

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

*Научные труды*

*№ 61Р*

Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С.

**Иммиграционная политика  
в Российской Федерации  
и странах Запада**

**Москва**

**2003**

УДК 325.1+331.556.4

ББК 60.546+65.248–1

Д33

Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С.

**Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада.  
М., 2003. – с. 314**

В работе анализируется опыт проведения миграционной политики в Российской Федерации за последнее десятилетие. Представлен авторский вариант концепции современной иммиграционной политики. Предпринята попытка обобщения опыта реформирования иммиграционной политики в странах Запада. Главный акцент при этом сделан на мерах, направленных на привлечение квалифицированной рабочей силы и борьбу с нелегальной иммиграцией.

*Агентство СІР РГБ*

Редакторы: *К. Мезенцева, С. Серьянова*

Корректор: *С. Хорошкина*

Компьютерный дизайн: *В. Юдичев*

***Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.***

ISBN 5-93255-123-2

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.  
125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6736, FAX (095) 203–8816

**E-MAIL** – [info@iet.ru](mailto:info@iet.ru), **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

© **Институт экономики переходного периода 2003**

# Содержание

<b>Введение</b> .....	6
<b>1. Международная миграция в России и эволюция подходов к ее регулированию</b> .....	8
1.1. Тенденции международной миграции в России .....	8
1.2. Институты и механизмы регулирования миграционных процессов .....	22
1.2.1. Институты .....	23
1.2.2. Нормативно-правовая база .....	26
1.3. Статистическое обеспечение миграционной политики .....	33
1.4. Иммиграционная политика в Российской Федерации .....	37
<b>2. Пути реформирования иммиграционной политики России</b> .....	44
2.1. Цели и принципы новой иммиграционной политики РФ .....	44
2.1.1. Цели иммиграционной политики .....	44
2.1.2. Принципы иммиграционной политики .....	46
2.1.3. Институты .....	47
2.2. Основные направления иммиграционной политики .....	48
2.2.1. Переселение в Россию .....	48
2.2.2. Экономическая иммиграция .....	49
2.2.3. Воссоединение семей .....	52
2.2.4. Временная иммиграция .....	53

2.2.5. Беженцы и вынужденные переселенцы.....	55
2.3. Пограничный контроль.....	57
2.3.1. Перспективы сотрудничества со странами СНГ.....	58
2.3.2. Борьба с нелегальной иммиграцией.....	59
2.3.3. Регистрация и учет иммигрантов.....	61
2.3.4. Интеграция и гражданство.....	63
2.3.5. Сколько должно быть иммигрантов?.....	64
<b>3. Основные направления реформирования иммиграционной политики в странах Запада.....</b>	<b>70</b>
3.1. Политика привлечения квалифицированной рабочей силы.....	79
3.2. Усиление борьбы с нелегальной миграцией.....	94
<b>4. Организационное устройство миграционной политики в ряде стран Запада.....</b>	<b>109</b>
4.1. Австралия.....	109
4.2. Германия.....	125
4.3. Дания.....	141
4.4. Ирландия.....	157
4.5. Италия.....	163
4.6. Канада.....	171
4.7. Нидерланды.....	183
4.8. Новая Зеландия.....	192
4.9. Норвегия.....	198
4.10. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.....	206

4.11. США .....	220
4.12. Финляндия .....	236
4.13. Франция.....	245
4.14. Швейцария .....	262
4.15. Швеция .....	274
4.16. Япония.....	283
<b>Приложение. Системы сбора данных о международной миграции в странах с активной иммиграционной политикой .....</b>	<b>292</b>
<b>Библиография .....</b>	<b>301</b>

## Введение

В настоящей работе анализируется опыт проведения миграционной политики в Российской Федерации за последнее десятилетие (часть 1). Сам по себе этот опыт нельзя назвать неудачным. Все было так, как должно быть в условиях, которые, используя терминологию физики, можно назвать «состоянием неопределенности». Однако приходящее в порядок настоящее и грядущее будущее требуют пересмотра отношения к миграционным процессам. Перспективные демографические оценки предупреждают о скором сокращении численности и ускорении темпов старения в развитых странах мира и России. Миграция является одним из факторов, который может затормозить эти тенденции. В то же время у России накоплена масса нерешенных проблем гуманитарного характера. Речь идет не только о беженцах и вынужденных переселенцах, но и о тех людях, которые испытывают затруднения при пересечении некогда невидимых границ бывших союзных республик. Известно, что в эпоху глобализации значение 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, чтобы решать серьезные внутренние проблемы, России нужна современная иммиграционная политика. Авторский вариант концепции такой политики представлен на страницах этой работы. К тому же авторы надеются, что данное исследование послужит толчком к открытому и широкому обсуждению перспектив международной миграции в России.

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

Разрабатывая свои предложения в области иммиграционной политики, авторы опирались не только на российский опыт регулирования миграционными процессами. Уроки, извлеченные из своих и чужих как ошибок, так и достижений, должны помочь выработать современный подход к реформиру-

ванию политики в сфере международных территориальных перемещений. Попытка обобщения опыта реформирования иммиграционной политики в странах Запада предпринята в части 3. Главный акцент при этом был сделан на мерах, направленных на привлечение квалифицированной рабочей силы и борьбу с нелегальной иммиграцией. При написании этой части были подготовлены справки по системам управления иммиграционными процессами в развитых странах, которые в большинстве своем вошли с некоторыми сокращениями в часть 4. В отличие от других немногочисленных, но содержательных работ, опубликованных в нашей стране по данной тематике<sup>1</sup>, в настоящем исследовании авторы стремились не просто рассмотреть новейшие изменения в миграционном законодательстве и институтах отдельных стран, но и выработать целостное представление о главных, «глобальных» направлениях модернизации иммиграционной политики в мире.

При подготовке работы авторы лишней раз вспомнили добрым словом создателей Интернета. Практически во всех странах, в которые устремлены потоки международных мигрантов, иммиграционные службы имеют свои собственные WEB-сайты. Там можно найти законы и подзаконные акты, статистику и исследовательские материалы. Федеральная миграционная служба МВД Российской Федерации не имеет собственного сайта, что уже свидетельствует о проблемах в отечественном «миграционном хозяйстве».

Оперативно обновляется информация и на сайтах международных организаций, занимающихся проблемами миграции: Отдела народонаселения ООН, Международной организации по миграции, Международной организации труда, Организации по экономическому сотрудничеству и развитию и др. Также надо отметить наличие значительного числа интернет-публикаций, посвященных проблемам миграции, в том числе таких периодических изданий, как *Migration News* и *Migration Information Source*. Столь значительное расширение доступа к источникам информации заметно увеличило исследовательские возможности ученых нашей страны, поскольку публикации о состоянии иммиграционных систем в отдельных странах мира редко поступают в российские библиотеки, а если поступают, то с большим опозданием.

В написании отдельных параграфов части 4 (Новая Зеландия, Франция, Швейцария, Япония) принимали участие к.э.н. Фурса Е.В. и аспирант экономического факультета МГУ Колесов В.И.

---

<sup>1</sup>В первую очередь, отметим следующие работы: *Красинец Е., Тюрюканова Е.* Международная трудовая миграция. Политика принимающих стран. М., Academia, 2000; *Витковская Г.* (ред.) Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России. М., 2002.

# 1. Международная миграция в России и эволюция подходов к ее регулированию

## 1.1. Тенденции международной миграции в России

После распада СССР на мировой карте мира появился новый центр притяжения международных мигрантов – Российская Федерация (*табл. 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 стал 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 специалистов оказались несведущими в экономической и демографической ситуации на постсоветском пространстве.

*Таблица 1*

**Среднегодовой миграционный прирост в развитых странах мира (1000 чел.)**

	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1990	1990-1994	1995-2000
1	2	3	4	5	6	7	8	9
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

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
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

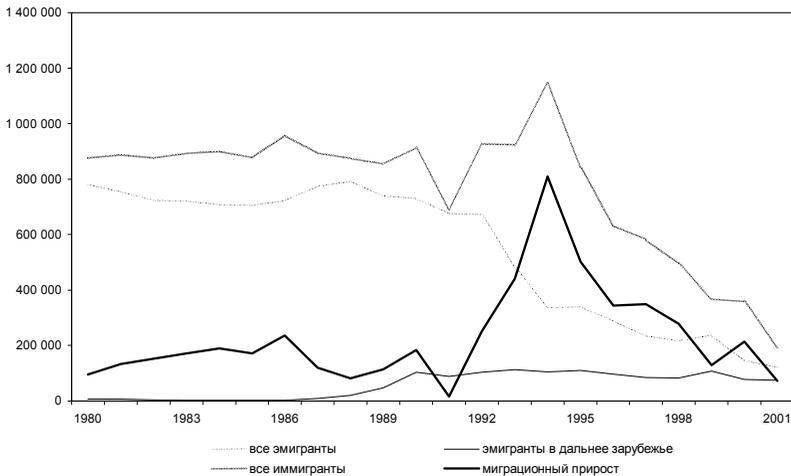
\* Внутренняя миграция в СССР.

Источник: 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.

Вместе с тем значительный по объему миграционный обмен между бывшими союзными республиками, в результате которых Россия с 1970-х гг. больше получала населения, чем теряла, превратился из миграции внутренней в миграцию внешнюю. Следует отметить, что последнее десятилетие XX в. явилось периодом усиления

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 млн долгосрочных мигрантов и переселенцев. В то же время в обратном направлении выбыло порядка 2,2 млн человек. Пик притока иммигрантов был пройден в 1994 г. (см. *рис. 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 г. до 123 тыс. человек, а с учетом оттока населения в дальнее зарубежье общий миграционный прирост составил порядка 70 тыс. 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 г. позволяют предположить, что число иммигрантов в России было больше того, которое фиксируется текущей статистикой.

## Международная миграция в России за 1980-2001 гг., чел.



В 1990-х гг. Россия теряла население в результате миграционного обмена со странами дальнего зарубежья, а также с Украиной (в первой половине 1990-х гг.) и Белоруссией (во второй 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 (табл. 2 и 3).

Таблица 2

**Миграционный приток (отток) в Россию  
из стран СНГ и Балтии (в 1000 чел.)**

Регионы	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2001
1	2	3	4	5	6
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

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5	6
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 страны	-22,2	-82,4	-513,0	-481,3	-150,9

Источник: Демографические ежегодники Госкомстата России за разные годы.

