образования (в том числе ликвидация неграмотности) и в области занятости иммигрантов.

Некоторые исследователи полагают, что причины трудностей в процессе интеграции носят не только экономический или социальный характер (слабая профессиональная подготовка, недостаток финансовых, социальных и прочих ресурсов). Они также кроются во взаимном неприятии культур¹⁶.

Дискриминация иммигрантов наблюдается в первую очередь при приеме на работу. И если откровенно дискриминационные предложения о найме преследуются в уголовном

¹⁶ Информация посольства Франции в Москве, http://www.ambafrance.ru/rus/looks/france_today/immigration.asp по состоянию на апрель 2003г.



порядке, то существует целый ряд более тонких способов отказа, не подпадающих под действие закона.

Проявления *расизма* наблюдаются, прежде всего, по отношению к представителям тех народов, чье присутствие напоминает о конфликтах в колониальную эпоху. Его жертвами становятся в основном выходцы из стран Северной Африки (значительно чаще, чем выходцы из стран Африки к югу от Сахары, Азии и тем более Португалии). Принадлежность к исламу, который является во Франции второй религией по числу приверженцев, воспринимается подчас как "неспособность к ассимиляции" в рамках французской цивилизации или, по меньшей мере, как вызов светскому характеру государства и национальной интеграционной традиции. Кроме того, известные различия в традициях (положение женщины, образ жизни, влияние семьи и т. д.) способствуют восприятию иммигранта как чужака.

На сегодняшний день проблему иммиграции во Франции невозможно рассматривать в отрыве от общеевропейского контекста, поскольку, с одной стороны, процесс интеграции различен у иммигрантов-европейцев и иммигрантов-неевропейцев (среди первых легче всего интеграция протекает у граждан Европейского союза, появление понятия "европейский расизм" по отношению ко вторым); а с другой стороны, политика в области иммиграции и интеграции регулируется теперь общеевропейскими договорами, в которых устанавливаются рамки для действий государств - членов Европейского союза. К тому же все они сталкиваются сегодня с аналогичными проблемами: перестройка экономики, кризис в сфере занятости, городская сегрегация, маргинализация работников низкой квалификации, необходимость пересмотра системы образования, проявления расизма и т.д.

Каждая страна характеризуется своими собственными способами интегрирования населения, вытекающими из ее политических традиций. Наряду с этим политика предоставления убежища и приема иммигрантов приобретает общий для всех стран Сообщества характер. Шенгенские соглашения (1985 и 1990 годов) уже привели к согласованию странами-участницами условий выдачи краткосрочных виз. Амстердамский договор 1997 года (статья 73 К) предусматривает, что Совет Европы определяет иммиграционную политику в двух областях: условия въезда и пребывания (выдача странами-участницами виз и видов на жительство, в том числе и в случаях воссоединения семей), с одной стороны, и в отношении незаконной иммиграции и незаконного пребывания - с другой. В перспективе (долгосрочной) такие решения будут приниматься

большинством голосов стран-участниц. Тем не менее, государства-члены сохраняют возможность самостоятельно определять собственные методы формирования гражданского общества в своих странах.

Франция имеет свою позицию в отношении общеевропейской политики в области иммиграции, которая отражает следующие четыре подхода¹⁷:

Иммиграция должна рассматриваться как важный элемент отношений Европы со странами происхождения иммигрантов. Одним из основных приоритетов Европейского союза в области иммиграционной политики должно быть содействие развитию стран происхождения, чтобы стабилизировать их население.

Европа должна заниматься интеграцией постоянно проживающих иностранцев среди местного населения, включая возможность получения гражданства. В отношении тех, кто получил право на въезд в страну на основе долгосрочного вида на жительство, должен применяться единый принцип отсутствия дискриминации между ними и гражданами страны, причем не только в отношении социальных прав, но и в отношении возможности трудоустройства и политических свобод, кроме случаев, связанных с суверенитетом страны.

В области контроля над миграционными потоками каждая страна должна оставаться свободной в определении своих возможностей в отношении интеграции и числа иностранных граждан, которых она может принять. Наиболее же эффективный способ сохранять контроль над миграционными потоками заключается в организации единого для Европы пограничного контроля на внешних границах и борьбы с нелегальной иммиграцией. Безусловное выполнение условий Женевской конвенции по беженцам.

Краткосрочное и долгосрочное пребывание.

Въезд во Францию может осуществляться на краткосрочный (до трех месяцев) и долгосрочный периоды¹⁸. Разрешение на въезд во Францию с целью длительного пребывания (более трех месяцев) ограничено рядом конкретных обстоятельств. Его получают лица, прибывающие в связи с воссоединением семьи (дети, жены, мужья) и студенты. Трудовая иммиграция ограничена: желающие въехать во Францию, чтобы там работать, должны доказать, что никакой французский гражданин или проживающий во Франции гражданин третьей страны не может занять соответствующую вакансию.

¹⁷ Иммиграционная политика западных стран : Альтернативы для России /Под. ред. Г. Витковской; Междунар. орг. по миграции. Моск. исслед. программа по миграции. – М.: Гендальф. 2002., с.211.

¹⁸ Въезд, пребывание и размещение во Франции (источник сайт – Французская документация) http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/legislation/sommaireentreesejour.shtml



Существуют две разновидности видов на жительство: на один год с возможностью возобновления и на десять лет. Десятилетний вид на жительство предоставляется после длительного пребывания во Франции. Исходя из интересов общественного порядка или национальной безопасности, правительство может отказать в выдаче вида на жительство.

Виза для краткосрочного пребывания действительна в течение трех 3 месяцев, она позволяет однократный или многократный въезд в Францию, а также передвижение в течение трех месяцев по всему Шенгенскому пространству.

Во многих ситуациях, касающихся въезда и пребывания, имеются различия в миграционной политике для граждан стран Шенгенского Соглашения и граждан стран, которые не входят в зону Шенгенского Соглашения.

Если иностранный гражданин хочет работать по найму, при этом он не является выходцем из страны Шенгенского Соглашения, то он должен получить рабочее разрешение. Рабочее разрешение будет ему выдано после медицинского контроля, который проводится при ОМИ или при Управлении Департамента социальной и санитарной защиты (DDASS). Кроме того, ОМИ осуществляет сбор досье на иностранного рабочего. Если работодатель будет использовать работника без рабочего разрешения, то за нарушение закона налагается специальный штраф, который он должен будет оплатить в ОМИ.

Если иностранный гражданин желает осуществить не наемную деятельность или он прибывает во Францию как проситель или как студент на срок, превышающий 3 месяца, он должен получить карту пребывания (проживания), при этом пройдя медицинский контроль в ОМИ.

Чтобы въехать на территорию Франции, иностранному гражданину (если страна не входит в Шенгенскую зону) необходимы:

- виза для пребывания, проживания или транзита
- декларация для въезда на территорию
- в случае отказа при въезде во Францию необходимо предоставить документ об отказе при въезде на территорию Франции и нахождении в зоне ожидания
- свидетельство (удостоверение) о приеме гражданами Франции.

Иностранцы граждане стран Шенгенского соглашения могут свободно въезжать и пребывать во Франции в течение трех месяцев. По истечении трех месяцев они должны будут либо покинуть страну, либо осуществить запрос в Префектуре по месту их

жительства во Франции для дальнейшего пребывания или работы в стране. Так, например, если иностранный гражданин страны, являющейся членом Шенгенского Соглашения, хочет работать или продолжить обучение более трех месяцев, он должен получить карту проживания (пребывания) в Префектуре по месту жительства.

Если иностранный гражданин желает осуществить деятельность, не связанную с наймом на работу, или он прибывает во Францию как проситель или как студент на срок, превышающий 3 месяца, он должен получить карту пребывания по месту учебы или проживания во Франции.

Натурализация и гражданство

Получение французского гражданства осуществляется в соответствии с Кодексом законов о гражданстве, введенным в действие актом от 19 октября 1945 года (с изменениями от 1973, 1984, 1993, 1998 годов)¹⁹. Он основывается как на "jus soli" (праве почвы), по которому человек является французом на основании его рождения и проживания на территории Франции, даже если его родители являются иностранцами, так и на "jus sanguinis" (праве крови), в соответствии, с которым человек является гражданином Франции вне зависимости от его места рождения и проживания, если его родители - французы.

Французское гражданство можно получить тремя основными способами:

- натурализация, то есть предоставление гражданства лицам, достигшим совершеннолетия и прожившим во Франции не менее пяти лет;
- получение гражданства детьми, родившимися от иностранцев и проживавшими во Франции не менее пяти лет между 11 годами и возрастом совершеннолетия (в силу статьи 44 данного закона). Для получения этого права в период с 1993 года (закон от 22 июля) по 1998 год (закон от 16 марта) требовалось "волеизъявление";
- заявление, подаваемое вследствие брака с французским гражданином или гражданкой (брак должен длиться не менее года).

Примерно 100 тыс. человек ежегодно получают французское гражданство.

Нелегальная миграция.

Французский закон предусматривает и меры борьбы с нелегальной иммиграцией. Любой иностранец, находящийся на территории Франции без действительной визы или вида на жительство, должен покинуть страну. Правительству разрешено задерживать на

12 суток гражданина третьей страны, нелегально находящегося на территории Франции²⁰. Такое задержание входит в компетенцию судебных властей. Этот срок предназначен для того, чтобы организовать высылку иностранца в страну происхождения. Всякий иностранец, нелегально находящийся в стране, должен быть выслан в страну происхождения, если только у него нет серьезных оснований опасаться там преследований. "Префекты" (местные власти, отвечающие за иммиграцию) ежегодно принимают около 100 тыс. решений о высылке граждан третьих стран. Фактически же из Франции ежегодно высылается около 20 тыс. человек, находящихся в стране нелегально. Причина заключается в том, что выполнение решения - очень трудная задача для полицейских служб, отвечающих за иммиграцию. В большинстве случаев оказывается, что арестованные граждане третьих стран, нелегально находящиеся во Франции, уничтожили или спрятали свои паспорта. Таким образом, их личность не может быть установлена.

Французские власти всегда имеют право предоставить вид на жительство любому нелегальному мигранту по причинам гуманитарного характера, даже если это решение не находится в строгом соответствии с законом²¹. Данный принцип был подтвержден Государственным советом, который является высшей судебной инстанцией по вопросам иммиграции. Однако такие решения носят исключительный характер. Кроме того, французское правительство по политическим причинам периодически проводит широкомасштабные амнистии, решая легализовать или урегулировать положение большого числа нелегальных иммигрантов. В основе этой меры лежали определенные критерии: семейные или личные связи, состояние здоровья, боязнь преследования в стране происхождения.

Позиция французских властей весьма ясна: эта амнистия - исключительная мера, связанная с необходимостью на гуманитарной основе решить ряд личных и семейных проблем. Реформа закона 1998 г. должна предотвратить повторение подобных ситуаций. При этом проблема нелегальной иммиграции остается нерешенной.

По общей оценке число нелегальных иммигрантов во Франции составляет приблизительно 300 тыс. человек, прибывших в основном из Китая, Алжира, Марокко,

¹⁹ Информация посольства Франции в Москве, раздел «Образ жизни» http://www.ambafrance.ru/rus/looks/france_today/immigration.asp по состоянию на апрель 2003г.