Таблица 3

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

Регионы	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2001
<b>Прибывшие</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Из Белоруссии	7,3	7,2	5,1	3,5	3,1
Из Украины	42,9	38,6	24,3	23,7	20,7
Из Молдовы	3,9	4,4	2,9	2,4	3,6
Из Закавказья	9,0	12,4	15,2	14,3	13,4
Из Казахстана	20,2	19,4	22,0	34,2	35,3
Из Средней Азии	13,0	14,5	25,4	19,6	22,5
Из Балтийских государств	3,7	3,4	5,1	2,3	1,1
Из других стран	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3
<b>Выбывшие</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
В Белоруссию	7,9	8,2	8,0	7,9	8,2
В Украину	45,8	43,1	39,4	28,0	20,0
В Молдову	4,0	4,6	3,6	2,3	1,3
В Закавказье	6,4	8,8	6,3	4,0	3,8
В Казахстан	18,0	16,2	13,8	12,6	11,1
В Среднюю Азию	12,0	12,2	9,2	7,5	3,8
В Балтийские государства	5,1	4,6	2,0	1,0	0,7
В другие страны	0,6	2,3	17,7	36,7	51,1

Источник: Демографические ежегодники Госкомстата России за разные годы.

Главным фактором, «притягивающим» мигрантов, явились экономические преимущества России по сравнению с другими странами СНГ; соответствующая же литература обращает внимание на национальные конфликты и политическую обстановку, как на «выталкивающие» из стран СНГ факторы. Известно, что заметная часть иммигрантов из СНГ и Балтии (более 500 тыс.) прибыли в страну как беженцы или вынужденные переселенцы. Однако имеющиеся факты подтверждают важность экономических детерминантов в миграционном перераспределении населения между бывшими союзными республиками.

Так, в первой половине 1990-х гг. миграционные потоки реагировали на различия в экономической конъюнктуре между бывшими союзными республиками<sup>2</sup>. Об этом, в частности, свидетельствует сопоставление уровней инфляции и направления миграционных потоков (табл. 4). Минимальным миграционный поток в Россию был в 1991 г., когда уровни инфляции и экономической нестабильности в ней были выше, чем в республиках. В 1998 г. миграционные процессы сразу среагировали на финансовый кризис – приток иммигрантов в Россию сократился (рис. 2). Эти факты и опыт зарубежных стран позволяют предположить, что улучшение экономической ситуации в странах СНГ, в первую очередь в Казахстане или в демографически неблагополучной Украине, приведет к сокращению иммиграционного притока в Россию и миграционного прироста населения в целом.

Таблица 4

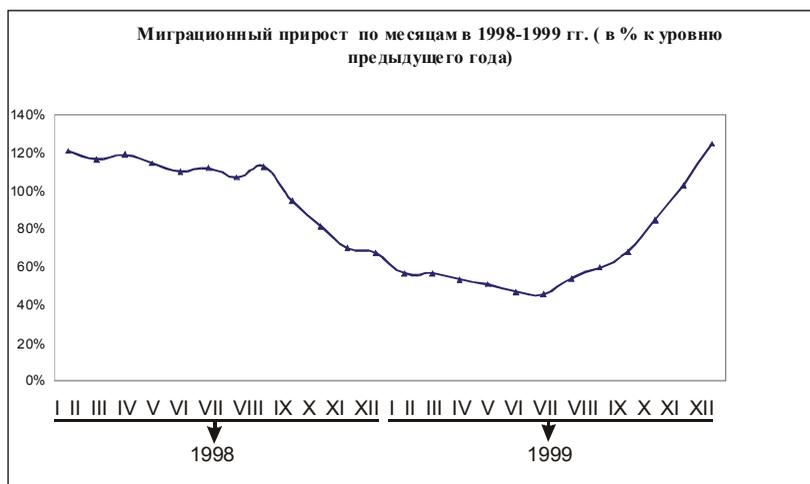
**Инфляция и миграционный прирост в начале 1990-х гг.**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Индекс потребительских цен (в % к предыдущему году)</b>						
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
<b>Миграционный обмен России (в 1000 чел.)</b>						
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

<sup>2</sup> Денисенко М.Б. Динамика и территориальные особенности современных миграционных процессов в Российской Федерации // Население и кризисы, 1996. Вып. 2.

За прошедшие десять лет более 1 млн россиян выбыло на постоянное место жительства в дальнее зарубежье. Почти 95% из них выехали в Германию, Израиль и США. В эмиграционном оттоке значимой была этническая составляющая: среди эмигрантов на ПМЖ преобладали народы, имеющие государственность за пределами бывшего СССР. Во многих отечественных и зарубежных работах отмечается, что экономические мотивы, выражающиеся в стремлении улучшить свое благосостояние, являются определяющими в так называемой «этнической эмиграции»<sup>3</sup>. Бывшим советским грекам, евреям, немцам, финнам предоставлена гарантированная помощь в обустройстве на исторической родине. Однако в результате сокращения численности эмиграционный потенциал перечисленных этнических групп в России уменьшается. В то же время постепенно увеличивается число и доля в общем оттоке в дальнее зарубежье эмигрантов, представляющих коренные народы России.

Рисунок 2



Предыдущие оценки отражают масштабы миграционных процессов на территории России. Однако оценки объемов миграционных потоков разли-

<sup>3</sup>См., например: *Савоскул С.С.* Русские нового зарубежья. Выбор судьбы. М., 2001; *Thränhardt D.* Tainted blood: the ambivalence of ethnic migration in Israel, Japan, Korea, Germany and the United States. German Policy Studies/Politikfeldanalyse, 2001. 1(3). P. 289.

чаются в зависимости от используемых источников. 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 пришло порядка 62 тыс. иностранцев.

С каждым годом увеличиваются в России объемы временной иммиграции и краткосрочных перемещений. По оценкам Федеральной пограничной службы число пересечений государственной границы иностранными гражданами в 2000 г., не считая граждан из стран-участников СНГ, превышало отметку 7 млн, а российскими гражданами – 9 млн (*табл. 5–8*). С учетом стран СНГ эти цифры увеличиваются соответственно в 3 и 2 раза. Однако в условиях безвизового режима пересечения границы полнота учета краткосрочных перемещений между Россией и странами СНГ вызывает большие сомнения.

За приведенными выше цифрами прослеживается также тенденция к расширению трудовой и учебной эмиграции 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 краткосрочные контракты часто 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 млн прибытий иностранцев, в Чехии – 109 млн, в свою очередь более 15 млн раз французы и 48 млн раз чехи выезжали за пределы своих государств<sup>4</sup>. В начале XXI в. в России на контрактной основе по официальным данным работали около 250 тыс. человек, в то время как в Швейцарии – около 700 тыс., во Франции – 1,5 млн, в Германии – 3,5 млн иностранных рабочих<sup>5</sup>. Относительно слабо развита в России международная учебная миграция. Так, во второй половине 1990-х гг. численность иностранных студентов в США превышала 500 тыс. человек, во Франции она составляла примерно 160 тыс., в Германии и Великобритании – 150 тыс., в России – только 60 тыс. человек. В то же время только чуть более 10 тыс. российских граждан учились за рубежом против 40 тыс. немцев и 60 тыс. япон-

---

<sup>4</sup> Данные Международной организации по туризму.

<sup>5</sup> OECD. Trends in International Migration. Paris, 2001.

цев<sup>6</sup>. Следует ожидать, что по мере включения России в процесс глобализации число таких временных перемещений россиян будет возрастать.

*Таблица 5*

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

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 гг. (в 1000 чел.)**

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

---

<sup>6</sup> Данные ЮНЕСКО.

Таблица 7

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

Страны	Всего	Служебная	Туризм	Частная	Транзит	Обслуживающий персонал
<b>Все</b>	<b>38092</b>	<b>12128</b>	<b>11836</b>	<b>8361</b>	<b>621</b>	<b>5144</b>
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 в 1995-2000 гг. (в 1000 чел.)**

Страны	Всего	Служебная	Туризм	Частная	Обслуживающий персонал
<b>Все</b>	<b>52265</b>	<b>9341</b>	<b>20144</b>	<b>15044</b>	<b>7624</b>
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

*Источник:* Российский статистический ежегодник (разные годы); Туризм в России (разные годы).

Проведенная в октябре 2002 г. Всероссийская перепись населения позволила получить оценки численности лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации. На момент проведения переписи в России около 1 млн человек имели гражданство других государств, 0,4 млн человек отнесли себя к лицам без гражданства, примерно 1,3 млн человек не указали своего гражданства<sup>7</sup>.

Вместе с тем приведенные выше цифры текущей статистики и переписи населения не отражают в полной мере тенденции и сложившуюся ситуацию в сфере международной миграции в России. Частично это объясняется плачевным состоянием системы учета мигрантов. В настоящее время в России находится как минимум 1,3–1,5 млн нелегальных мигрантов<sup>8</sup>.

Позитивное значение международной миграции для демографического развития России и большинства ее регионов очевидно. Значительная естественная убыль населения страны (7,4 млн человек с 1989 по 2002 гг.) была почти компенсирована миграционным приростом (5,6 млн).

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<sup>9</sup>. 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 частности, в жилищное строительство, иммигранты активно вовлекаются в индивидуальную трудовую деятельность, мелкий и средний бизнес и пр.

---

<sup>7</sup> Госкомстат России. Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. М., 2003, <http://www.gks.ru>

<sup>8</sup> МОМ. Тенденции в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной Азии, М., 2002. С. 37.

<sup>9</sup> В качестве примера приведем оценку для Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, 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, 2001.

Среди отрицательных экономических последствий эмиграции в России в первую очередь называют утечку умов. Но стоит отметить, что оценки реальных последствий от эмиграции высококвалифицированных кадров, а также их притока из бывших союзных республик, с учетом изменений, произошедших на рынке труда профессионалов и специалистов в 1990-х гг., не были осуществлены. Опираясь на опыт других стран (*табл. 9*), остается надеяться, что в будущем Россия может и должна извлекать преимущества своего положения и как страны, привлекающей специалистов, и как страны, отдающей специалистов.

В настоящее время, по нашему мнению, в стране преувеличиваются масштабы вероятного оттока квалифицированных работников. На основе подобных оценок выдвигаются необоснованные как с экономической, так и с гуманитарной точек зрения предложения о законодательном ограничении эмиграционного оттока из страны. Например, предлагается ввести обязательные контракты, согласно которым после окончания учебы выпускники вузов должны отработать несколько лет в России. Однако в действительности лишь небольшая часть молодых специалистов покидает свою страну. Так, согласно результатам опроса, проведенного нами в 2002 г. в ряде университетов страны, в первые годы после окончания учебы за рубеж уезжают около 5% выпускников вузов. Сегодня гораздо острее, с точки зрения эффективности государственных затрат на образование и науку, стоит проблема «внутренней эмиграции» специалистов: многие ученые, а также значительная часть молодежи, только что получившей высшее образование, работают не по специальности и преимущественно в частном секторе экономики.

В оттоке квалифицированных специалистов за рубеж, где им предоставляется более высокая зарплата и открываются более широкие возможности для самореализации, нет ничего нового. В прошлом, например, в XVIII в., Россия сама привлекала умы, среди которых были выдающиеся ученые Леонард Эйлер и Герард Миллер. В глобальном миграционном обмене квалифицированных специалистов теряют не только развивающиеся, но и развитые страны. Многие ученые и инженеры из стран Западной Европы, Австралии, Канады и Японии стремятся работать в США<sup>10</sup>. Участие россиян в этом процессе свидетельствует о том, что Россия успешно интегрируется в мировое сообщество, а уровень квалификации ее специалистов отвечает мировым стандартам. Кроме того, для многих специалистов в об-

---

<sup>10</sup> Следует отметить, что термин «утечка умов» впервые был применен для характеристики миграционного потока специалистов из Западной Европы в США в 1950-е гг.