²⁰ Иммиграционная политика западных стран : Альтернативы для России /Под. ред. Г. Витковской; Междунар. орг. по миграции. Моск. исслед. программа по миграции. – М.: Гендальф. 2002., с.206-207.

²¹ Иммиграционная политика западных стран : Альтернативы для России /Под. ред. Г. Витковской; Междунар. орг. по миграции. Моск. исслед. программа по миграции. – М.: Гендальф. 2002., с.208.

Африки и бывшей Югославии. Около половины нелегальных мигрантов приехали самостоятельно. Размещение им обеспечивают живущие во Франции родственники. Большинство нелегальных мигрантов, прибывающих из соседних стран, остаются в стране с помощью своих семей. Одной из основных причин нелегальной иммиграции является нелегальное трудоустройство.

Борьба с нелегальной иммиграцией, по мнению французских властей, имеет смысл, если одновременно прилагаются максимальные усилия по интеграции легально проживающих граждан третьих стран и уважается право на политическое убежище.

Последние изменения миграционного законодательства.

10 апреля 2003 г. Премьер-министр Жан-Пьер Раффарен и министр по социальным (общественным) делам Франсуа Фийон представили в прессе Программу Правительства по улучшению процесса интеграции легальных иммигрантов, которая характеризуется "человечностью" и "твердостью, закрытостью" в отношении нелегальной миграции.²²

Мера, цель самой новаторской программы - это создание "договора (контракта) приема и интеграции".

Договор будет предлагать всем новоприбывшим (на законных основаниях) (100000 человек в год) личное социальное сопровождение в обмен на добровольное прослушивание курсов французского языка (от 200 до 500 часов) и гражданского образования.

Правительство Франции имеет целью достигнуть "нулевой процент нелегальной иммиграции", и осуществляет активную политику "закрытости".

Основным элементом политики интеграции является контракт интеграции, предназначенный для 100000 иммигрантов которые имеют документы для долгосрочного пребывания и устраиваются каждый год легально во Франции.

Контракт интеграции заключается на 1 год и может быть возобновлен один раз. Франция, со своей стороны, обязуется предоставить каждому новоприбывшему на законных основаниях "пособие по приему". Иммигрант, со своей стороны, обязуется соблюдать французские законы, уважать республиканские ценности и получить образование (некоторое).

Кроме того, контрактом предусматриваются прохождение курсов французского языка, курса гражданского образования (один день) и в случае необходимости

²² Программа правительства в области интеграции (французская электронная газета) <http://fr.news.yahoo.com/030410/202/3530x.html>; <http://fr.news.yahoo.com/030410/5/35329.html>

предусматривается "персональное социальное сопровождение". Этот проект должен быть введен в действие, начиная с июля по декабрь 2003г. в 12 департаментах.

В основном этот контракт будет касаться лиц, осуществляющих воссоединение семьи и лиц, которые получили статус беженца.

Межведомственный комитет по интеграции планирует создать в начале 2004г. Французское Агентство по приему и международным миграциям (AFAMI). Будет проведена реорганизация Бюро по международным миграциям (ОМІ) и Службы помощи иммигрантам (SSAE). Так, вопросы перегруппировки семей и некоторые вопросы, связанные с приемом беженцев, которые входили в компетенцию Бюро по международным миграциям, будут рассматриваться в Агентстве. Также вопросами приема и лингвистического образования, которые входили в компетенцию Службы помощи иммигрантам, будет заниматься Французское Агентство по приему и международным миграциям.

Кроме того, политика интеграции будет осуществляться в отношении "детей иммиграции", и она будет называться " Социальное и профессиональное развитие". Речь идет о расширении тех действий, которые уже осуществляются в этой области: доступ в школы (открытые школы), поддержка в школах детей иммигрантов, шефство над молодежью через отделы кадров предприятий, стипендии лучшим ученикам и студентам, подготовка к государственным должностям и т.д.

Помимо мер, связанных с приемом прибывших впервые, программа будет осуществлять общественное и индивидуальное продвижение иммигрантов, а также деятельность против нетерпимости и способствовать реализации принципа равенства прав.

Комиссия по законам Национальной ассамблеи 28 мая 2003 г. приняла проект закона, который реформирует право в области предоставления убежища во Франции.²³ Закон предусматривает сокращение отсрочки при рассмотрении запроса о предоставлении убежища, рационализируя процедуры и вновь сосредотачивая их вокруг ОФПРА (Французского бюро по защите беженцев и апатридов), возрождая и реформируя в духе распоряжений уже адаптированных множеством европейских партнеров. В настоящее время 80000 иностранных граждан запрашивают каждый год право убежища во Франции. В данном случае предусмотрено две процедуры.

²³ Реформа право в области предоставления убежища (французская электронная газета) <http://fr.news.yahoo.com/030528/85/386by.html>



Одна процедура, определенная Женевской Конвенцией позволяет иностранцам, укрывающимся от преследования властей, просить убежища согласно Конвенции (т.н. "конвенционное убежище"). Запросы составляют примерно 48000 каждый год и подаются в ОФПРА.

Другая процедура, касающаяся лиц, преследуемых не государством, позволяет просить убежище территориальное. Количество ходатайств составляет примерно 32000, они направляются в префектуры для рассмотрения. Изучение ходатайств о предоставлении территориального убежища входит в компетенцию Министерства внутренних дел.

Рассмотрение досье беженца может длиться два года. В течение этого времени лицо, которое осуществляет запрос, получает пособие в период ожидания принятия решения по его ходатайству. Решение по 80% запросов откладывается на более долгий срок и впоследствии может отклоняться.

Новый текст предусматривает с 1 января 2004 года создание единого бюро, учрежденного под эгидой ОФПРА, которое будет заниматься рассмотрением и классифицированием всех запросов о предоставлении убежища. Все запросы должны будут направляться в ОФПРА и убежище территориальное будет отменено.

Реформа вводит также понятие «внутреннего убежища». Это изменение будет направлено на отклонение ходатайств лиц, которые могут найти убежище а "другой территории своей страны", а также ходатайств от граждан "стран надежного статуса".

Реформа в области предоставления убежища будет сопровождаться усилением мер против нелегальной миграции. В частности, через увеличение числа административных задержаний нелегальных иммигрантов и увеличение продолжительности процедуры рассмотрения отдельного случая (в настоящее время административное задержание составляет 12 дней максимум) для организации отъезда нелегального иммигранта.

30 апреля 2003 в Национальной Ассамблее был рассмотрен проект закона в отношении иммиграции и пребывания иностранных граждан во Франции²⁴. Этот закон был представлен Николя Саркузи, министром Внутренних дел, внутренней безопасности и свободы.

Правительство стремится восстановить ясный подход к проблемам иммиграции, осуществляя прием иммигрантов, в частности жертв, которые подвергаются

²⁴ Проект закона в отношении предмета иммиграции и пребывания иностранных граждан во Франции /Документ Национальной Ассамблеи № 823/ <http://www.assemblee-nat.fr/12/projets/pl0823.asp>



преследованиям, и усилить борьбу против нелегальной иммиграции, без чего невозможно будет осуществлять качественный прием иммигрантов.

Настоящий закон предлагает реформирование процедур, связанных с предоставлением убежища, а также содержит некоторые правила относительно въезда, пребывания иностранных граждан во Франции и борьбы против нелегальной иммиграции. Этот закон составлен в рамках международных обязательств и направлен на улучшение национального законодательства в области въезда и пребывания выходцев из третьих стран на европейской территории.

Швейцария

Сегодня Швейцарию можно назвать страной иммигрантов, однако, так было не всегда. На протяжении столетий швейцарцы покидали страну в поисках работы и богатства в других государствах. Сегодня Швейцария - богатая страна, и многие хотели бы поселиться здесь. В некоторых кантонах, например, в Женеве, иммигранты в первом поколении составляют до 30% населения. В результате были приняты законы, ограничивающие иммиграцию и чрезвычайно затрудняющие получение швейцарского гражданства. Законы оказывают предпочтение высококвалифицированным специалистам и состоятельным людям, при этом оказывая им содействие при переезде в страну и организации своего дела.

Численность населения в 2002 году составляла 7320900 чел., из них швейцарцы - 5834100 чел. (79,7%), иностранные граждане - 1486800 чел.(20,3%). Население в стране увеличивается в основном благодаря растущему числу иностранных граждан.

Законодательство

Обсуждение всех законопроектов и контроль над деятельностью правительства осуществляет Федеральная Ассамблея, состоящая из двух палат - Национальный Совет (представляет народ) и Совет Кантонов (представляет кантоны). Швейцария состоит из 26 кантонов, которые делятся на общины. Швейцарец в первую очередь – член общины, потом гражданин кантона и уже потом гражданин Швейцарии. Многие вопросы, в частности вопросы натурализации в отношении иностранных граждан, решаются сначала на уровне общины, затем кантона и Федерации.

Иммиграционное законодательство различает *три группы иммигрантов*:

1. Квалифицированные специалисты, например, инженеры и консультанты, приезжающие в Швейцарию, чтобы работать в качестве высококвалифицированных специалистов или для организации своего бизнеса; состоятельные люди, планирующие жить в Швейцарии на проценты от своего капитала. Эти иммигранты являются предпочтительными с точки зрения швейцарского иммиграционного законодательства.

2. Беженцы, желающие получить в Швейцарии политическое убежище. Уже многие годы Швейцария принимает сотни тысяч политических беженцев со всего мира и планирует продолжать эту деятельность в будущем. Однако, законы препятствуют получению убежища лицам, которые хотели бы воспользоваться лишь преимуществами швейцарской системы социального обеспечения.

3. Неквалифицированные рабочие, особенно из Португалии, северной Испании и южной Италии, которые приезжают, привлеченные возможностями высоких заработков. Закон ограничивает возможность иммиграции таких лиц.

Последние изменения в законодательстве касались процедуры получения гражданства, они упростили процедуры натурализации и предоставления двойного гражданства. Следующий этап реформирования законодательства связан с предоставлением политических прав иностранным гражданам, разработкой и принятием нового федерального закона об иностранных гражданах. Проект нового закона был рассмотрен 8 марта 2002 г. Федеральным Советом.

Законодательством предусматривается *три основные формы проживания*²⁵:

- вид на жительство (форма В)
- разрешение на постоянное проживание (форма С)
- разрешение на сезонные работы (форма А)

Швейцарское правительство адаптирует свою политику в отношении иностранных граждан к современным нормам и правилам, основывающимся на международном праве. Законодательной базой в отношении иммигрантов служит Федеральный закон от 26 марта 1931г²⁶, касающийся пребывания и проживания иностранных граждан. Этот закон планируется заменить в ближайшее время новым законом.

Политика привлечения иностранцев по *"модели трех кругов"* была введена в 1991г. Согласно этой модели рабочие набираются первоначально в странах Европейского союза, потом в странах, которые не входят в ЕС, но являются традиционными странами эмиграции. И в последнюю очередь (третий круг) набираются рабочие из других стран. Выходцам из стран «третьего круга» правительство Швейцарии не оказывает поддержки, за исключением высококвалифицированных специалистов в рамках проекта помощи и кооперации развития.

Институты, службы, занимающиеся вопросами иммиграционной политики и проблемами иностранных граждан в Швейцарии:

1. Федеральная Ассамблея Швейцарской Конфедерации
2. Министерство иностранных дел
3. Министерство внутренних дел

²⁵ Информация Федерального офиса иммиграции, интеграции и эмиграции Швейцарии (IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse); http://www.auslaender.ch/aufenthalt/index_f.asp?submenu=1 по состоянию на май 2003г.

4. Министерство юстиции и полиции
 5. Федеральный офис иммиграции, интеграции и эмиграции (IMES)
 6. Федеральный департамент по делам иностранных граждан (DFAE)
 7. Федеральный департамент юстиции и полиции
 8. Швейцарский совет по делам беженцев
 9. Швейцарское отделение правозащитной организации
 10. Швейцарское отделение международной организации Красного Креста
- Въезд в Швейцарию²⁷.

Чтобы въехать в Швейцарию, выходцы других государств должны представить документ, признающийся в Швейцарии. В определенных случаях требуется также виза. Кроме того, граждане других государств должны располагать достаточными средствами, способными удовлетворить их нужды во время транзита или пребывания в Швейцарии, или иностранный гражданин должен иметь законную возможность их заработать.

Цель и продолжительность пребывания: иностранный гражданин, который въехал в Швейцарию, не должен запрашивать разрешение на пребывание. Это требуется только в том случае, если данное лицо собирается заниматься деятельностью, приносящей доход, или планируемое пребывание превышает три месяца. После трех месяцев пребывания в Швейцарии должно быть прервано на период продолжительностью не менее 1 месяца. Общая продолжительность пребывания в Швейцарии не должна превышать 6 месяцев на протяжении 12 месяцев. Иностранцы, получающие визу, могут пребывать в Швейцарии в течение срока, обозначенного в визе.

Визы²⁸

Швейцария не является членом Шенгенского соглашения, поэтому со швейцарской визой нельзя въехать в страны Шенгена и наоборот.

Существуют следующие *типы виз*:

Туристическая виза - необходима лицам, которые намерены провести в Швейцарии отпуск с проживанием в гостинице или арендованной квартире, или совершающим поездку по Швейцарии на туристическом автобусе.

²⁶ Федеральный закон от 26 марта 1931г., касающийся пребывания и проживания иностранных граждан в Швейцарии, принятый Федеральными Ассамблеями Швейцарской Конфедерации. http://www.admin.ch/ch/f/rs/142_20/index.html по состоянию на май 2003г.

²⁷ Информация Федерального офиса иммиграции, интеграции и эмиграции Швейцарии (IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse); http://www.auslaender.ch/einreise/index_f.asp?zone=2 по состоянию на июнь 2003гю

²⁸ Информация Посольства Швейцарии в Москве; http://www.eda.admin.ch/moscow_emb/r/home/vistou/travch.html по состоянию на май 2003г.



Гостевая виза - необходима лицам, направляющимся в Швейцарию, чтобы провести некоторое время у своих родственников или друзей.

Деловая виза - необходима лицам, направляющимся в Швейцарию для встречи с деловыми партнерами.

Транзитная виза - необходима лицам, отправляющимся в другие страны через Швейцарию. Транзитная виза дает право на пребывание в Швейцарии в течении не более 48 часов.

Учебная виза - необходима лицам, направляющимся в Швейцарию на учебу.

Рабочая виза - необходима лицам, принятым на работу по найму в Швейцарии.

Трудоустройство в Швейцарии²⁹.

Иммиграционная политика Швейцарского правительства носит ограничительный характер, что затрудняет получение вида на жительство с целью трудоустройства. Как правило, шанс получить вид на жительство имеют лица, претендующие на рабочие места, которые не могут быть заняты гражданами Швейцарии. Лицам, не являющимся гражданами стран-членов ЕС, первоначальное разрешение на работу может быть выдано в порядке исключения только в том случае, если они обладают высокой квалификацией, или если имеются особые причины, для исключения.

Посредничество при ввозе иностранной рабочей силы в Швейцарию не разрешено. Запрещается деятельность агентств по временному трудоустройству иностранцев в Швейцарии. Иностранцам, приступающим к работе в Швейцарии, оплачиваемой или неоплачиваемой, необходимо иметь разрешение на работу. Иностранец, работающий в Швейцарии без соответствующего разрешения, подлежит наказанию в уголовном и административном порядке.

Лица, работающие более восьми дней в течение трех месяцев, должны получить разрешение на работу/рабочую визу вне зависимости от их гражданства. При этом неважно, оплачивается их работа на территории Швейцарии или из-за границы. Если будет установлено, что кто-либо работает на территории Швейцарии, не имея при этом необходимого разрешения на работу, то как к нему самому, так и к его работодателю могут быть применены санкции в виде денежного штрафа до 5000 швейцарских франков.

²⁹ Информация Федерального офиса иммиграции, интеграции и эмиграции Швейцарии (IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse); http://www.auslaender.ch/arbeitsmarkt/index_f.asp по состоянию на май 2003г.

Кроме того, иностранец, работающий на территории Швейцарии без разрешения, подлежит высылке из страны с последующим запретом на въезд.

Работать в Швейцарии в качестве *au pair*, (проживая в семье и выполняя работу по дому в качестве платы за проживание), иностранный гражданин может не более 18 месяцев. Принимающая семья должна предоставить отдельную комнату и питание. Предполагается, что иностранец будет работать 30-40 часов в неделю, занимаясь уборкой дома, присматривая за детьми и т.п. Поскольку этот вид занятости рассматривается как форма получения дохода, он облагается налогами, которые взимаются при получении этого дохода. Кроме того, иностранец обязан получить разрешение на работу типа L . Количество таких разрешений весьма ограничено, поскольку каждый кантон имеет право предоставить определенное их число в течение каждого года.

Кроме того, Швейцария известна во всем мире высоким качеством своей образовательной системы, которая, что следует отметить особо, является достаточно открытой для иностранных учащихся. В некоторых университетах доля иностранных студентов сегодня превышает 40% и продолжает увеличиваться с каждым годом. Законодательство благоприятствует получению образования в Швейцарии для иностранных студентов.

Натурализация³⁰

Процедура получения натурализации бывает трех видов:

1. обычная натурализация
2. облегченная натурализация
3. реинтеграция

Предоставление обычной натурализации рассматривается на трех уровнях: федеральном, на уровне кантона и общины. Условия рассмотрения ходатайства на федеральном уровне таковы: 12 лет проживания данного лица в Швейцарии, интеграция, приспособление к образу жизни и обычаям, соблюдение законов и правил, отсутствие угрозы для внутренней и внешней безопасности государству.

Облегченная натурализация распространяется на супруга или супругу которые вступили в союз с швейцарцем, так же как и на иностранных детей отца или матери, имеющих швейцарское гражданство. Решение о предоставлении облегченной натурализации осуществляет Конфедерация. Федеральные условия для предоставления

³⁰ Информация Федерального офиса иммиграции, интеграции и эмиграции Швейцарии (IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse); http://www.auslaender.ch/einbuengerung/index_f.asp?submenu=1 по состоянию на май 2003г.

облегченной натурализации таковы: интеграция, соблюдение законов, отсутствие угрозы внутренней и внешней безопасности государству, дополнительные условия согласно статьям закона.

Реинтеграция предназначается для бывших граждан Швейцарии, которые по разным причинам утратили швейцарское гражданство. В компетенцию Конфедерации входит принятие решения о реинтеграции. Необходимые условия для рассмотрения дела таковы: связь со Швейцарией, отсутствие угрозы внутренней и внешней безопасности государству, дополнительные условия согласно статьям закона, отсутствие очевидных действий или причин, служащих основанием для отказа в реинтеграции.

Интеграция представлена в двух типах: интеграция этнических групп и интеграция семейная и индивидуальная. Интеграция затрагивает практически все сферы жизни: экономика, политика, церковь, масс-медиа, службы помощи иностранцам и т.д.

Двойное гражданство

С 1 января 1992 г. в Швейцарии было разрешено двойное гражданство без каких-либо ограничений. Любой человек, получающий швейцарское гражданство не должен, следовательно, отказываться от своего предыдущего гражданства. Швейцарские граждане, получающие другое гражданство, не должны отказываться от швейцарского.

Получение статуса политического беженца³¹

Политика Швейцарии в отношении предоставления политического убежища соответствует требованиям международных соглашений, в частности, Женевской конвенции .

В определении термина "беженец" проводится четкое различие между лицами, действительно покидающими свою страну в связи с преследованиями по политическим мотивам, и экономическими эмигрантами. Чтобы обосновать запрос о предоставлении политического убежища, требуется доказать, что в стране происхождения или постоянного проживания данное лицо подвергалось или опасается быть подвергнуто преследованию в связи с его политическими убеждениями, национальной, расовой или религиозной принадлежностью, либо в связи с принадлежностью к определенной социальной группе. Серьезной угрозой считается риск для жизни или физического здоровья, а также опасность для психического здоровья, являющаяся следствием непереносимого давления. Определенные мотивы бегства из страны, связанные с половой

³¹ Информация с сайта Switzerland.isyours.com (Швейцарское агентство, предлагающее финансовые и иммиграционные услуги для иностранных граждан)

принадлежностью, также принимаются во внимание. Экономические мотивы не могут служить основанием для получения политического убежища в Швейцарии.

Иностранцы, желающие получить политическое убежище в Швейцарии, могут подать заявление любому дипломатическому представителю или представителю швейцарского консульства, на швейцарской границе или в любом аэропорте Швейцарии. Тем не менее, почти 90% соискателей предпочитают проникнуть на территорию Швейцарии нелегально и явиться прямо в один из 4 приемных центров Федерального совета по делам беженцев (FOR Reception Centers), расположенных в Кьяссо, Базеле, Женеве и Кройцлингене.

Подача заявлений лицами, въехавшими в Швейцарию нелегально. К сожалению, большинство иностранцев, желающих получить политическое убежище в Швейцарии, въезжает в страну нелегально, чтобы избежать отказа во въезде со стороны пограничных служб. В 1998 г. на границе при въезде в Швейцарию было отказано 25,7% иностранцам, желавшим получить политическое убежище. Если иностранный гражданин въехал в Швейцарию нелегально, то он может отправиться в один из приемных центров и там представить свое заявление. В том случае, если его задержат на границе при попытке незаконно въехать в Швейцарию, его немедленно передадут властям соседней страны, где он сможет подать заявление о предоставлении убежища. Исключение может быть сделано лишь в том случае, если в Швейцарии на законном основании проживают его близкие родственники. Его заявление будет рассмотрено даже в том случае, если окажется невозможным определить, из какой страны он прибыл. Процедура рассмотрения заявлений от лиц, прибывших на территорию Швейцарии нелегально, такова:

В *приемном центре* соискателя просят предъявить официальное удостоверение личности. В прошлом многие соискатели статуса беженца прятали свои документы, поскольку это затрудняло процесс депортации в случае отказа во въезде. Со временем был принят закон, согласно которому при отсутствии документов процедура рассмотрения заявления начинается только в двух случаях: 1) если соискатель может предоставить правдоподобное объяснение причины, по которой у него отсутствуют документы или 2) он может предоставить убедительные доказательства преследования. В результате все большее число соискателей начали предъявлять документы, удостоверяющие личность. Тем, кто все же отказывался предоставить такие документы, предлагают получить их самостоятельно или при помощи родственников, живущих на их родине.