ласти естественных наук работа в научных институтах за рубежом означает сохранение исследовательской перспективы.

Однако россияне, стремящиеся уехать за рубеж, должны выдержать конкуренцию со специалистами из других стран на рынках труда квалифицированной рабочей силы в других развитых странах. Однако сделать это не так просто. Так, если обратиться к самому динамичному в мире рынку труда США, то в 2001 г. по количеству одобренных виз H1B, которые предоставляются специалистам, россияне (4,5 тыс.) значительно уступали выходцам из Китая (27 тыс.) и особенно из Индии (161 тыс.). Именно на индийцев в течение последних лет приходилась почти половина всех удовлетворенных обращений за визой данного класса. В то же время из почти 700 тыс. обладателей студенческой визы только 5,8 тыс. человек были россиянами, в то время как японцев среди студентов в США насчитывалось 95 тыс., китайцев – 74 тыс., корейцев – 64 тыс., индийцев – 49 тыс.<sup>11</sup>

Таблица 9

### Последствия миграции квалифицированной рабочей силы для стран эмиграции и для стран иммиграции

Позитивные последствия	
страны эмиграции	страны иммиграции
1	2
<i>в сфере науки и производства</i>	<i>в сфере науки и производства</i>
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	ускоренное развитие научных исследований и рост экономической активности; усиление предпринимчивости в быстрорастущих отраслях; информационные потоки и развитие сотрудничества со странами эмиграции; развитие культурного разнообразия и усиление творческого начала; повышение экспортных возможностей
<i>для человеческого капитала</i>	<i>для рынка труда</i>
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	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

<sup>11</sup> U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, 2001. Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, Washington, 2003.

Продолжение таблицы 9

1	2
<b>Отрицательные последствия</b>	
утечка умов и снижение производительности (по крайней мере, временно); сокращение отдачи от инвестиций в образовании	высшее образование: уменьшение стимулов для коренного населения получать высокую квалификацию; наука и технология: передача новых технологий зарубежным конкурентам и, возможно, враждебным странам
<b>Вероятные глобальные последствия</b>	
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	

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

Однако более точно миграционные перемещения мигрантов высокой квалификации в период 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.

Более очевидным последствием масштабного оттока населения на постоянное место жительства является отток финансовых ресурсов. Так, если предположить, что в среднем каждый из более 1 млн эмигрантов, выехавших за прошедшие десять лет из России за рубеж на ПМЖ, вывез с собой не менее 1 тыс. долларов США, то сопутствующая эмиграция капитала составила как минимум 1 млрд долларов США.

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, эти последствия достаточно противоречивы. Нелегальная иммиграция экономически выгодна работодателю, в роли которого выступают также представители государственного

сектора экономики, и иммигранту, и часто всему обществу<sup>12</sup>. 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. Однако вместе с тем нелегальные иммигранты глубоко интегрированы в теневой сектор экономики. Они не платят налоги. Но в то же время, несмотря на то, что им ограничен доступ к системе здравоохранения и социального обеспечения, нелегальные иммигранты пользуются общественными благами, например, их дети могут посещать государственные школы. С нелегальной иммиграцией связывают такие негативные явления, как увеличение нетрудовых доходов, коррумпированность чиновников. 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. Именно по этим причинам нелегальная иммиграция способствует распространению среди граждан ксенофобии, подрывает у них доверие к представителям власти, допускающим нарушение существующих законов, и самим законам, вызывая тем самым рост социальной напряженности в обществе.

Огромный приток иммигрантов и неустроенность жизни многих из них, обеспокоенность общественности всем спектром проблем, связанных 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.

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 двусторонних 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.

---

<sup>12</sup> 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. P. 139–157; *Tapinos G., Delaunay D.* Can one really talk of the globalizations of migration flows? / *Globalization, Migration and Development*. OECD, 1999.

## 1.2. Институты и механизмы регулирования миграционных процессов

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 учет 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.

### *1.2.1. Институты*

Главным действующим институтом, отвечающим за реализацию миграционной политики в России, является Федеральная миграционная служба (ФМС). 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. Принимает миграционную политику Правительство Российской Федерации.

Первая Федеральная миграционная служба в РФ была создана в 1992 г. 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 2000 г. его функции в части, касающейся реализации миграционной политики, были переданы Министерству внутренних дел. С 15 мая 2002 г. 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<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> В августе 2003 г. ФМС МВД России снова испытала структурные изменения, о которых не была информирована общественность, что еще раз подтвердило тенденцию к закрытости этой службы. Произошли и кадровые перестановки, в частности, на посту начальника ФМС. Это также косвенно свидетельствует о неустойчивой внутренней структуре кадров и вызывает определенные сомнения в эффективности их работы в такой ситуации. В схеме организационной структуры МВД, представленной на официальном WEB-сайте Министерства внутренних дел РФ, ФМС не

ФМС переданы практически все полномочия, связанные с иммиграционным контролем над 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<sup>14</sup>. 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.

Передача миграционной службы Министерству внутренних дел определяет преобладание в миграционной политике Российской Федерации жесткого силового подхода к решению экономической и гуманитарной задач 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.

Такой подход не имеет экономического обоснования, поскольку проведение жесткой иммиграционной политики связано с налаженным пограничным контролем, который практически отсутствует на самой протяженной и плохо оборудованной российско-казахстанской границе. Следующим условием реализации ограничительного подхода является организация эффективной службы контроля над иммигрантами внутри страны. Как показывает опыт, ориентация на депортацию как главный метод борьбы с нелегальной иммиграцией не оправдывает себя. Депортации – весьма дорогостоящее мероприятие. Практика их проведения, как правило, ограничивается несколькими показательными акциями. В то же время в СМИ (одним из крупнейших агентств – РБК) уже опубликована информация со ссылкой на ФМС о том, что, по мнению некоторых экспертов, было бы логично выявленных нелегальных мигрантов помещать в «трудовые лагеря» для того, чтобы они могли заработать деньги на обратный билет. При этом главным ограничением, по мнению «экспертов» из ФМС, является отсутствие у этих

---

значится. По некоторым данным, для придания работе ФМС большей согласованности с Паспортно-визовым управлением, обе эти структуры стали частью одного подразделения. Однако общее название его неизвестно.

<sup>14</sup> См.: Постановление о Федеральной миграционной службе и Приказ МВД РФ от 31 мая 2002 г. № 522 «О полномочиях МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации в области миграции».

мигрантов разрешения на работу в РФ<sup>15</sup>. Насколько нам известно, подобные методы не имеют аналогов, по крайней мере в цивилизованных странах, их допустимость с точки зрения прав человека представляется сомнительной

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, постоянная внутренняя ротация персонала (как руководителей, так и исполнителей) привели 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.

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 в отношении сотрудничества с другими государственными и научными учреждениями. При таком положении дел сосредоточение функций регулирования миграции в одном органе сегодня представляется ошибочным. В развитых странах одними из главных характеристик деятельности миграционных служб являются прозрачность и открытость. Результаты их работы доступны широкой общественности и, как правило, обсуждаются в правительстве или парламенте. Разработка и реализация миграционной политики осуществляется в тесном взаимодействии с другими государственными подразделениями. Так, в силу исторических традиций в большинстве стран выдача разрешений на работу возложена на Министерства труда. В то же время организационная структура служб подвержена изменениям. После 11 сентября 2001 г. в США из службы иммиграции и натурализации в 2002 г. была выведена служба пограничного контроля. В ряде стран существуют специальные правительственные и общественные организации, которые контролируют деятельность миграционных чиновников.

---

<sup>15</sup> Сердечнов А. В Москве будет жить миллион китайцев // <http://www.rbcdaily.ru/news/policy/index.shtml?2003/08/05/43565>

При всем этом закрытость для общества и замкнутость являются отличительной чертой и других служб, связанных с управлением миграционными процессами. В качестве примера можно привести Министерство иностранных дел и Федеральную пограничную службу.

В середине 1990-х гг. в РФ появились и были официально оформлены негосударственные (неправительственные) организации (далее – НГО), чья основная сфера деятельности связана с защитой прав вынужденных переселенцев в условиях бездействия или нарушения прав переселенцев со стороны администраций регионов вселения. Новых НГО, ориентированных на добровольную миграцию, чрезвычайно мало, или они не заявлены официально. Их роль на практике выполняют землячества, руководимые представителями диаспор, постоянно проживающих в РФ и имеющих российское гражданство. Указанным структурам свойственна некоторая замкнутость, связь с теневой экономикой, противодействие легализации мигрантов, находящихся на территории РФ с нарушением законодательства.

### *1.2.2. Нормативно-правовая база*

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 г., 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 г. Федеральный закон о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию был принят лишь в августе 1996 г. Важнейший Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан вступил в силу только в конце 2002 г. До этого правовое положение иностранных граждан в РФ определялось Законом СССР от 24 июня 1981 г. 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 приезжал в Россию жить и работать, в нелегальных иммигрантов.

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.

В условиях отсутствия адекватно изменяющейся миграционной обстановки федерального законодательства регионы, испытывающие наибольшее миграционное давление, были вынуждены заниматься нормотворчеством в этой области<sup>16</sup>. Региональные акты часто противоречили не только федеральным законам, но и Конституции РФ. Одним из показательных примеров тому является Постановление Правительства Москвы от 29 июля 2003 г. № 615-ПП «О порядке привлечения и использования иностранных работников в городе Москве», согласно которому правила привлечения иностранных работников были, по сути дела, распространены и на граждан Российской Федерации (в том числе – жителей Подмосковья).

Можно отметить, что 2002 г. стал переломным в отношении состояния миграционного законодательства Российской Федерации. Были приняты сразу два важнейших закона – о гражданстве РФ и о правовом положении иностранных граждан в РФ. Эти законы в определенном смысле формально закрепили новые приоритеты миграционной политики РФ и ознаменовали переход от попыток регулирования вынужденной миграции к регулированию традиционных потоков миграции – трудовой семейной и пр. О степени востребованности этих законов свидетельствует не только миграционная ситуация, сложившаяся в РФ к концу 1990-х – началу 2000 гг., но и острая полемика по вопросам состояния миграционного законодательства, имевшая место в научной среде<sup>17</sup>. Однако принятие названных законов сопровождалось поспешностью, приведшей к довольно многочисленным погрешностям и пробелам.

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, выражающаяся 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;

---

<sup>16</sup> См., например: Мукомель В., Паин Э. (ред.) Вынужденные мигранты в Центральной России. М., 1999.

<sup>17</sup> См., например: Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека // «Круглый стол»: проблемы, дискуссии, предложения / Отв. ред. М. Г. Арутюнов. Международная правозащитная ассамблея. М., 2002.