Затем соискателя попросят более подробно рассказать о себе, сообщить о своем семейном положении, описать свой маршрут и охарактеризовать причины, побудившие его обратиться за получением убежища. У него возьмут отпечатки пальцев, чтобы проверить, не обращался ли он ранее за получением убежища в Швейцарии под другим именем. Затем документы будут отправлены в Федеральный совет по делам беженцев, который и примет решение по данному вопросу. Вся процедура займет от пяти до десяти дней, в течение которых соискатель будет жить в приемном центре. Там же он получит документ, в котором будут изложены его права и обязанности.

Если на этом этапе с его стороны не будут выявлены какие-либо нарушения, то он будет направлен в один из кантонов. Там его ситуация и причины, побудившие его обратиться за получением убежища, будут рассмотрены более подробно.

Рассмотрение дела в кантоне

На проходящих в кантоне слушаниях соискателю необходимо как можно более подробно разъяснить, почему он считает, что подвергается преследованиям. В качестве обоснования своих утверждений он может предъявить документы. Более детальные показания помогают устранить возможные вопросы и несоответствия. Во время слушаний соискателю будут предоставлен переводчик и оказана поддержка со стороны гуманитарных и общественных организаций. С учетом затрат на оплату жилья (в недорогих коммунальных квартирах), коммунальных расходов, приобретения средств обихода, одежды и ежедневных затрат ежемесячное пособие составит 1200 шв. франков на одного человека. После кантональных слушаний заявление соискателя будет рассмотрено в Федеральном совете по делам беженцев, в распоряжении которого находится разнообразная и точная информация о состоянии дел в каждой стране мира, и который может получить дополнительную информацию через швейцарское посольство в стране соискателя. Именно Совет примет решение о предоставлении или отказе в предоставлении политического убежища в Швейцарии.

В случае отказа соискатель имеет право на апелляцию. В этом случае все обстоятельства его дела будут еще раз детально изучены независимой Апелляционной комиссией по вопросам предоставления политического убежища (Swiss Asylum Appeals Committee), которая вынесет заключение о соответствии решения Федерального совета по делам беженцев законодательству Швейцарии и примет окончательное решение. Согласно статистическим данным, в конечном счете получают политическое убежище только около 10% заявителей. Если у соискателя отсутствуют основания для подачи апелляции, или его

апелляция отклоняется, он теряет право находиться на территории Швейцарии. Ему будет отведен срок (от нескольких дней до 6 месяцев) на то, чтобы добровольно покинуть Швейцарию. Если по истечении этого срока соискатель не уедет из страны, в дело вмешается полиция, которая выдворит его в принудительном порядке. Лица, нелегально проживающие на территории Швейцарии, разыскиваются в установленном законом порядке.

*Брак с гражданином Швейцарии, регистрируемый в Швейцарии*³² (Действующее законодательство)

Если иностранный гражданин решает заключить брак в Швейцарии, то на него распространяются швейцарские законы: он должен быть старше 18 лет, не должен находиться в родстве с своим избранником; если один из вступающих в брак находится под опекой, то необходимо согласие опекуна на брак.

Если иностранный гражданин желает заключить брак в Швейцарии по законам своей страны, то ему необходимо предоставить в швейцарский Загс соответствующую справку о том, что его брак будет признан в его стране. После подтверждения запроса, ему может быть предоставлено разрешение на заключение брака в Швейцарии по законам иностранного государства.

Гражданские и церковные браки: гражданский брак в Швейцарии должен быть зарегистрирован в Загсе (registry office). Церковный брак и церемония венчания не обязательны и могут состояться только после оформления гражданского брака.

Перечень документов, предоставляемых иностранными гражданами:

- Справка с места жительства (Книга официальных записей для иностранцев)
- Свидетельство о рождении с указанием имен родителей.
- Паспорт или документ, удостоверяющий гражданство (выдается страной, гражданином которой является заявитель)
- Документы гражданской регистрации: справка о семейном статусе, подтверждающая, что заявитель холост, свидетельство о разводе или о смерти супруга

Срок давности документов не должен превышать *6 месяцев с момента выдачи*

Государственными языками Швейцарии являются немецкий, французский и итальянский, поэтому, если все документы оформлены на других языках, необходим

³² Информация с сайта [Switzerland.isyours.com](http://www.switzerland.isyours.com) (Швейцарское агентство, предлагающее финансовые и иммиграционные услуги для иностранных граждан)
<http://www.switzerland.isyours.com/r/immigratsija/brak/index.html> по состоянию на май 2003г.

нотариально заверенный перевод. Когда все необходимые документы собраны, и Загс дал разрешение на оформление брака, то необходимо подписать совместное или индивидуальное брачное обязательство. Если иностранный гражданин продолжает проживать в родной стране, то он может подписать брачное обязательство в присутствии дипломатического представителя Швейцарии. Это обязательство необходимо при получении в кантональной иммиграционной службе разрешения на проживание в Швейцарии с целью создания семьи. Иностранному гражданину не может вступить в брак в Швейцарии, имея туристическую визу. В данном случае дается трехмесячный срок на то, чтобы отпраздновать свадьбу при условии получения разрешения на регистрацию брака. Если не удастся уложиться в указанный срок, вступающим в брак придется пройти всю процедуру заново.

Регистрация брака с гражданином Швейцарии за границей

Условия, регламентирующие брак: условия регистрации брака за границей могут различаться в зависимости от страны. Если между Швейцарией и иностранным государством нет соответствующего соглашения, то действует частное международное право. Каждая страна руководствуется своими нормами частного международного права. Частное международное право Швейцарии (LDIP) регулирует условия признания браков, зарегистрированных за границей, исключительно швейцарской стороной. Перед регистрацией брака за границей иностранному гражданину следует ознакомиться с частным международным правом выбранной им страны, чтобы выяснить, какие условия ему придется выполнить и каковы действующие судебные положения. Такая информированность поможет ему сделать выбор, наилучшим образом отвечающий его запросам.

Иностранному гражданину может подтвердить свой брак в Швейцарии, обратившись в швейцарское консульство в той стране, где состоялось бракосочетание. Консульство предпримет необходимые шаги (переведет и нотариально заверит свидетельство о браке для последующего представления в ЗАГС кантона). Подтвердить брак можно и по возвращении в Швейцарию. В этом случае понадобится представить в ЗАГС кантона свидетельство о браке, а также, если потребуется, документы, подтверждающие личность супруга (супруги) (например, свидетельство о рождении). Браки, заключенные за границей, в Швейцарии признаются, даже если местный порядок регистрации отличается от принятого в Швейцарии. Считается несущественным, если закон другой

страны предписывает либо гражданское, либо церковное бракосочетание, а то признает и обе формы вместе.

Развод: если иностранный гражданин проживает за границей, он не может начать процесс отделения или развестись в Швейцарии, за исключением случаев, когда в стране, где он проживает, расторжение брака невозможно или не имеет смысла. Расторжение брака швейцарским судом возможно в том случае, когда, например, законодательство другой страны не разрешает расторгать брак или определяет слишком жесткие рамки для этого, а также когда установленные зарубежными властями временные рамки судебного разбирательства не могут быть приемлемы. Решение суда другой страны о расторжении брака или разделении супругов признается Швейцарией в тех случаях, когда это не идет вразрез с ее основными судебными принципами.

Права в случае заключения брака с гражданином Швейцарии

Если иностранный гражданин зарегистрировал брак со швейцарцем/швейцаркой, то ему предоставляется вид на жительство (форма В) . Он также может заняться деятельностью, приносящей доход, с разрешения иммиграционной полиции. Ежегодная квота на въезд иностранной рабочей силы на иностранного гражданина не распространяется. Он приравнивается к местной рабочей силе.

После пяти лет непрерывного проживания в Швейцарии иностранный гражданин получает разрешение на постоянное проживание (форма С) .

Если власти смогут доказать, что брак был заключен с целью нарушения правил въезда и проживания (брак по расчету), то иностранный гражданин лишается права на проживание.

Если въезд в Швейцарию иностранному гражданину по каким-либо причинам запрещен, то вовсе не обязательно, что этот запрет будет снят в случае заключения брака. Иммиграционная полиция принимает решения по каждому случаю в отдельности. Вид на жительство и постоянное проживание могут быть аннулированы уже после заключения брака, если имеются основания для депортации.

Иностранец может воссоединиться в Швейцарии со своими несовершеннолетними детьми (родившимися вне брака или в прежнем браке). Ему необходимо получить соответствующее разрешение иммиграционной полиции перед их въездом в Швейцарию. Усыновление детей супругом-швейцарцем возможно по прошествии двух лет совместной жизни, при условии, что ребенок проживал все это время в новой семье.

Развод: вид на жительство (форма В) выдается супругу-иностранцу, чтобы сделать возможной семейную жизнь. Вопрос продления вида на жительство рассматривается отдельно в случае развода. Никаких общих правил на этот счет не предусмотрено. Иммиграционная полиция принимает персональное решение по каждому отдельному случаю, руководствуясь следующими критериями: продолжительность пребывания в Швейцарии, личные связи в Швейцарии (в частности, есть ли дети), служебное положение, уровень интеграции и поведение. Однако наличие недостатков не является решающим фактором. Если по суду происходит разделение супругов на отдельное проживание, за иностранным гражданином сохраняется вид на жительство. Во всех случаях, можно продлить пребывание в Швейцарии, если получить разрешение на постоянное проживание (форма С) до расторжения брака.

Последние изменения

*Проект федерального закона об иностранных гражданах*³³.

Новый проект закона регламентирует въезд и выезд из Швейцарии, пребывание иностранных граждан и восстановление семьи. Кроме того, закон предусматривает различные виды поощрения для интеграции иностранцев.

Настоящий закон распространяется на иностранных граждан, если их юридический статус не регламентирован другими распоряжениями Федерального права или международными соглашениями, заключенных Швейцарией.

Этот закон не распространяется на выходцев из стран членов Европейского Сообщества (СЕ), на членов их семей и трудящихся, нанятых работодателем, который работает или проживает в этих странах. На эту категорию лиц распространяется соглашение от 21 июня 1999 года о свободном передвижении, заключенное между швейцарской Конфедерацией и Европейским сообществом (членами государств).

Кроме того, этот закон не распространяется на выходцев из стран членов Европейской ассоциации свободного обмена (АЕЛЕ), членов их семей и трудящихся нанятых работодателем который работает или проживает в этих странах. Соглашение между странами Европейской ассоциации свободного обмена и Швейцарией было заключено 21 июня 2001г .

Некоторые статьи:

³³ Проект федерального закона об иностранных граждан предложенный Федеральной Ассамблеей Швейцарской Конфедерации и рассмотренный в Федеральном Совете 8 марта 2002г. <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/3604.pdf> по состоянию на май 2003г.