- порядок выдачи разрешений на работу иностранцам сложен и растянут во времени;
- регистрация иммигрантов представляет собой сложную бюрократическую процедуру;
- в качестве главной меры борьбы с нелегальной иммиграцией акцент делается на выдворение иностранного гражданина за пределы РФ.

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, прибывающих в страну в безвизовом режиме, в силу ограниченности пунктов регистрации и бюрократической волокиты.

В то же время в России слабо разработана нормативная база, направленная на решение проблем борьбы с лицами, содействующими нелегальной миграции, организаторами траффинга, наказания работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов. Ответственность за нарушение иммиграционного законодательства возлагается главным образом на иммигрантов. Среди других нерешенных проблем борьбы с нелегальной миграцией необходимо отметить следующие: вопросы идентификации личности нелегальных мигрантов; задержание 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.

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.

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 г. численность этих приглашений определена в 530 тыс. Однако, как показывает практика, квоты остаются нереализованными. Миграционное законодательство фактиче-

ски 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.

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 разработки 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.

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.

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 – участниц 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 в скором будущем решить проблему масштабной нелегальной иммиграции из этих стран.

*Источник:* Материалы иммиграционных служб стран ЕС.

В настоящее время иностранец, законно находящийся на территории России, может быть отнесен к одной 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.

В отличие от стран классической иммиграции в российском законодательстве нет такой категории лиц как иммигрант (переселенец). В России нет закона об иммиграции. (В Украине такой закон вступил в силу с 7 июля 2001 г.) В частности, поэтому процесс интеграции в российское общество тех, кто прибыл в Россию с намерением постоянно жить и работать в ней, усложняется и затягивается в законодательном порядке. Указанные лица, численность которых исчисляется десятками тысяч, должны вначале получить разрешение на временное проживание, затем вид на жительство, который продлевается раз в пять лет в местном территориальном органе МВД.

По сравнению с другими странами в России фактически нет миграционной программы по воссоединению семей. Законодательно определенный

круг родственников, которым может быть выдано разрешение на временное проживание без учета квот, представляется чрезвычайно узким. Другим существенным условием предоставления разрешения без учета квоты является наличие у родственников, проживающих в России, гражданства РФ. Так, согласно статье 6 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан, разрешение на временное проживание без учета утвержденной Правительством РФ квоты может быть выдано: нетрудоспособным родителям, имеющим в России сына или дочь, являющимися гражданами РФ; детям, имеющим в России хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве РФ; лицу, состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, постоянно проживающим в Российской Федерации. Большая часть близких родственников (родителей и детей) к этим категориям не относится. Таким образом, гуманитарный потенциал российского иммиграционного законодательства не реализуется в должной мере.

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 многих людей, прибывших с территории бывших 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.

За последние 10 лет Российской Федерацией было подписано несколько межправительственных соглашений (как со странами СНГ, так и с некоторыми зарубежными государствами) по вопросам миграционного обмена и порядка въезда граждан на территории государств, подписавших соглашения. В 1998 г. 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 об упрощении порядка пересечения границы с третьими странами, с которыми у России сохраняется визовый режим.

Иммиграционный контроль в соответствии с законодательством России является функцией ФМС, чья основная задача в условиях безвизового режима въезда в Россию граждан СНГ состоит в предупреждении нелегальной иммиграции из третьих стран, в частности с территории стран СНГ, а

также в предупреждении въезда в Россию отдельных категорий граждан стран СНГ, главным образом тех, кто угрожает безопасности граждан России. В 1996–2000 гг. при пересечении границы было отказано во въезде в Россию более 225 тыс. иностранцев. Около 7 тыс. человек были задержаны при попытке проникнуть в Россию, минуя пограничные пункты, либо без надлежащих документов<sup>18</sup>. Сложно говорить об эффективности иммиграционного контроля, опираясь на эти данные. Также нельзя говорить и об успехах борьбы с нелегальной миграцией, опираясь только на следующую информацию. За незаконное пребывание в России в 2000 г. МВД было задержано и оштрафовано 150 тыс. иностранцев, главным образом из стран СНГ. В 1998–2000 гг. из страны было выслано около 70 тыс. иностранцев, нарушивших российские законы, в том числе Закон о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию<sup>19</sup>.

Целый ряд обстоятельств не позволяет 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 г. 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<sup>20</sup>. 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.

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 над выполнением принятых законов. Все это служит одним из факторов для развития нелегальной иммиграции, а также таких сопутствующих ей явлений, как коррупция и преступность.

---

<sup>18</sup> МОМ. Тенденции в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Обзор за 2001–2002 гг. М., 2002. С. 38–40.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Это почти в три раза превышает протяженность границы между США и Мексикой. Как известно, эту хорошо оборудованную и охраняемую границу ежегодно нарушают десятки тысяч нелегальных мигрантов.

### 1.3. Статистическое обеспечение миграционной политики

В настоящее время в Российской Федерации существуют следующие основные источники данных о зарубежных мигрантах различных категорий:

- 1) данные переписи населения 2002 г. (Госкомстат РФ, находятся в стадии разработки);
- 2) материалы текущего учета мигрантов на основе листов 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.

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<sup>21</sup>. К опубликованным Госкомстатом РФ сведениям о миграционных потоках следует относиться с осторожностью из-за постоянного реформирования системы текущего учета миграции. Так, в 1996 г. были изменены критерии идентификации мигрантов, статистическому наблюдению стали подлежать только лица, получающие постоянную регистрацию

---

<sup>21</sup> В определенной степени этот пробел должны восполнить результаты переписи населения 2002 г.

по месту жительства. Для временно зарегистрированных иностранцев<sup>22</sup>, независимо от фактического времени их проживания в данном регионе и количества повторных регистраций, не составляются листки статистического учета мигранта. В октябре 2000 г. было введено правило обязательного документирования видом на жительство<sup>23</sup> всех иностранных граждан, намеревающихся временно или постоянно проживать в РФ, причем вид на жительство предоставлялся 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, ведет к тому, что оценки численности мигрантов одной и той же категории отличаются в несколько раз.

Проблемы, связанные со статистической информацией о миграции в современной России, определяются действием следующих факторов:

- непригодностью 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 качества сбора и обработки данных;

---

<sup>22</sup> Речь идет, разумеется, о гражданах стран СНГ, так как граждане других государств регистрировались в ОВИРах посредством иной процедуры.

<sup>23</sup> Вид на жительство также выдавался в ОВИРах, после чего мигранты имели право пройти регистрацию в паспортных столах милиции.

- 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, в 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 традиций и системы корректировки данных, полученных после реформирования или внесения изменений в существующие системы сбора данных о миграции.

Введение миграционных карт как средства учета иностранных мигрантов вызывает пока много вопросов. Представляется проблематичной возможность обработки и ввода в электронную базу данных<sup>24</sup> примерно 30 млн 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, миграционные карты 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.

Можно сказать, что с момента вступления в силу принятого в 2002 г. 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 г. все лица, получающие вид на жительство или разрешение на временное проживание,

---

<sup>24</sup> См. Приказ МВД РФ от 21 ноября 2002 г. № 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».

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 зарубежные мигранты остаются неучтенными государственной *статистикой*. Происходит фактическая подмена традиционной системы статистического учета административными системами регистрации мигрантов (внутри МВД). Это весьма негативно отражается как на доступности собираемых агрегированных сведений, так и на их качестве, поскольку оценить его не представляется возможным. В связи с тем, что новая система учета международных мигрантов в стране не создана, ученым и политикам придется иметь дело с далеко не полными данными.

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.

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 формирование 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.*

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 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 миграционных процессов. Так, например, статистика международной миграции США и Канады доступна на WEB-сайтах соответствующих иммиграционных

служб. В распоряжении европейских исследователей и экспертов в области миграции находятся обезличенные данные регистров. Все законы, подзаконные акты, инструкции, обеспечивающие учет миграционных событий, доступны всем желающим, в том числе через Интернет.

## **1.4. Иммиграционная политика в Российской Федерации**

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.

В 1997 г. была принята миграционная программа, в которой впервые широко определялись цели и задачи миграционной политики государства (вставка 2)<sup>25</sup>.

### **Вставка 2**

#### **Федеральная миграционная программа на 1998–2000 гг. (утверждена Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 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 яв-

<sup>25</sup> Федеральная Миграционная программа на 1998–2000 гг. (утверждена Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414.)

ляются:

1. Защита прав и интересов мигрантов;
2. Развитие системы иммиграционного контроля;
3. Соблюдение государственных интересов при разработке и реализации миграционных программ и мероприятий;
4. Регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономического развития и экологической обстановки в регионах, национальной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения;
5. 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.

Однако основные принципы государственной политики по-прежнему были связаны с беженцами и вынужденными переселенцами. Кроме того, в ней прозвучал тезис о том, что иммиграция из бывших союзных республик может оказать неблагоприятное воздействие на миграционную ситуацию внутри России и на состояние рынка труда. В программе проявились черты, 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;
- 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.

В 2001 г. рассматривался проект Федеральной миграционной программы на 2002–2004 гг., который в процессе дискуссий эволюционировал в проект программы на 2002–2005 гг.<sup>26</sup> 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 гг. 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 гг. в сфере внешней трудовой миграции среди приоритетных направлений деятельности предлагалось, в частности, следующее:

- 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. Ряд интересных идей, высказанных в ходе ее обсуждения, остались нереализованными. Как показало дальнейшее развитие событий, в споре между сторонниками либерального и ограничительного

---

<sup>26</sup> Министерство по делам национальностей и миграционной политики Российской Федерации (2001), Федеральная миграционная программа на 2002–2004 гг. Проект.

подходов в области регулирования миграции временную победу одержали последние.

В одобренной Правительством Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г.<sup>27</sup> впервые прозвучало положение о возможности легализации незаконных иммигрантов, а также утверждалась необходимость стимулирования замещающей миграции.

В 2003 г. была принята долгожданная Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации<sup>28</sup>. Отдавая должное профессионализму авторов концепции, остановимся на некоторых спорных, на наш взгляд, положениях.

В Концепции, как и в 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 основные компоненты политики 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.

Основы эмиграционной политики определены в Конституции России и в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Согласно Конституции, каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. В связи с этим декларирование в рамках Концепции отрицательных последствий эмиграции, на наш взгляд, излишне. Это лишь стимулирует к деятельности и поддерживает идеи сторонников введения широких ограничительных мер по контролю над выездом из страны, которые, по сути, стремятся решать проблемы за счет других людей.

Если говорить об иммиграционной политике, то ее цели представляются размытыми, а основные приоритеты регулирования иммиграционных процессов, по сути, не были определены. В программе иммиграционной поли-

---

<sup>27</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2001 г. № 1270-р, Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г.

<sup>28</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р, Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

тики должны быть заложены ответы на вопросы: «Сколько иммигрантов можно допустить в страну? Каких иммигрантов следует пускать в страну, и по каким критериям их следует отбирать? Что делать для интеграции иммигрантов?». На эти вопросы ответов 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.

Большое число задач, не решенных в предыдущие годы, перешло 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.

В Концепции преобладает ограничительный подход к регулированию как иммиграционных, так и эмиграционных процессов. Предполагается дальнейшая регламентация въезда и последующего пребывания на территории России иностранных граждан, усиление их ответственности за нарушение правил пребывания. В разделе «Миграционная ситуация» в каждом параграфе об иммиграции, наряду с констатацией факта, отмечаются только его негативные последствия (стихийный и неконтролируемый рост населения, ухудшение криминогенной обстановки, ухудшение социальной обстановки, создание базы для формирования террористических организаций, создание угрозы национальному рынку труда и содействие развитию теневой экономики).

Это лишний раз свидетельствует о том, что социально-экономические последствия международной миграции для России изучены плохо. Так, довольно часто в прессе можно встретить оценки объемов денежных

средств, вывозимых иммигрантами из России. Однако эти сведения никогда не сопровождаются комментариями относительно величины стоимости, создаваемой теми же мигрантами в России. Без таких исследований разработка иммиграционной политики представляется интеллектуальной игрой. К сожалению, при обсуждении целей и принципов иммиграционной политики часто забывается тот факт, что в XVIII–XIX вв. иммиграция была важным фактором развития многих территорий Российской империи.

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, проводимой в прошлом в большинстве европейских государств. Это означает, что РФ не является страной иммиграции в строгом смысле этого слова, а ее миграционной политика ориентирована на временное пребывание 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 в., когда практически весь объем миграционных потоков составляет добровольная миграция, – такая позиция представляется близорукой и неадекватной сложившейся ситуации.

При разработке программных документов по иммиграционной политике для нашего многонационального государства следует отказаться от использования таких терминов, как «репатриация русских» или «репатриация коренных народов России» и соответствующих им концептуальных подходов. Использование подобных идей не только противоречит истории формирования нашего государства, но и недальновидно с точки зрения развития международных отношений. Не первое поколение русских, титульных и других народов России, проживает на территориях бывших союзных республик. Но нужно ли провоцировать их к массовому отъезду в условиях, когда большая часть потенциальных переселенцев будет нуждаться в финансовой и материальной поддержке? Более того, результаты социологических опросов показывают, что в Белоруссии, Украине и даже Казахстане где проживает большая часть русских ближнего зарубежья, русское насе-

ление в своем большинстве никуда уезжать не собирается<sup>29</sup>. Русскоязычное население стран Балтии ожидает полного присоединения прибалтийских государств к Европейскому Союзу и особо не стремится на свою историческую родину.

Несомненно, российским институтам власти следует оказывать разного рода поддержку своим соотечественникам, которая в первую очередь должна выражаться в содействии в иммиграции и последующей интеграции тех, хочет жить в России. Но будущее иммиграции в Россию ошибочно связывать только с русскоязычным населением, учитывая его низкие миграционные установки в основных ареалах расселения и демографические перспективы, по которым численность этого населения будет сокращаться, а средний возраст увеличиваться.

Мировая практика показывает, что программы репатриации являются делом мононациональных государств, таких как Германия, Греция, Израиль, Италия, Корея, Финляндия, Япония. В многонациональных государствах они явно будут носить дискриминационный характер. От политики поддержки «англосаксонской», «белой», «французской» и др. иммиграции отказались не только страны Нового Света, но и Франция с Великобританией. Во многих странах правительства не без основания поддерживают идею полезности этнокультурного разнообразия для развития. Так, в США она реализуется в специальной программе «этнического разнообразия» для постоянных иммигрантов. Вместе с тем, как показывает опыт Австралии и Канады, введение *балльной системы для отбора иммигрантов, основанной на критериях личных достоинств человека*, не только повысило эффективность иммиграционной политики, но полностью устранило возможность дискриминации по религиозному, расовому или этническому признаку при отборе переселенцев.

Очевидно, что при условии существования балльной системы в России предпочтение будет отдаваться не только тем, кто имеет высокие квалификации и образовательный статус, но и тем, кто знает русский язык и имеет родственников в России. Таким образом, очевидные преимущества при отборе иммигрантов должны получить русскоязычные граждане бывших союзных республик. Но в то же время будет предоставлен шанс для переселения китайцам, индусам, вьетнамцам, афганцам и представителям других народов, которые хотят жить и работать в России и которые могут содействовать ее развитию в той же степени, в какой они вносят свой вклад в благополучие США, Канады, Австралии и ряда западноевропейских стран.

---

<sup>29</sup> Савоскул С.С. Русские нового зарубежья. Выбор судьбы. М., 2001.

## 2. Пути реформирования иммиграционной политики России

### 2.1. Цели и принципы новой иммиграционной политики РФ

#### 2.1.1. Цели иммиграционной политики

Целью новой 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 для 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.

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 ситуации 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 повышения уровня рождаемости, *численность населения России сократится к 2025 г.* как минимум на 20 млн человек, а в 2050 г. опустится до уровня 1937 г. и будет едва превышать 100 млн человек. Эта 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 г. и до 38% в 2050 г. Изменение количественного соотношения между поколениями в пользу пожилых людей окажет сильное влияние на развитие рынка труда, системы 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 инвестиций 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 к реформированию миграционной политики и переходу 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, неосвоенными 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.

### *2.1.2. Принципы иммиграционной политики*

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

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.

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 (трудова 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 мигрантов, регистр трудовых мигрантов, регистры беженцев, локальные регистры иностранного населения. В целях оперативного получения информации следует проводить выборочную (5%) обработку миграционных карт.

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.

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.

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.

При разработке миграционной политики должны приниматься во внимание перспективы интеграции России с другими государствами.

Миграционная политика должна быть согласована на федеральном и региональном уровнях. Регионы могут инициировать реализацию или отказ от осуществления тех или иных иммиграционных программ.

### *2.1.3. Институты*

В основу механизма осуществления миграционной политики должен быть положен принцип разделения полномочий. Федеральная миграционная служба (ФМС) 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 изменение 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 иностран-

ных дел (выдача виз иностранным гражданам); Федеральная служба безопасности (борьба с терроризмом, сбор информации и обмен оперативной информацией); Министерство образования (учебная иммиграция). ФМС должна координировать деятельность всех структур, обеспечивающих иммиграционную политику.

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. Данный орган должен быть независимым и подчиняться непосредственно Президенту РФ.

Итоги работы ведомств в области иммиграционной политики должны ежегодно представляться Парламенту РФ и публиковаться в открытой печати.

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.

## **2.2. Основные направления иммиграционной политики**

### *2.2.1. Переселение в Россию*

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).

При разработке этой составляющей иммиграционной политики следует использовать опыт, накопленный странами классической иммиграции (Австралия, Канада, США) в области организации международных переселений.

Предполагается, что обращаться за предоставлением статуса иммигрантов можно будет в посольства РФ, а на территории РФ – в местные отделения ФМС МВД.

Для реализации программы переселений необходимо:

- внести изменения в законы о порядке выезда из РФ и въезда в РФ семей, в 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.

Иммигранты с момента въезда на территорию России должны получать разрешение на бессрочное проживание и статус постоянного жителя Российской Федерации. Они обладают всеми правами и выполняют все обязанности, предусмотренные Конституцией для российских граждан. Они могут быть призваны в армию, участвовать в выборах как избиратели и работать в 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.

### *2.2.2. Экономическая иммиграция*

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, целесообразно ввести третью категорию экономических мигрантов – «неквалифицированные работники» – для отраслей, испытывающих недостаток в рабочей силе (по аналогии с шестой преференциальной категорией в иммиграционном законодательстве США).

В качестве метода отбора иммигрантов, приезжающих в Россию по экономической программе, рекомендуется использовать канадскую балльную систему, учитывающую профессиональные и личные характеристики иммигрантов, которая адаптирована авторами к российским условиям (табл. 10). 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.

Все лица, желающие получить статус иммигранта, должны пройти специальный отбор. 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) иметь определенный (например, 1 год) стаж работы, который соответствует уровню полученного образования; (2) обладать достаточной суммой денег для обеспечения проживания своей семьи в России.

Программа как экономической, так и семейной иммиграции ориентирована на независимых иммигрантов. Они не получают каких-либо преимуществ по сравнению с коренным населением.

Таблица 10

**Система отбора иммигрантов, приезжающих  
в Россию по экономической программе**

Образование	Максимальное количество баллов – 24
1	2
<b>Диплом, свидетельство о высшем образовании</b>	
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
<b>Диплом, сертификат о специальном и профессиональном образовании</b>	
Диплом, сертификат об окончании техникума или трехлетнем профессиональном образовании и 13 лет обучения	18

Продолжение таблицы 10

<b>1</b>	<b>2</b>
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
<b>Знание русского языка</b>	<b>Максимум 24</b>
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
<b>Опыт работы</b>	<b>Максимум 14</b>
1 год	8
2 года	10
3 года	12
4 года	14
<b>Возраст</b>	<b>Максимум 10</b>
21–40 в момент подачи документов	10
Минус два балла для возрастов больше 40 и меньше 21	
<b>Наличие работы в России</b>	<b>Максимум 10</b>
<b>Способность к адаптации</b>	<b>Максимум 18</b>
Высшее или среднее специальное образование супруга или супруги	4
Опыт работы в России или два и более лет обучения в высших учебных заведениях России	4
Наличие родственников в России	6
<b>Итого</b>	<b>МАКСИМУМ 100</b>

В то же время бизнес-иммигранты должны удовлетворять дополнительным условиям:

- инвесторы должны осуществить инвестиции в 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.

Неквалифицированные иммигранты должны иметь приглашения на работу в отрасли экономики и на предприятия, испытывающие острый дефицит рабочей силы.

Программы 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 материальных и финансовых ресурсов для реализации этих программ. Национальные образования РФ могут вносить дополнения в балльную систему оценок отбора иммигрантов (например, оценку уровня знаний, помимо русского языка, языка автономной республики или области).

### *2.2.3. Воссоединение семей*

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.

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.

Обращаться с заявками для получения статуса иммигранта в рамках программы «воссоединение семей» имеют право следующие категории родственников:

- жены и мужа;
- родители;

- нетрудоспособные и не состоящие в браке дети;
- бабушки или дедушки;
- несовершеннолетние братья, сестры, племянники, племянницы, внуки, если они являются сиротами.

Другие родственные категории (трудоспособные и состоящие в браке дети, братья, сестры, внуки) учитываются в балльной системе программы экономической иммиграции.

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.

#### *2.2.4. Временная иммиграция*

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.

Важными задачами иммиграционной политики является привлечение в страну из-за рубежа: (1) специалистов; (2) неквалифицированных работников для временной работы в отраслях экономики, испытывающих нехватку рабочих рук; (3) студентов для учебы в российских вузах, которые в перспективе должны оставаться одним из источников пополнения квалифицированных кадров.