Лицо, въезжающее в Швейцарию или выезжающее, может подвергаться контролю на границе, который входит в компетенцию приграничных кантонов.

Все лица, которые имеют разрешение на краткосрочное пребывание в Швейцарии и размещение там, должны заявить о своем прибытии в компетентные органы по месту своего проживания или работы в Швейцарии. Если иностранный гражданин меняет место работы или жительства, он должен заявить о себе в новом кантоне или коммуне. Кроме того, иностранный гражданин должен обязательно отметить в этих органах свой отъезд.

Швейцария не является страной Шенгенского соглашения, вследствие чего проблемы нелегальной миграции ей приходится решать самой, однако в последнее время правительство Швейцарии рассматривает возможности, подписания двухсторонних соглашений с Европейским Союзом по борьбе с нелегальной миграцией. Так, 11 июля 2002 года состоялись первые переговоры между странами Шенгенского соглашения и Швейцарией. Союз с Шенгеном позволил бы Швейцарии иметь доступ к информационным системам Шенгена, что способствовало бы поддержанию безопасности в стране и борьбе против нелегальной иммиграции³⁴.

Кроме того, Швейцария уже заключила двухсторонние соглашения с своими соседями Германией, Италией и Францией³⁵.

Так, например, договор с Италией направлен на сохранение и поддержание общественного порядка и безопасности, на борьбу с недозволенной торговлей, нелегальной иммиграцией или нелегальной эмиграцией и на борьбу с межпограничной преступностью.

Предлагаемые меры таковы:

- создание бюро, территориальных единиц, установление компетентных органов в области полицейского и пограничного контроля на двух территориях, расположенных в пограничных зонах.
- определение пограничных зон, на которых необходимо вести наблюдение
- определение агентов, то есть лиц и чиновников, которые будут заниматься вопросами защиты и поддержания общественного порядка.
- совместное наблюдение за пограничными территориями, использование всех законодательных и административных положений, касающихся наблюдения за

³⁴ Информация федеральных властей Швейцарской Конфедерации http://www.admin.ch/cp/f/3d2f4129_1@fwsrvvg.bfi.admin.ch.html по состоянию на май 2003г.

³⁵ Соглашение между Швейцарской конфедерацией и республикой Италия в отношении сотрудничества между полицейскими и таможенными властями, заключенное 10 сентября 1998г. и вступившее в силу 1 мая 2000 г.; <http://www.admin.ch/ch/f/as/2001/1525.pdf> по состоянию на май 2003г.



общественным порядком и безопасностью, в частности, в области борьбы с нелегальной иммиграцией и незаконной торговлей.

Бюро должны будут осуществлять анализ ситуации, разрабатывать стратегии защиты и контроля для всех пограничных зонах Италии и Швейцарии. Они заключают соглашения по предоставлению необходимой информации, разрабатывают общие планы в регулировании нестабильных, конфликтных ситуаций.

Кроме того, соглашение с Италией предусматривает возвращение обратно косовских иммигрантов, беженцев, въехавших нелегально в Швейцарию.

Швейцария пытается решать проблему нелегальной миграции совместными усилиями с другими странами, с которыми она граничит.

Распределение иностранных граждан, въехавших в страну по мотивам причинам иммиграции (на конец декабря 2002г.)³⁶

| Причины | Человек | % |
|---|----------------|----------|
| Воссоединение семьи | 43209 | 42,4 |
| Иностранцы с ограниченным правом деятельности, приносящей доход | 25074 | 24,6 |
| Иностранцы с неограниченным правом деятельности, приносящей доход | 5797 | 5,7 |
| Иностранцы без права деятельности, приносящей доход | 3893 | 3,8 |
| Образование и профессиональное | 14022 | 13,8 |
| Возвращение в Швейцарию | 249 | 0,2 |
| Беженцы, получившие статус | 1184 | 1,2 |
| Исключительные случаи | 5381 | 5,3 |
| Другие случаи въезда в Швейцарию | 3067 | 3,0 |
| Итого | 101876 | 100 |

³⁶ данные Федерального офиса иммиграции, интеграции и эмиграции Швейцарии (IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse); http://www.auslaender.ch/statistik/aktuelle_ergebnisse/einwanderungsgrund/697_dez02_f.asp по состоянию на май 2003г.



Распределение иностранных граждан, проживающих постоянно в Швейцарии по гражданству (национальности) (на конец 2002г.)³⁷

| Гражданство | % |
|--------------------|----------|
| Италия | 21,3 |
| Югославия | 13,7 |
| Португалия | 9,7 |
| Германия | 8,6 |
| Испания | 5,5 |
| Турция | 5,4 |
| Франция | 4,4 |
| Австрия | 2,1 |
| Великобритания | 1,6 |
| Другие | 27,6 |

Натурализация и освобождение от швейцарского гражданства по регионам происхождения, в 2002г.

| Предыдущее гражданство | всего | Лица, проживающие в Швейцарии | Натурализация обычная | Натурализация облегченная | Реинтеграция | Выбытие из швейцарского гражданства (чел.) |
|-------------------------------|--------------|--------------------------------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------|---|
| Всего | 38833 | 35754 | 27216 | 11400 | 217 | 9 |
| Европа | 30022 | 27758 | 22794 | 7109 | 119 | 52 |
| Африка | 2169 | 2077 | 1115 | 1043 | 11 | |
| Америка | 2534 | 1975 | 538 | 1911 | 85 | 7 |
| Азия | 4038 | 3897 | 2750 | 1286 | 2 | |
| Океания | 53 | 35 | 11 | 42 | | |
| Апатриды | 17 | 12 | 8 | 9 | | |

³⁷ данные Федерального офиса иммиграции, интеграции и эмиграции Швейцарии (IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse); http://www.auslaender.ch/statistik/aktuelle_ergebnisse/staendige/staatsangehoerigkeit/4a_dez02_f.asp по состоянию на май 2003г.

Швеция

Швеция традиционно была страной эмиграции. Так, за период с 1851 по 1930 гг. за пределы государства выехало около 1,4 млн человек, главным образом, в США. Изменение направления потоков международной миграции произошло в конце 1930-х годов, однако число иностранных граждан в Швеции оставалось очень ограниченным.

Сегодня приблизительно каждый пятый из 8,9 млн населения страны является иммигрантом или имеет родителей-иностранцев. Таким образом, за последние десятилетия прежде моноязычное шведское общество с гомогенной этнической структурой стало обществом мультикультурным, в котором сосуществует ряд этнических меньшинств.

Усиление интенсивности международных территориальных перемещений определило необходимость реализации мер по их регулированию. В настоящее время правительство Швеции преследует следующие цели при проведении миграционной политики: поддержание регулируемой миграции; защита прав беженцев; гарантия соблюдения гуманитарных прав личности.

Миграционная политика страны охватывает следующие направления:

- политику в отношении беженцев,
- иммиграционную политику,
- политику интеграции,
- политику возвратной миграции.

Вопросы миграции в Швеции традиционно координирует Министерство иностранных дел, в чьем подчинении находится Миграционный департамент – центральное правительственное агентство, деятельность которого связана с практической реализацией миграционной политики, определяемой парламентом страны.

Законодательную базу миграционной политики составляют: 1) Закон об иностранцах, вступивший в силу в 1989 г., и содержащий ряд поправок: 1 января 1997 г. вступили в силу изменения, дополняющие категорию лиц, нуждающихся в защите; 1 июля 2000 г. были приняты положения, улучшающие права женщин в вопросе получения разрешения на постоянное пребывание при воссоединении семьи; 1 апреля 2002 г. парламент одобрил предложения о расширении трудовой иммиграции; 2) Закон о мерах борьбы с этнической дискриминацией на рабочем месте, принятый в 1999 г.

Национальное законодательство дополняют подписанные страной международные

соглашения в сфере миграции и помощи беженцам: Конвенция (1951 г.) и Протокол (1967 г.) о статусе беженца, Европейская конвенция о предотвращении насилия (1987 г.), Дублинская конвенция (1997 г.), Шенгенское соглашение (1994г.), «Северное» соглашение (1954г.). Швеция является одним из крупнейших доноров Международной организации по миграции и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, и входит в число стран, принимающих беженцев согласно ежегодной национальной квоте.

Организация миграционной службы

Шведский иммиграционный департамент был создан в 1969 г. с целью централизации административного управления иммиграционными потоками и интеграцией иностранцев.

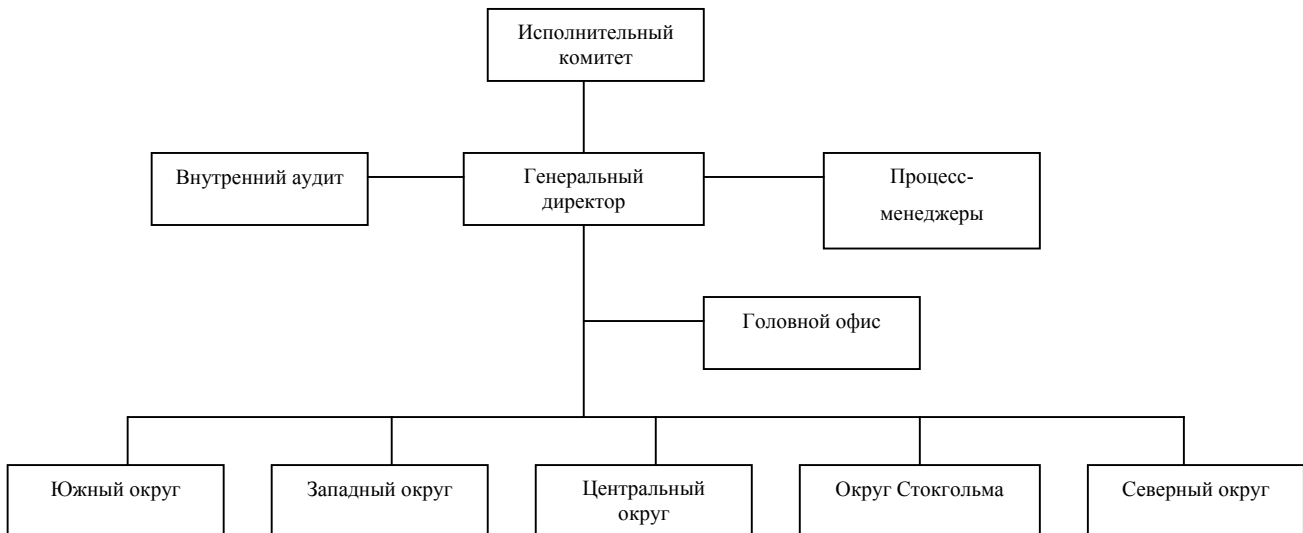
В 1996 г. парламент страны принял решение о необходимости проведения политики по возвращению мигрантов в страны их выхода. Соответственно изменились функции и само название Иммиграционного департамента, ставшего в 2000 г. Шведским миграционным департаментом.

В настоящее время Шведский миграционный департамент несет ответственность за:

- процесс принятия беженцев,
- выдачу разрешений на въезд и пребывание в стране,
- вопросы предоставления гражданства Швеции,
- оказание помощи мигрантам в их возвращении в страны выхода,
- международное сотрудничество в области миграции и помощи беженцам,
- координацию деятельности других структур, вовлеченных в процесс реализации миграционной политики.