В целях содействия развитию трудовой иммиграции в Россию предполагается внести существенные изменения в законы о порядке выезда из РФ и въезда в РФ в закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

Поскольку разрешение на постоянное проживание выдается в России иностранным гражданам сроком на пять лет, т.е., по сути, носит временный характер, то рекомендуется объединить 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 3 месяцев<sup>30</sup> до 5 лет.

---

<sup>30</sup> Согласно международным стандартам, 3 месяца – это нижняя временная граница, определяющая краткосрочную миграцию. В СССР нижняя временная граница, определяющая миграционное перемещение, составляла 1,5 месяца. После этого

Подобное упрощение позволит повысить эффективность управления иммиграционными процессами.

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:

- сроком до одного года квалифицированным специалистам, которые могут обеспечить свое проживание; подобная мера направлена на привлечение в страну квалифицированных специалистов;
- лицам, 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, постоянно проживающих в Российской Федерации;
- лицам, имеющим нетрудоспособного родителя, состоящего в российском гражданстве и постоянно проживающим в Российской Федерации.

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;

---

срока (за рядом исключений) мигрант должен был зарегистрировать изменение своего постоянного места жительства.

- создание возможности для сезонных рабочих в сельском хозяйстве, строительстве, транспорте, прибывших из стран СНГ на срок до 3-х месяцев, получать разрешение на работу в упрощенном порядке без его утверждения в местных и федеральных отделах труда;
- отказ на данном этапе от системы квот для привлечения иностранной рабочей силы на временной основе, как не оправдавшей себя;
- внедрение специальных программ по привлечению высококвалифицированных специалистов;
- внедрение специальных программ по привлечению работников в общественный сектор экономики с целью повышения эффективности его функционирования;
- развитие системы привлечения иммигрантов на основе договоров двухсторонних межгосударственных соглашений;
- для 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.

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.

Иностранные студенты, обучающиеся в России, должны обладать теми же социальными гарантиями, что и студенты – граждане России.

В целях развития учебной иммиграции 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;
- следует гарантировать предоставление права выбора на работу и постоянное проживание в России тем, кто успешно завершит образование.

### ***2.2.5. Беженцы и вынужденные переселенцы***

Следует реформировать политику в области приема и обустройства беженцев и вынужденных переселенцев. Она должна быть направлена на предоставление убежища и оказание 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.

Лицам, получившим статус беженца или вынужденного переселенца, следует предоставлять разрешение на временное проживание в Российской Федерации сроком на три года. При этом они наделяются всеми правами и должны выполнять все обязанности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, за исключением участия в выборах и работы в государственных учреждениях.

Если в течение трех лет ситуация в стране происхождения беженца не изменилась, то он получает право на получение разрешение 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.

В экстренных случаях, которые оговариваются в законодательстве, беженская квота может быть увеличена.

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, при 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.

## 2.3. Пограничный контроль

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;
- установить дополнительные пункты иммиграционного контроля там, где это необходимо;
- 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).

### *2.3.1. Перспективы сотрудничества со странами СНГ*

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 основными миграционными партнерами России. Граждане большинства стран СНГ обладают правом въезда на территорию других стран в порядке, не требующем получения визы.

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 этих соглашений сыграли важную роль в осуществлении переселений в 1990-х гг. Однако сегодня большинство этих соглашений, в том числе такое важное, как «Соглашение о борьбе с нелегальной миграцией», по разным причинам не выполняется. Одной из задач в области иммиграционной политики является пересмотр старых соглашений и создание системы мер по реальному сотрудничеству в области миграции с государствами СНГ, отвечающим интересам Российской Федерации.

Стратегическая линия в развитии 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 действующей в рамках Европейского Союза.

Реализация подобной стратегии приведет к изменению характера миграционных процессов. Из международных они фактически превратятся во внутренние. Все это будет способствовать 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, будет 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.

Российская Федерация и страны-участники Содружества независимых государств в ближайшей перспективе должны заключить взаимовыгодное, отвечающее интересам их народов, соглашение, подобное Шенгенскому соглашению европейских государств. Однако необходимо, чтобы партнеры России по такому соглашению (равно, как и по действующим в настоящее время), изменили свой подход к процедуре въезда на их территорию граждан третьих стран. Введение партнерами России по действующим договорам в одностороннем порядке упрощенной процедуры въезда на их территорию лиц из третьих стран, не имеющих такого права в отношении России, приводит к тому, что эти лица получают возможность достаточно легко проникать на территорию России. Известно, что именно так действуют основные схемы проникновения нелегальных мигрантов из стран дальнего зарубежья в Российскую Федерацию.

Можно отметить, что в последнее время под давлением объективной необходимости наметилась некоторая активизация взаимодействия между странами СНГ на этой почве, однако, пока что речь идет только о будущих планах и мероприятиях. На состоявшемся 14–15 октября 2003 г. совещании руководителей миграционных служб стран СНГ, новый руководитель ФМС России говорил о необходимости приступить к реализации уже имеющихся программ и подходов. В том числе, была высказана идея «нивелирования, а возможно, и ужесточения национального иммиграционного, уголовного и административного законодательства...». Учитывая особенности процесса принятия решений в области регулирования миграции в нашей стране, можно ожидать либо избыточной поспешности, либо инерционности и затягивании реализации этих намерений, что в обоих случаях негативно отразится на эффективности принимаемых мер.

Вопрос межстрановых взаимодействий и договоров в сфере регулирования миграции на упомянутом совещании был основным. Речь шла о *проектах* нескольких документов – организационного и практического плана уже разработанных Правительствами стран СНГ – в частности, Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции<sup>31</sup>.

### **2.3.2. Борьба с нелегальной иммиграцией**

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

---

<sup>31</sup> Миграционный вестник. № 25–26 (35–36) от 21.10.2003.

отношений со странами СНГ являются главными факторами сокращения потоков нелегальных иммигрантов. В то же время, как показывает международный опыт, таких предупредительных мер явно недостаточно.

Одной из мер, направленных на сокращение численности нелегальных мигрантов, в России должна стать программа регуляризации (амнистии, легализации) их положения в стране. Основанием для проведения этой программы является то обстоятельство, что фактически до 2002 г., т.е. до принятия Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан», положение иностранцев было весьма неопределенным. Строго говоря, программу регуляризации следовало бы принять сразу после принятия закона «О правовом положении иностранных граждан», так как после принятия указанного закона многие из тех, кто фактически является постоянным жителем России, оказались на нелегальном положении. Другую значительную категорию нелегальных иммигрантов составляют временные рабочие.

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.

По-видимому, в первую очередь необходимо решить задачу легализации положения тех, кто фактически проживает на территории РФ более года и намеревается оставаться здесь в ближайшем 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, правил 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.

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, но и 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 траффинг и содействующим нелегальной

миграции, применяются суровые меры наказания (вплоть до пожизненного заключения).

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 траффинге и нелегальной миграции рассматривать контрабанду людьми и траффинг как уголовные преступления;
- ввести жесткую систему наказаний за контрабанду людьми и траффинг;
- 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.

В борьбе с нелегальной иммиграцией должны быть задействованы не только ФМС России, но и все службы, занимающиеся вопросами иммиграции.

### *2.3.3. Регистрация и учет иммигрантов*

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.

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:

- иностранных граждан и лиц без гражданства, получающих разрешение на временное проживание. *Отделам виз и регистрации паспортно-визового Управления МВД РФ* предусмотреть процедуру исключения повторного счета при ежегодной перерегистрации разрешений 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;
- для краткосрочных мигрантов (иностранных граждан 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.
- При сохранении системы миграционных карт в настоящее время следует отказаться от их сплошной разработки по причинам недостаточного материального и кадрового обеспечения и перейти к выборочной, например, к 5%-ной разработке этих первичных документов:
- 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;
- 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.

#### **2.3.4. Интеграция и гражданство**

Политика интеграции должна быть основана на положении Конституции РФ (статья 62) о том, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и выполняют 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.

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.

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.

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.

Принятый в 2002 г. 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;

- ветеранов ВОВ, не являющихся гражданами РФ.

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.

Реализация предложений по предоставлению гражданства потребует внесения поправок в Федеральный закон «О гражданстве»<sup>32</sup>.

### *2.3.5. Сколько должно быть иммигрантов?*

Оценка численности иммигрантов, которых может принять страна, является ключевым моментом 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, миграци-

---

<sup>32</sup> В ноябре 2003 г. в Федеральный закон о гражданстве РФ были внесены поправки, направленные на упрощенное получение российского гражданства многочисленной категорией лиц из бывших союзных республик. Это значительный шаг вперед в области соблюдения прав человека и восстановления исторической справедливости. Вместе с тем у нас вызывает сомнение появление в статье 14 пункта в), в котором говорится о предоставлении права получения российского гражданства тем гражданам государств, входивших в состав СССР, которые получили среднее профессиональное или высшее образование в Российской Федерации после 1 июля 2002 г. Во-первых, в своем большинстве студенты учатся 5 лет, что соответствует минимальному сроку проживания для получения гражданства и ставит под сомнение целесообразность введения подобного пункта. Во-вторых, обучение в университетах и институтах России еще ничего не говорит о качестве полученного образования и квалификации выпускника вуза. Кроме того, исследования, в которых участвовали и авторы данных строк, показывают, что многие российские студенты – граждане стран СНГ собираются остаться в России и работать не по специальности. В то же время, студенты – выходцы из стран дальнего зарубежья могут обладать более высоким образовательным потенциалом и желанием работать в инновационных сферах экономики в России. В-третьих, на наш взгляд, проблему привлечения квалифицированных кадров должна решать иммиграционная политика государства. В рамках этой политики должны учитываться такие моменты, как уровень образования иммигранта, опыт его работы в соответствующей сфере производства или науки, а также наличие потенциального места работы в Российской Федерации. Однако иммиграционное законодательство по своему качеству и соответствию потребностям страны заметно уступает Федеральному закону о гражданстве, тем более с вносимыми поправками.

онного прироста России, основываясь на демографических критериях. Так, для того, чтобы численность населения России оставалась неизменной в 2000–2050 гг., по оценкам специалистов из ООН, ей необходим ежегодный миграционный прирост, равный 500 тыс. человек в год. Это ненамного 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 тыс. человек. Российские демографы Вишнеvский А. и Андреев Е. оценили «вилку» среднегодового миграционного прироста, обеспечивающего увеличение численности населения в 1,5–2,5 млн человек. Последняя оценка, в отличие от первых двух, представляется нереальной.

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 обратить внимание на рекомендацию 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.

Основываясь на международном и отечественном опыте, России следует отказаться от системы квот в том виде, в котором она существует, для определения численности иммигрантов (переселенцев). Квоты должны определяться только для беженцев и вынужденных переселенцев, благополучие которых зависит от средств, выделенных из государственного бюджета.

Численность временных трудовых мигрантов в большинстве развитых стран определяется исходя из потребностей экономики, которые выражают работодатели. Численность студентов определяется возможностью вузов и интересами государства в области привлечения специалистов.