Следует отметить, что в 1998 г. полномочия Иммиграционного департамента в проведении политики интеграции были переданы специально образованному в структуре Министерства культуры Департаменту интеграции.

Организация Миграционного департамента представлена ниже:



Главой Миграционного департамента является генеральный директор. В работе ему помогает консультативный Совет менеджеров, куда входят: заместитель генерального директора, пять окружных директоров и два старших процесс-менеджера.

Функцией исполнительного комитета, назначаемого правительством, является мониторинг деятельности Миграционного департамента. Кроме того, исполнительный комитет утверждает ежегодный аудиторский план и представляет правительству ежегодный отчет и предварительные параметры бюджета.

Текущей деятельностью, т.е. организацией приема лиц, ищущих убежище, рассмотрением заявлений на пребывание и содействием в выезде из страны мигрантам, которым было отказано в пребывании, занимаются локальные организации в пяти округах. Их работу координирует головной офис, в задачи которого входит обеспечение функционирования департамента как целостной системы. В настоящее время в штате департамента числится около 2600 чел.

В осуществлении своих функций Миграционный департамент взаимодействует с другими структурами, а именно:

- консульством и посольством Швеции за границей, которые вовлечены в процесс рассмотрения заявлений на получение въездных виз и разрешений на работу и пребывание;
- полицией, отвечающей за пограничный контроль и депортацию;
- Советом по рассмотрению апелляций иностранцев, функций которого является пересмотр решений Миграционного департамента (обжалованы могут быть

решения о предоставлении разрешения на пребывание и гражданство, но не случаи отказа во въездных визах);

- Департаментом интеграции, уполномоченным содействовать интеграции иностранцев;
- Общественными организациями, оказывающими помощь беженцам.

В бюджете страны сумма расходов по статье «иммигранты и беженцы» в 2002 г. составила 5,2 млрд шведских крон.

Основные категории мигрантов

Статистика Швеции использует в качестве критерия при регистрации лиц, пересекающих государственную границу, как мигрантов, срок пребывания в стране 12 месяцев и выше.

В 2001 г. в Швеции было выдано 44505 разрешений на пребывание, из них 6852 (15%) – беженцам; 1089 (2%) – лицам, перемещенным в рамках квоты беженцев; 24445 (55%) – близким родственникам лиц, проживающих в Швеции; 442 (1%) – иностранцам, прибывшим с целью трудоустройства; 3989 (10%) – иностранным студентам; 758 (2%) – усыновленным детям; 6851 (15%) – в соответствии с европейским соглашением о едином рынке.

1. Воссоединение семей

Мигранты, относящиеся к категории родственников, доминируют в структуре иммиграционного потока. Согласно законодательству Швеции, близкими членами семьи резидентов страны считаются супруги и дети до 18 лет, в отдельных случаях сюда включают и других близких родственников (родителей).

Если члены семьи прежде вели совместное домохозяйство, Миграционный департамент сразу выдает разрешение на постоянное пребывание. В остальных случаях иммигрант может получить временное разрешение на пребывание на период 12 месяцев с возможностью его продления на такой же срок. Разрешение на постоянное пребывание может быть получено после двух лет проживания в Швеции, если воссоединившиеся члены семьи живут вместе.

2. Трудовые мигранты

Принципы трудовой иммиграции в Швеции базируются на действующем положении 1968 г., согласно которому иностранцы не могут быть использованы для регулирования спроса на рабочую силу. Таким образом, трудовая иммиграция может

иметь место только в исключительных случаях: разрешение на работу может быть получено, если специалистов требуемой квалификации нет на внутреннем рынке труда. Разрешение на работу выдается Миграционным департаментом сроком на один год после проведения консультаций с Департаментом занятости, при условии обеспечения работодателем уровня оплаты труда не ниже 13000 шведских крон в месяц до уплаты налогов.

Вместе с тем, в последние годы прослеживается тенденция к некоторому упрощению законодательных процедур в отношении рекрутирования персонала компаниями, испытывающими дефицит отдельных специальностей. Так, в 2001 г. Миграционным департаментом и Департаментом занятости было проведено исследование о возможности увеличения трудовой иммиграции в рамках действующего законодательства, по результатам которого внесены поправки в Закон об иностранцах, отменяющие необходимость получения разрешения на работу для лиц творческих профессий, спортсменов и специалистов международных корпораций, если срок их трудовой деятельности в Швеции не превышает 12 месяцев. Следует отметить, что вопрос о необходимости привлечения трудовых иммигрантов в настоящее время активно продвигается шведским бизнесом, страдающим от обязательств по пенсионным и социальным выплатам.

3. Студенты

Швеция принимает значительное число молодых людей, желающих пройти обучение в университетах и колледжах страны. Однако в отличие от многих стран, рассматривающих учебную иммиграцию как первый шаг к трудовой иммиграции и упрощающих иммиграционное законодательство с целью привлечения иммигрантов, Швеция сохраняет довольно жесткие требования в отношении возможности получения студентами разрешения на пребывание в стране. Так, студентам необходимо: иметь в распоряжении 6300 шведских крон в месяц в течение 10 месяцев в году и проходить полное время обучения. По завершении курса обучения они не имеют права на поиск работы и должны покинуть страну.

Разрешение на пребывание обычно выдается сроком на один год. Студенты имеют право работать и привозить членов семьи (супруга и детей до 18 лет), которым выдается разрешение на пребывание на тот же срок, но правом работать в Швеции они не наделяются.

4. Лица, нуждающиеся в защите



Швеция принадлежит к числу стран с выраженной гуманитарной направленностью миграционной политики. Согласно законодательству страны, категорию мигрантов, которым может быть предоставлено убежище в Швеции, составляют лица, соответствующие критериям Женевской конвенции о предоставлении статуса беженца, а также те, кто покинул свою страну под угрозой смертной казни, вследствие военных действий или стихийных бедствий, а также преследований по причинам половой принадлежности и гомосексуализма.

Как правило, в случае принятия Миграционным департаментом положительного решения о предоставлении убежища, беженцам выдается разрешение на постоянное пребывание.

В период ожидания решения Миграционного департамента лица, ищущие убежище, размещаются в центрах приема беженцев. Им может быть оказана финансовая помощь (71 шведских крон в день выплачивается взрослым и 61 шведских крон – детям) для покрытия расходов на питание, одежду и пр.

В дальнейшем беженцам предлагается пройти программу интеграции.

Краткосрочные перемещения

По своим масштабам этот вид миграции значительно превосходит все остальные и представляет собой туристические и деловые поездки, визиты к родственникам в Швеции и пр. Инструментом их регулирования является процедура выдачи виз.

Визовый режим Швеции определяется правилами Шенгенского соглашения. Список стран с визовыми требованиями был утвержден Советом министров Европейского союза в марте 2001 г. Шенгенская виза действительна для трехмесячного пребывания в стране и не дает ее держателю права работать в Швеции.

При подаче заявления о визе необходимо уплатить сумму, соответствующую 225 шведским кронам, если продолжительность пребывания составляет не более 30 дней, и 275 шведских крон в случае пребывания в стране свыше 30 дней.

Решение о выдаче виз обычно принимает представительство Швеции за рубежом после проверки и согласования с другими странами Шенгенской зоны или Миграционным департаментом Швеции. Если представительство полагает, что на самом деле заявитель планирует остаться на территории стран Шенгенского соглашения, просьба о визе будет отклонена. В визе будет отказано также и в том случае, если подавший заявление занесен в систему SIS (информационную систему стран Шенгенского соглашения), где

регистрируются лица, пребывание которых на территории этих стран не желательно.

Если представительство колеблется при рассмотрении заявления о визе, решение принимает Миграционный департамент Швеции.

В стране действует программа по привлечению сезонных рабочих. Ежегодное число разрешений на работу по данной программе ограничено и определяется Департаментом занятости Швеции. Разрешение на работу может быть выдано на любой трехмесячный период с 1 апреля по 1 ноября.

Своеобразным каналом краткосрочной иммиграции в Швеции являются посещения страны с целью проведения здесь каникул молодыми людьми, являющимися гражданами Австралии и Новой Зеландии, в соответствии с соглашением между Швецией и правительствами этих стран. Виза в этом случае выдается на срок до одного года. Необходимыми условиями ее получения являются наличие обратного билета, а также денежной суммы в размере 15000 шведских крон.

Европейский Союз и скандинавские страны

Принципы миграционной политики в отношении граждан скандинавских стран определяются так называемым «Северным соглашением», в рамках которого с 1954 г. функционирует «Общескандинавский рынок труда», охватывающий в настоящее время все пять стран региона. Соглашение устанавливает взаимные права граждан этих стран въезжать, проживать и работать без получения предварительного разрешения и без ограничений.

Одновременное членство Швеции в ЕС предусматривает право свободного передвижения, проживания и трудоустройства для граждан стран Европейского союза. Граждане стран ЕС могут свободно находиться в Швеции в течение 3 месяцев. Для пребывания в стране свыше 3 месяцев необходимо получить разрешение на пребывание, которое выдается сроком на пять лет.

Нелегальная иммиграция

Швеция имеет один из самых низких уровней нелегальной иммиграции среди европейских стран.

Меры противодействия этому явлению, как и в других странах, включают: визовые требования, пограничный контроль, запрет использования труда иностранцев, не

имеющих разрешения на работу, задержание и депортация нелегальных иммигрантов.

Особенностью шведской системы является активное применение программ добровольного возвращения иммигрантов, которым было отказано в пребывании, или по истечении срока их пребывания в стране.

Интеграция мигрантов

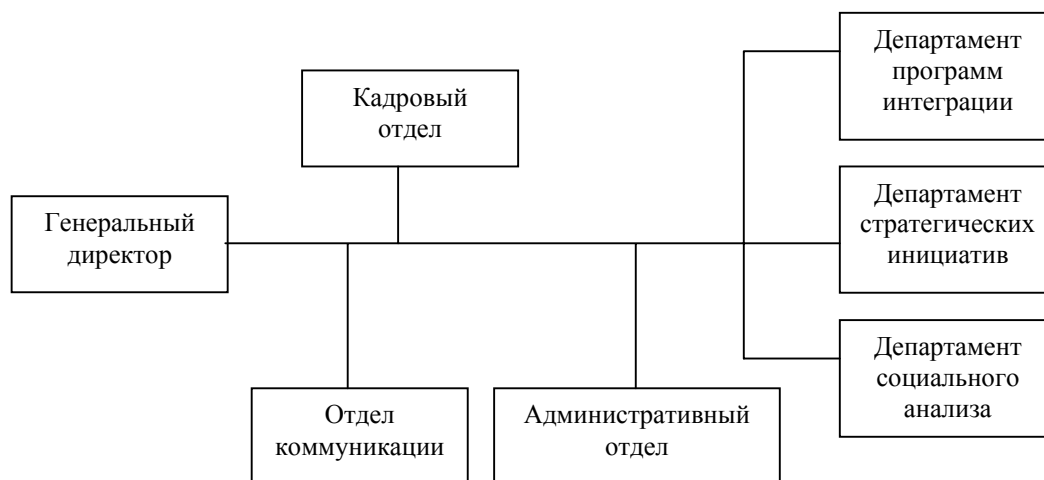
За короткий исторический период Швеция трансформировалась из относительно гомогенного в мультикультурное и мультиэтническое общество. Если несколько лет назад в центре общественных дискуссий в Швеции были вопросы иммиграционного контроля, то сегодня внимание общества сфокусировано на проблемах интеграции «новых шведов».

В 1998 г. была сформирована новая государственная структура – Департамент интеграции, основной целью деятельности которого стало активное содействие процессу интеграции.

Задачи Департамента интеграции включают: мониторинг и оценку тенденций развития интеграционных процессов в шведском обществе; обеспечение равных прав и возможностей для каждого, независимо от этнической принадлежности; борьба с проявлениями ксенофобии, расизма и дискриминации.

Структура Департамента интеграции представлена на схеме.

В основе шведской модели интеграции - концепция мультикультурного развития, допускающая сохранение различными этническими группами их идентичности и культурных традиций.



Парламент и правительство Швеции определили следующие цели политики интеграции:

- равные права и возможности для всех, независимо от этнических и культурных признаков;
- сообщество, базирующееся на признании своего многообразия;
- общество, характеризующееся взаимным уважением и толерантностью.

В настоящее время мерами их реализации являются:

- трехгодичная программа интеграции для беженцев, включающая обучение шведскому языку и помощь в трудоустройстве,
- субсидирование публикаций на языках этнических меньшинств и финансирование закупок иностранной литературы публичными библиотеками,
- программа преподавания на родном языке в школах для детей иммигрантов,
- программа поддержки общественных организаций иммигрантов.

Гражданство

Получение иммигрантами гражданства Швеции возможно при соблюдении следующих условий: необходимо иметь разрешение на постоянное пребывание, прожить в стране, по крайней мере, 5 лет и не иметь судимости (в случае совершения правонарушений в получении гражданства не отказывают, но увеличивается срок его ожидания).

В принципе иностранный гражданин, получивший разрешение на постоянное пребывание, регистрируется как резидент и имеет те же права и обязанности, что и граждане Швеции. Существуют, однако, и некоторые различия. Только шведские граждане обладают абсолютным правом жить и работать в стране, могут участвовать в парламентских выборах и быть избранными в парламент. Также определенные сферы занятости – Служба в вооруженных силах и полиции – открыты только для граждан страны.

1 июля 2001 г. в Швеции вступил в силу новый Закон о гражданстве, согласно которому у граждан Швеции появилась возможность иметь двойное гражданство.

Международная миграция и общественное мнение

Расистские и ксенофобные политические партии по результатам последних выборов не занимают мест в парламенте страны. В этом отношении Швеция отличается от

таких европейских стран, как Дания, Норвегия, Австрия, Франция и Бельгия, где партии, выступающие с анти-иммиграционными лозунгами, получили широкую поддержку избирателей.

В целом, проблемы миграционной политики не часто становились предметом политических дебатов на парламентских выборах 2002 г.

Вопросы иммиграции стали одним из пунктов политической программы крайне правой Либеральной партии, выступающей за расширение трудовой иммиграции и введение теста на знание шведского языка для иммигрантов и занявшей 48 (13%) мест в парламенте Швеции. Однако для 69% избирателей, отдавших голоса в пользу Либеральной партии, фактором, определившим их выбор, была политика в сфере образования.

Рост толерантности в шведском обществе по отношению к представителям различных этнических групп во многом стал результатом политики правительства.

В действительности, начало 1990-х годов было отмечено активизацией неонацистских групп на волне общественного неприятия мигрантов и беженцев, отличающихся «другим цветом глаз и волос».

Правительство страны сумело изменить настроения общества, организовав кампанию противодействия ксенофобии в средствах массовой информации. Большое внимание уделяется проектам, реализуемым в сфере школьного образования. В частности, в 1997 г. была принята информационная программа «Живая история», нацеленная, главным образом, на молодежь школьного возраста и их родителей.

Япония

Современная история иммиграции и эмиграции Японии начинается с середины XIX в., когда под угрозой американских кораблей военному правительству страны – сёгунату Токугава - пришлось открыть границы, после более чем двухвекового периода самоизоляции. В 1868 г. – год начала Реставрации Мэйдзи – отправляется первый корабль с японскими переселенцами на Гавайи. До 20-х гг. прошлого века японская эмиграция в основном направлялась, помимо Гавайев, в США, после – и в Латинскую Америку (общее число эмигрантов за 70 лет перед второй мировой войной оценивается в 776 тыс. чел.)¹. В то же время развитие капитализма и экспансионистская политика Японии первой половины XX в. послужили причиной ввоза трудовых ресурсов из колоний: сначала из Кореи, а затем и других оккупированных стран.

В результате поражения во второй мировой войне Япония потеряла почти половину заморских территорий. Сокращение территории, приток большого числа репатриантов, относительно высокие темпы естественного прироста в первые годы послевоенного периода обострили проблемы народонаселения в стране. В связи с этим японское правительство предприняло широкую кампанию по стимулированию эмиграции, которая ориентировалась преимущественно, как и перед войной, на страны западного полушария. В то же время правительство ввело крайне жёсткий визовый режим въезда. Но, несмотря на предпринимавшиеся меры, очень мало японцев выезжало в другие страны на постоянное жительство, по сравнению с размерами естественного прироста населения эти потери были ничтожны². С середины 60-х гг. число эмигрантов ещё уменьшилось в связи с быстрым ростом японской экономики, который повлёк за собой как улучшение уровня жизни, так и увеличение спроса на трудовые ресурсы внутри страны.

Число прибывших на постоянное проживание в Японию иностранцев на протяжении 60-70-х гг. было также незначительным. Что нашло отражение в делении всех иммигрантов на «старо прибывших» (“old comers”) и «новоприбывших» (“newcomers”). Первыми являются колониальные иммигранты и их потомки (в основном корейцы и тайваньцы), которые потеряли японское гражданство согласно мирному договору после окончания американской оккупации в 1952 г., но остаются и постоянно проживают в Японии. Вторые – это те, кто въехал в 80-х гг. и после, когда стала меняться миграционная

¹ Japan. A Pocket Guide

² Современная Япония



политика, при изменении структуры населения Японии и вовлечении её в процессы глобализации³.

До 80-х гг. миграционная политика Японии была сосредоточена на контроле и проверке проживающих в стране иностранцев. Последние 15 лет эта политика постепенно трансформируется. Если выезд японцев за границу практически не ограничен, то иммиграция всё ещё жёстко регламентируется и остаётся основным объектом миграционной политики государства. Хотя правительство поощряет приём иностранных высококвалифицированных работников технических специальностей, политика по приёму неквалифицированных трудовых ресурсов остаётся ограничительной.

В настоящее время внешняя миграция Японии всё так же незначительно влияет на общую структуру населения и трудовые ресурсы по сравнению с другими развитыми странами мира. Число японских граждан, постоянно проживающих за границей, в 2000 г. составило 812 тыс. чел.⁴, а число иммигрантов в Японии – 1,7 млн чел. – 1,3% от всего населения страны (из которых 40% относятся к категории «особых постоянно проживающих» иностранцев – это колониальные иммигранты и их потомки).

Организация миграционной службы

Государственное регулирование иммиграции осуществляется Иммиграционным Бюро (Immigration Bureau), основанным в 1947 г. и являющимся подразделением Министерства юстиции. Бюро состоит из Иммиграционного департамента Министерства юстиции, 8 региональных департаментов в крупнейших городах (Токио, Осака, Нагоя, Фукуока, Хиросима, Сэндай, Саппоро, Такамацу), которым подчиняются 95 отделений по всей стране, имеющих свою зону юрисдикции, а также 3 иммиграционных центра в г. Омура (префектура Нагасаки), г. Ибараки (Осака), г. Усику (Ибараки), где содержатся иностранные граждане, подлежащие высылке из страны.

Иммиграционное Бюро ответственно за ведение миграционного контроля, включая проверку легальности въезда-выезда из страны иностранных и японских граждан, установление статуса пребывания иностранцев, находящихся в Японии, и контроль над его соблюдением, регистрацию иностранцев, депортацию нарушителей иммиграционного законодательства, а также некоторые другие функции.

Миграционное законодательство

³ Ch. Kashiwazaki Japan: From Immigration Control to Immigration Policy?

⁴ Japan. A Pocket Guide



Миграционная политика в Японии базируется на законе «Об иммиграционном контроле и статусе беженцев» (Immigration-Control and Refugee-Recognition Act (Immigration Control Act)) и на законе «О регистрации иноподданных» (Alien Registration Law).

Иммиграция и эмиграция регулируется Законом об иммиграционном контроле, который первоначально был принят 4 октября 1951 г. как Приказ об иммиграционном контроле (Immigration Control Order). Хотя в качестве образца была взята американская система законодательства в области миграции, в отличие от неё, с самого начала японская система не была направлена на привлечение иммигрантов. Приказ был пересмотрен и переименован в 1982 г.; он установил, что иностранные подданные могут въехать в Японию только при наличии действующего паспорта или удостоверения члена экипажа. Все граждане Японии могут эмигрировать в любую страну без ограничений, кроме тех, кто имеет судимость, для которых процедура получения паспорта, необходимого для выезда, усложнена.⁵

Акт регистрации иностранных поданных (принят 28 апреля 1952 г.) регламентирует правила проживания иностранных граждан в стране. Согласно этому закону все иностранцы, находящиеся в Японии свыше 90 дней с момента въезда, или 60 – со дня рождения, или при выходе из японского гражданства, обязаны обратиться за регистрацией в муниципальные органы по месту проживания. При этом заполняется анкета (имя просителя, дата и место рождения, пол, гражданство, род занятий, статус, номер паспорта, период пребывания, место работы, адрес проживания в Японии и др.). Иностранцам выдаётся Сертификат регистрации иноподданного (Certificate of Alien Registration), который должен возобновляться каждые пять лет или всякий раз, когда меняется статус визы. Все иностранцы, подпадающие под этот закон, считаются иммигрантами.

Освобождаются от регистрации иностранцы, прибывшие в Японию на срок менее 90 дней, а также иностранные граждане, имеющие разрешение на въезд в случае крайней необходимости, при аварии, для временного укрытия, как члены экипажей воздушных и морских судов; лица с дипломатическим и служебным статусом (проходят регистрацию в МИД Японии), военнослужащие и вольнонаёмные вооружённых сил США и ООН, а также члены их семей.

⁵ Immigration Control and Refugee Recognition Act



В соответствии с Законом о регистрации, из Японии могут быть депортированы: иностранцы, занимающиеся деятельностью, не соответствующей статусу их пребывания, или нарушившие установленный срок пребывания; осужденные к тюремному заключению (за исключением тех, наказание которых откладывается); содействующие нелегальному въезду в страну; иностранцы, ведущие насильственную и разрушительную деятельность, которым предъявлено обвинение в нанесении ущерба интересам безопасности Японии; и некоторые другие категории мигрантов⁶.