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) экономические интересы государств;
- 3) демографические расчеты.

Ярким примером страны, использующей иммиграционное квотирование, являются США. Эта система достаточно динамична. Общая величина квоты и ее составляющие по отдельным группам иммигрантов постоянно изменяются. Кроме того, размер иммиграционной квоты высок –

более 700 тыс. разрешений на постоянное проживание в год, не включая тех, кто изменяет свой статус, находясь на территории США.

В России практика квотирования численности временных мигрантов себя не оправдывает. Механизм обоснования квот неясен, а их величина далеко не исчерпывается. Численность трудовых иммигрантов должна определяться интересами работодателей, согласованных в лице Министерства труда с интересами государства. Соответствующая поправка должна быть внесена в Федеральный закон «О положении иностранных граждан».

Поскольку сегодня трудно представить, каким может быть приток переселенцев в Россию, в течение первых лет реализации программы постоянной иммиграции не должно вестись никакие количественные ограничения. По их итогам ФМС следует представить правительству первый план приема постоянных иммигрантов в Россию.

Другой важный вопрос, с точки зрения реализации иммиграционной политики, заключается в том, из каких стран будут прибывать иммигранты. Ответ на этот вопрос будет зависеть: (1) от программ отбора иммигрантов (уровень образования, квалификация, профессиональный опыт, знание языка, возраст); (2) от естественного отбора иммигрантов (непривычные агроклиматические условия, отсутствие диаспор, отсутствие исторических связей между Россией страной происхождения иммигрантов и др.); (3) от конкурентной борьбы за квалифицированных иммигрантов между странами.

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 (*табл. 11*). В Белоруссии, Украине, странах Балтии, Грузии, Армении, Молдове, Казахстане идут процессы депопуляции и демографического старения. В принципе, перед ними в сфере иммиграционной политики стоят те же задачи, что и перед Россией. Миграционный обмен между этими государствами будет происходить, но характеристики его экономической компоненты будут изменяться со временем в зависимости от экономической конъюнктуры, складывающейся в этих странах.

В среднеазиатских странах наиболее высокий иммиграционный и демографический потенциал накоплен в Узбекистане. В других республиках, в силу относительной малочисленности их населения, он ниже. Однако вероятным конкурентом России за иммигрантов этого региона будет Казахстан, численность населения которого меньше, чем в Узбекистане, но ресурсный потенциал – один из самых высоких в мире.

Огромным иммиграционным потенциалом обладают страны, расположенные вдоль южной границы бывшего СССР, а также Китай. В отдален-

ной 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 ее 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 потока направится в Россию.

В Афганистане наблюдается один самых высоких темпов демографического роста мире. К 2025 г. численность его населения будет практически равна численности населения Узбекистана, Таджикистана и Туркмении вместе взятых. 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.

Китай представляется одним из наиболее вероятных иммиграционных партнеров 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 относительно много людей изучают русский язык. По этой же причине – изучение языка, исторические связи – среди вероятных источников иммиграции можно назвать Вьетнам, численность населения которого скоро приблизится к численности населения России.

При проведении политики привлечения иммигрантов следует иметь в виду и Индию. Эта страна в будущем 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 обладающего значительным иммиграционным потенциалом Пакистана, связывают с Россией длительные дружеские отношения.

С точки зрения иммиграционной политики особый интерес должны представлять студенты-иностранцы, в том числе из стран дальнего зарубежья, обучающиеся в России. Как показывает опыт развитых стран, в

первую очередь США, эта группа населения является важнейшим и относительно дешевым источником пополнения квалифицированных кадров.

Таблица 11

**Изменение численности и возрастного состава населения некоторых стран мира, в 2000–2050 гг.**

Страны	Численность населения (в тыс.)			Прирост населения (%)		Доля лиц в возрасте от 60 лет и старше (%)	
	2000	2025	2050	2000-2025	2025-2050	2000	2050
1	2	3	4	5	6	7	8
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
Таджикистан	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

*Продолжение таблицы 11*

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>
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/](http://www.un.org/popin/)

### 3. Основные направления реформирования иммиграционной политики в странах Запада

Иммиграционная политика в мире по содержанию и формам ее реализации так же разнообразна, как и история тех 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 о соответствующей законодательной базе. 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 (*табл. 12*). Фактически были получены те же результаты, что и в 1970-х – 1980-х гг., когда запрет на въезд иностранных рабочих не помог западным европейцам решить проблему роста численности иностранного населения. В США некоторые эксперты оценивают иммиграционное законодательство как чересчур раздутое и сложное, а функции институтов, отвечающих за проведение иммиграционной политики, находят противоречащими друг другу.

Усиление мировых хозяйственных связей и миграционных процессов, новые задачи экономического развития и пессимистические демографические прогнозы, угроза терроризма побуждают правительства многих стран, принимающих иммигрантов, модернизировать иммиграционную политику. Так, на рубеже XX–XXI вв. новые законы об иммиграции и важные поправки к существующим законам были приняты в Австралии, Канаде, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Италии, Дании, Нидерландах, Швеции и некоторых других странах. В США после трагедии 11 сентября 2001 г. была реформирована вся система внутренней безопасности, а с вместе ней и Служба иммиграции и натурализации. Широко обсуждаются возможные изменения в миграционном законодательстве в Финляндии, Франции и Швейцарии<sup>33</sup>. В Германии новое иммиграционное законодательство стало предметом жарких баталий как в нижней, так и в верхней палатах Парламента.

Направления и характер изменений в иммиграционной политике зависят от иммиграционной истории страны. Страны классической иммиграции – Ав-

---

<sup>33</sup> Подробная информация по иммиграционной политике в отдельных государствах представлена в части 4.

стралия, Канада, Новая Зеландия и США – всегда отличались либеральным подходом к иммиграции и до недавнего времени были ориентированы на переселение 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.

#### **Вставка 4**

##### **Рекомендации Дж. Саймона по иммиграционной политике США:**

- увеличить объем иммиграции по сравнению с сегодняшним уровнем;
- политика привлечения временной иностранной рабочей силы должна быть принята при условии, что иностранные рабочие вернутся 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;
- иностранные 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;
- должен проводиться отбор иммигрантов по их социально-демографическим характеристикам (в первую очередь уровню образования);
- следует в первую очередь привлекать потенциальных инвесторов.

*Источник: Julian L. Simon. The Economic Consequences of Immigration. Second Edition. Ann Arbor. 2002.*

Таблица 12

## Иностранное население стран Западной Европы в 1990-х гг.

Страны	Иностранное население (в 1000 чел.)		В том числе:				Доля иностранцев в общей численности населения (в %)		В том числе:			
			из ЕС		из третьих стран				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

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

Трансформации мировой и национальных экономических систем в этих странах всегда сопровождалась 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 (в 1952 г., современная система создана в 1990 г.)<sup>34</sup>, а также самая прогрессивная ныне балльная система отбора вначале в Канаде (в конце 1960-х гг.), а затем в Австралии (в 1989 г.). Эти системы позволили окончательно покончить с расовой и религиозной дискриминацией в иммиграционных вопросах. Иммиграционная политика стран классической иммиграции, особенно США, всегда содействовала процессу воссоединения семей, который, в свою очередь, рассматривался как важный фактор ускоренной интеграции иммигрантов. Кроме того, после Второй мировой войны страны классической иммиграции стали одними из мировых лидеров по приему беженцев и вынужденных переселенцев.

Современные изменения в иммиграционном законодательстве преследуют несколько целей. Одна из них состоит в повышении социально-экономической отдачи от постоянной иммиграции (переселений). Для этого в Австралии и Канаде были произведены некоторые изменения в балльной системе для улучшения качества отбора квалифицированных специалистов и энергичных предпринимателей, в том числе с точки зрения их адаптационных возможностей. Для этого, в частности, увеличилась значимость баллов, начисляемых за уровень образования и знание официальных языков государства.

В то же время правительства Австралии, Канады и США с целью привлечения квалифицированной рабочей силы стали активно стимулировать временную миграцию как уже сложившихся специалистов, так и студентов. В США это выразилось в увеличении квоты для обладателей визы Н1В (специалисты) с 65 тыс. человек в 1990 г. до 195 тыс. в 2002 г. Численность иностранных студентов в Канаде за период с 1995 г. по 2001 г. увеличилась более чем в два раза. Разработанные в Австралии программы временной миграции ориентированы на инженеров разных специальностей, ученых, врачей и бизнесменов.

Вместе с тем существующий неудовлетворенный спрос на ряд специальностей в сельском хозяйстве, здравоохранении, сфере обслуживания побуждает правительства стран поддерживать иммиграционные програм-

---

<sup>34</sup> Система преференций в США была введена в 1952 г. с принятием Закона об иммиграции и гражданстве Уолтера–Маккарена. Современная система преференций введена в действие вместе с Законом об иммиграции 1990 г.

мы, предназначенные для работников, не имеющих высшего образования. Речь здесь идет в первую очередь о младшем медицинском персонале и социальных работниках, обслуживающих пожилых людей и инвалидов, а также сельскохозяйственных рабочих. В своем большинстве эти программы предполагают временное пребывание в стране, а численность мигрантов квотируется.

В то же время забота о безопасности стран, особенно после событий 11 сентября 2001 г., вынуждает государства принимать особые меры предосторожности для предупреждения проникновения в них преступников и террористов. В США это выражается не только в усилении пограничного контроля и ужесточении проверки лиц, подающих заявки на визы, но и в серьезных структурных перестройках иммиграционных служб. В частности, в США Служба иммиграции и натурализации в 2002 г. 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.

Большинство стран Западной 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 правительства западноевропейских стран активно начали вводить в период экономического кризиса 1970-х гг. Во многих странах Европы был наложен запрет на импорт иностранной рабочей силы. Однако, несмотря на сокращение притока иммигрантов, численность иностранного населения продолжала расти из-за того, что (1) большая часть иностранных рабочих не вернулась обратно на родину, (2) в иностранном населении наблюдались высокие показатели рождаемости, (3) продолжались процессы воссоединения семей и притока беженцев. Относительной изоляции иностранного населения способствовало отсутствие интеграционных программ, а также сложный и длительный процесс натурализации. Во многих странах иммигранты, проживающие там десятки лет, и их дети до сих пор рассматриваются в соответствии с законодательством как иностранцы.

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 основывались на «принципе крови», т.е. этнической принадлежности, независимо от места рождения и проживания. Вместе с тем процессы репатриации в самих странах рассматрива-

лись, в том числе и статистикой, не как иммиграционные, а как международные перемещения граждан этих государств.

В 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 ориентирована на быструю интеграцию и ассимиляцию иностранного населения, также Швейцарии, которая не вводила запрет на импорт рабочей силы. 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.