В декабре 1989 года, в связи с увеличением трансграничных перемещений и резким ростом количества нелегалов, парламент Японии утвердил поправки в закон «Об иммиграционном контроле», которые вступили в силу 1 июня 1990 года. Вместе с некоторыми изменениями закона «О регистрации иноподданных» от 8 января 1993 года данные поправки ускорили процедуру рассмотрения визовых заявок на въезд, упорядочили статусы пребывания иностранных граждан в стране, урегулировали меры против несанкционированного их найма на работу. А с 1 октября 1999 года вступили в действие новые поправки к Закону об иммиграционном контроле, которые увеличили минимальные и максимальные сроки пребывания иммигрантов с некоторыми видами статуса визы.

Основные категории мигрантов

Для въезда в Японию иностранный гражданин должен иметь въездную визу. При этом существует семь категорий виз (дипломатическая, служебная, рабочая, общая, особая, краткосрочная, транзитная) и 28 статусов, определенных в законе «Об иммиграционном контроле» (последний раз количество статусов было увеличено в июне 2000 г.).

В соответствии с японским иммиграционным законодательством, Система статусов пребывания является основой разрешительной системы въезда иностранцев в Японию, проживания и работы в ней. Определённый статус предоставляется на основе перечня утвержденных Министерством юстиции Японии критериев (прежде всего, принимаются во внимание цель и предполагаемый срок пребывания иностранца, в большинстве случаев – его служебная принадлежность, профессиональная квалификация, образовательный уровень, трудовой стаж, финансовое положение и др.). Каждый тип статуса одновременно подразумевает период, в течение которого иностранец может находиться в Японии. При этом выделяются следующие 16 статусов, выдаваемых для получения той или иной работы в Японии: дипломатический, служебный, преподаватель, деятель искусства, религиозный деятель,

⁶ Alien Registration Law



журналист, инвестор, юридическая и финансовая деятельность, медицинский работник, исследователь, преподаватель, инженер, специалист в области гуманитарной и международной деятельности, перевод в рамках одной компании, шоу-бизнес, профессионал.

Получение статуса дает иностранцу право заниматься в течение отведенного периода времени только той деятельностью, которая разрешена по этому конкретному статусу (ограничения по видам разрешенной деятельности не касаются носителей статусов «Постоянное жительство», «Супруг/супруга или ребенок постоянно проживающего», «Долгосрочное проживание»). Существует ряд статей Закона об иммиграционном контроле, по которым режим пребывания и занятости иностранного работника в Японии может быть изменен. Несанкционированный же выход за отведенные рамки считается серьезным нарушением, особенно внимательно иммиграционная служба Японии отслеживает случаи, при которых незаконная деятельность иностранца имеет целью получение денежного вознаграждения, извлечение прибыли и т.п. Виновные в этом лица могут быть подвергнуты депортации, крупному денежному штрафу или тюремному заключению до 3-х лет.

В последние годы значительно возросло число иностранцев, приезжающих в Японию с целью обучения. Кроме того, в 1997 г. была введена система стажировок. Она даёт возможность иностранным стажёрам по техническим специальностям, которые окончили учебные курсы и приобрели соответствующую квалификацию, применить свои навыки на практике, работая в Японии в период, не превышающий 3 года, включая курс обучения. Целью этой системы является поддержка квалифицированных кадров в развивающихся странах. Компании, которые принимают стажёров, должны уведомлять правительство, когда они проходят программу и возвращаются в свою страну⁷.

Почти на треть (на 31,4%) до 73,6 тыс. чел. возросло в 2000 г. число лиц со статусом «долгосрочно проживающих», не имеющих ограничений в своей деятельности, подавляющее большинство которых является потомками японских эмигрантов в Южную Америку.

В последнее десятилетие наблюдается рост числа смешанных браков между японцами и иностранцами. В 2000 г. было заключено 36 тыс. подобных браков (4,5% от общего числа браков), из которых 4/5 приходилось на браки японцев с иностранками (90% их из азиатских стран), а 1/5 – на браки японок с иностранцами⁸.

Японское гражданство на протяжении уже нескольких лет выдаётся порядка 15 тыс. чел. в год, примерно 2/3 из них корейцы, а 1/3 китайцы. При этом Япония, в отличие

⁷ Japan. A Pocket Guide

⁸ Trends in International Migration



от многих других стран, не предоставляет автоматически своё гражданство всем родившимся на её территории.

Япония остаётся довольно закрытой страной для беженцев: за 20 лет с 1982 по 2001 гг. правительство Японии рассмотрело 2532 заявления на получение статуса беженца, из которых было удовлетворено 286, что составило примерно 11%. В 2001 г. из 353 заявлений (в большинстве от граждан Турции и Афганистана) на получение статуса беженца таковыми были признаны только 26 человек, также 67 заявителям было дано разрешение на проживание в Японии по гуманитарным причинам определенный период времени⁹.

Помимо въезда в Японию по разным категориям и статусам визы, существует шесть видов безвизового разрешения на въезд в страну: разрешение на въезд в порт захода воздушного или морского судна (не более чем на 72 часа); на транзит; на въезд для членов экипажей воздушных и морских судов; на въезд в случае крайней необходимости; при аварии; для временного укрытия.

Наиболее часто выдаются разрешения на въезд в порт захода судна и на транзит. Последнее бывает двух видов: для осмотра достопримечательностей (не более 15 дней) и с целью переезда в соседний порт для выезда из страны (не более 72 часов). И то, и другое предполагают, что высадившиеся в том или ином месте иностранцы должны покинуть Японию через другой порт.

Лицо, получившее безвизовое разрешение на въезд, должно строго соблюдать установленные им сроки пребывания, маршруты передвижения, нормы поведения и другие ограничения и всегда иметь этот документ при себе для предъявления его сотрудникам иммиграционной инспекции или полиции.

Запрещен въезд в Японию бродягам, нищим, другим неимущим, расходы по пребыванию которых легли бы в этом случае на местные правительственные и общественные организации. Кроме того, запреты для въезда в страну существуют и для лиц, которые были осуждены на срок свыше одного года; нарушителей закона о наркотических препаратах; лиц, депортированных из страны менее года назад и др.

Также Япония заключила ряд двухсторонних соглашений, в том числе с США и большинством западноевропейских стран, о безвизовом режиме краткосрочных визитов своих граждан.

⁹ Trends in International Migration

Нелегальная иммиграция

Проблемы нелегального въезда иностранных граждан, в том числе проникновения в страну по фальшивым документам, нарушения статуса и сроков их пребывания, продолжают оставаться в Японии достаточно острыми. Несмотря на жёсткое миграционное законодательство, в стране находится большое количество нелегальных иммигрантов

Основную часть незаконной иммиграции составляют случаи, когда граждане других государств, въезжая в Японию на законных основаниях (главным образом, по туристическим визам), остаются здесь сверх разрешенного срока. На январь 2001 г. количество тех, чья виза была просрочена, оценивалось министерством юстиции в 232,1 тыс. чел. (по оценкам других экспертов, их численность может достигать до 1 млн. человек). Это меньше примерно на 66 тыс. чел. (22%) от максимума в мае 1993 г. в 298,7 тыс., оно также меньше на 19,6 тыс. (8%) значения января 2000 г., что показывает продолжающуюся тенденцию к сокращению числа нелегалов.

По стране происхождения это 56 тыс. корейцев из РК (24,1%), 31,7 филиппинцев (13,6%), 31 тыс. китайцев (не включая тайваньцев; 13,3%), 19,5 тыс. тайцев (8,4%), 9,7 малазийцев (4,2%) и 8,9 тыс. тайваньцев (3,8%)¹⁰.

Хотя официально японское законодательство запрещает использовать неквалифицированную иностранную рабочую силу, малые предприятия и малый бизнес привлекают, часто на нелегальной основе, трудовых мигрантов из-за рубежа, которые заняты в основном на работах, именуемых "три К" – "китанай, кикэн, кицуй" (грязные, опасные, тяжелые). Мужчины часто нанимаются как неквалифицированные разнорабочие, такие как строители, а женщины как официантки. Часть нелегальных иммигрантов потенциально является криминогенным контингентом, так как большая часть уголовных преступлений в Японии совершаются выходцами именно из этой среды.

Для выявления нелегалов иммиграционная служба работает в сотрудничестве с полицией, пограничными властями и иными официальными структурами. В соответствии с действующим законодательством любой сотрудник местного органа самоуправления или муниципалитета должен при обращении иностранного гражданина проверить наличие у него разрешения на пребывание в Японии и при отсутствии такового немедленно сообщить в иммиграционную службу для принятия соответствующих мер.

После обнаружения нарушителя все бремя по его содержанию и высылке из Японии ложится на службу иммиграции. Иммиграционное бюро старается использовать также и

¹⁰ Japan. A Pocket Guide



законодательные меры для ограничения повторного доступа в страну нелегалов и поощрения иностранцев, совершающих регистрацию в рамках установленных правил.

В 1989 г. иммиграционное законодательство было пересмотрено в отношении ситуации с нелегально работающими иностранцами. Условия, позволяющие иностранцам с особыми знаниями и квалификацией работать в Японии, были расширены, но неквалифицированные рабочие с тех пор не допускаются. Штрафами наказываются те, кто принимает иностранцев на работу нелегально.

В последнее время в Японии были ужесточены наказания иностранных граждан за наиболее злостные нарушения иммиграционного режима. С февраля 2000 года в японское иммиграционное законодательство были введены поправки, по которым незаконное пребывание иностранцев стало классифицироваться как самостоятельное преступное деяние и наравне с незаконным въездом влечет теперь за собой уголовное наказание в виде лишения свободы на срок до 3 лет и (или) штрафа в размере 300 тыс. иен. Действие запрета на повторный въезд в Японию для лиц, уличенных в незаконном пребывании, увеличено с одного до пяти лет.

Последние изменения в области миграционной политики

В 1999 г. японское правительство утвердило основные направления своей политики в двух документах: «Идеальное общество и политика для экономического возрождения» (“Ideal Society and Policies for Economic Rebirth”) и «9-й основной план мероприятий в области занятости» (“9th Basic Plan for Employment Measures”). Согласно этим документам, правительство решило способствовать более активному приёму иностранных высококвалифицированных работников технических специальностей, пока сохраняя осторожную политику в отношении неквалифицированных трудовых ресурсов.

А в марте 2001 г. правительство выдвинуло «Стратегию электронного развития Японии» (“e-Japan strategy”), целью которой является принятие 30 тыс. ИТ-специалистов к 2005 г. Министерство юстиции упростило административную процедуру въезда таких специалистов из Индии по статусу «инженер»¹¹.

В недавнем докладе ООН по демографической ситуации в ведущих промышленно развитых странах эксперты организации советуют Японии ежегодно принимать не менее 600 тысяч иммигрантов, чтобы восполнить стремительно сокращающееся

¹¹ Trends in International Migration



работоспособное население. К 2050 году, по мнению экспертов, их число в стране следует довести до 33 млн. человек.

Япония пока лишь начинает постепенно снимать ограничения на использование зарубежной рабочей силы. И смягчение иммиграционного законодательства будет происходить по мере нарастания проблем с трудовыми ресурсами в стране.