Ориентация на временные трудовые перемещения, ограничительная иммиграционная политика, увлеченность борьбой с нелегальной миграцией привели к тому, что позитивные экономические последствия иммиграции отошли на дальний план. В результате европейские политики с опозданием обнаружили, что их страны явно проигрывают странам новой иммиграции в темпах развития новых технологий, в том числе информационных систем. Одной из причин этого отставания была активная иммиграционная политика США, Канады и Австралии в области привлечения специалистов. Поэтому на рубеже XX и XXI вв. в ряде государств Европы были предприняты усилия, направленные на привлечение квалифицированной рабочей силы. Это в первую очередь относится к Соединенному Королевству и Ирландии. 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. Отдельным категориям квалифицированных специалистов для получения визы сроком на один год теперь не требуется получать разрешения на работу. Иностранцы также получили возможность оставаться в Соединенном Королевстве на постоянное проживание.

Либерализация экономической политики, высокий уровень инвестиций в высокотехнологичные отрасли в сочетании с увеличением человеческого капитала благодаря иммиграции привели к 10% росту ВВП в 2000 г. в Ирландии. Имидж этой страны как одной из самых отсталых в Европе в 1990-х гг. был полностью изменен. Определенный прорыв в ограничительной иммиграционной политике произошел в Франции, Нидерландах, Дании, Норвегии, где также открылись программы для найма квалифицированной рабочей силы (как правило, программистов).

Первый фундаментальный шаг по реформированию ограничительной миграционной политики в Германии был предпринят в 2000 г. Тогда пра-

вительство 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 20 тыс. человек. Подобный шаг фактически отменял запрет на массовое привлечение иностранной рабочей силы, введенный в 1973 г. Большую часть дефицита программистов и системщиков немецкое правительство предполагает покрыть за счет переквалификации безработных в самой Германии.

В начале XXI в. в Германии развернулась дискуссия о новом иммиграционном законодательстве (*вставка 5*), принятие которого сделало бы Германию страной с самой либеральной иммиграционной политикой в Европе.

#### **Вставка 5**

### **Новый закон об иммиграции 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 млн 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 по 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 г. создана *Федеральная служба иммиграции и беженцев*. В ее функции входят реализация иммиграционной политики, ведение Центрального регистра иностранцев, а также разработка программ интеграции иммигрантов и беженцев. Будет 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.

Новый закон превратит 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. Его другой важной 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, ограничивающие приток иммигрантов. Так, возраст детей, которые могут сопровождать родителей – временных иммигрантов, снижен с 16 до 12 лет. Однако позитивное решение нижней палаты Парламента от 20 июня 2002 г. было отменено в декабре того же года по формальным причинам Конституционным Судом. Судьба законопроекта до сих пор не решена. В случае победы консервативных сил в стране сохранится множество проблем, в первую очередь связанных неопределенностью положения 7,3 млн иностранцев, 40% из которых проживает в стране больше 15 лет. Откладывание принятия закона на более длительную перспективу может негативно сказаться на позиции Германии в конкурентной борьбе на рынке высоких технологий.

Важными вехами в развитии иммиграционной политики европейских государств стал ряд соглашений, подписанных их руководителями в 1990-х гг. В Шенгенском соглашении (1990) был провозглашен принцип свободы перемещений для граждан стран-участниц соглашений, и в то же время определены меры для укрепления охраны границ ЕС, развития сотрудничества между органами внутренних дел, высказана необходимость проведения единой политики по отношению к лицам, ищущим убежище, и беженцам. В Маастрихтском договоре (1992) вводится в оборот концепция единого европейского гражданства. В нем так же говорится о том, что политика по отношению к лицам, ищущим убежище, правила пересечения границ

Европейского Союза гражданами третьих стран, иммиграционная политика и политика по отношению к гражданам третьих стран являются «сферой общих интересов»<sup>35</sup>. Если в политике по отношению к беженцам страны ЕС выражают единодушие, то по более широкому кругу вопросов между ними наблюдаются серьезные расхождения. Они были отражены в статье 8 Амстердамского договора (1997 г.), где указывается, что «европейское гражданство дополняет, но не заменяет национальное гражданство».

Эти положения нашли отражения в проекте Европейской Конституции. В статье 2 раздела 2 «Фундаментальные права и гражданство Союза» говорится, что гражданин любой страны, входящей в Европейский Союз, является гражданином Союза. Граждане Союза обладают правом свободного передвижения и проживания на территории любого государства, входящего в Союз<sup>36</sup>.

В итоге, на территории государств Европейского Союза, а также Норвегии, Швейцарии и Исландии для граждан этих стран реализован принцип свободы перемещений. Вместе с тем страны, входящие в Шенгенскую зону, совместными усилиями вырабатывают общие принципы политики по отношению к беженцам, пограничного контроля, визовой политики, борьбы против нелегальной миграции и т.д. В целом критерии на предоставление статуса беженца стали более строгими и унифицированными. Лица, ищущие убежище, не могут теперь подавать прошение в соответствующие инстанции в разных европейских странах. Более жесткой стала политика в области борьбы с нелегальными иммигрантами. При этом все большее внимание правоохранительные органы и законодатели обращают на тех, кто организует или содействует нарушению правил пересечения границы или пребывания на территории стран ЕС, и в особенности, на криминальные группы, занимающиеся торговлей людьми.

Страны классической иммиграции – Австралия, Канада, Новая Зеландия, США – продолжают пусть в модернизированной форме (созданы не тривиальные системы отбора иммигрантов, системы пограничного контроля и контроля над соблюдением иностранцами правил пребывания в стране и др.) традиции либеральной иммиграционной политики. В отличие от них на Европейском континенте идет борьба между сторонниками открытых и закрытых для иностранцев границ. На выборах любого уровня миграционный фактор эксплуатируется, прежде всего, политическим партиями консервативной или националистической ориентации. В то же время

---

<sup>35</sup> The Maastrich Treaty (1992), Art.K1.

<sup>36</sup> The European Convention (2003), Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Conv 850/03. Brussels, 18 July 2003.

существенные перемены в общественном мнении отразила Афинская конференция «Управление миграцией для выгод Европы», состоявшаяся в мае 2003 г. Среди ее участников было 150 представителей политической и научной элиты стран Европейского Союза. «Европе нужны иммигранты» – такой главный вывод следует из выступлений ее участников. Но если политики говорят об этом осторожно, делая акцент на иммиграции квалифицированных специалистов, то эксперты в области демографии и экономики идут дальше. «Европе нужны как высоко-, так и низкоквалифицированные работники – иммигранты»<sup>37</sup>.

### **3.1. Политика привлечения квалифицированной рабочей силы**

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.

Так, согласно существующим оценкам, на рубеже XX–XXI вв. недостаток специалистов в области информационных технологий в США составлял порядка 850 тыс. человек, в Европе – 2 млн. Как показывает практика, только за счет внутренних резервов (в частности, развитие соответствующих направлений в образовании и переквалификации), 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.

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 г. 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 экономик и проведением полити-

---

<sup>37</sup> *Janowski T.* EU must not slam door on immigrant, Expert say. Reuters, May 15, 2003.

ки 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.

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 – участницам Европейского Союза удастся согласовать свои национальные подходы по управлению потоками беженцев, то в области миграции квалифицированных работников национальные интересы остаются главенствующими. Детальные сведения о национальной политике в области привлечения иностранных специалистов представлены в *табл. 13*.

В настоящее время квалифицированные специалисты привлекаются в развитые страны в рамках иммиграционных (переселенческих) программ и в 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, Канаде и Новой Зеландии отбор осуществляется на основе балльной системы оценки способностей потенциальных иммигрантов в рамках правительственного плана по приему иммигрантов, в США – на основе системы преференций в рамках выделенных квот. Балльная система для оценки отдельных категорий временных мигрантов с недавнего времени введена в Великобритании для отбора тех специалистов, которые временно допускаются на рынок труда квалифицированных специалистов без получения разрешения на работу, а также в Германии для отбора специалистов в области информационных технологий в рамках программы «грин кард». Специфика этих двух категорий временных мигрантов заключается в том, что со временем они могут перейти в категорию постоянных жителей. Однако в подавляющем большинстве случаев при отборе временного мигранта и оценке его квалификации иммиграционные службы полностью опираются на мнение работодателя.

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. Почти все страны Европы практически одновременно реформируют свое миграционное законодательство в направлении, предусматривающем предоставление вида на жительство квалифицированным специалистам. Следует отметить, что страны Европы начали разрабатывать программы привлечения ино-

странных специалистов с опозданием после стран классической иммиграции.

Среди основных мер иммиграционной политики, ориентированной на временные перемещения квалифицированных мигрантов выделяются:

- специальные программы привлечения временных трудовых мигрантов высокой квалификации, например, «Зеленая карта» в Германии (квота 20 тыс. человек в год) или H1B виза в США. В США в то же время расширили визу H1B с 115 тыс. до 195 тыс. человек в год до 2003 г.;
- 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 разрешение 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).

Численность временных квалифицированных мигрантов определяется на основе квот в США, для отдельных категорий трудовых мигрантов – в Норвегии, Италии, Германии (по программе «грин кард»). Величина квоты определяется на основе анализа состояния национального рынка труда и спроса на представителей отдельных специальностей. В большинстве стран

не существует системы квот для выдачи разрешений на временную трудовую деятельность квалифицированным иностранным работникам. Как правило, вопросы о заключении трудовых контрактов с иностранным специалистом рассматриваются по заявлению работодателя в учреждениях системы Министерства труда.

Таблица 13

**Иммиграционные программы привлечения  
квалифицированной рабочей силы**

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
<b>Австралия</b>					
1. Программы постоянной иммиграции	Высшее образование (в ряде случаев, опыт работы)	Работодатель обязан доказать, что на внутреннем рынке труда отсутствуют работники для занятия вакансии	Нет	Постоянная	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
1.1. Программа независимой профессиональной иммиграции	Возраст не старше 45 лет, знание английского языка				
1.2. Программа семейно-спонсорской иммиграции	Система тестирования по следующим критериям: возраст, профессиональная квалифи-				

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
	кация, знание английского языка, опыт работы (дополнительные баллы получают специалисты трудодефицитных отраслей, а также лица, владеющие несколькими иностранными языками)				
	Спонсорская поддержка со стороны родственников в Австралии (для тех, кто въезжает по программе семейно-спонсорской иммиграции)				
2. Программы временной иммиграции	Определяются работодателем	Является. Исключение составляют специалисты, занимающие ключевые позиции в бизнесе, а также специалисты трудодефицитных отраслей	Нет	Бизнес виза: до 4 лет, другие временные визы для квалифицированных специалистов: до 2 лет. Ограничения на продление виз отсутствуют	Ближайшие родственники могут получить визу для воссоединения семьи. Заявление для членов семьи может подаваться отдельно либо вместе с основным заявлением

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
Бизнес визы и другие временные визы для квалифицированных специалистов					
<b>Канада</b>					
1. Программы постоянной иммиграции					
1.1. Квалифицированные специалисты	Высшее образование	Не является	Нет, но планируемый уровень ежегодно определяется по каждой категории иммигрантов	Постоянная	Ближайшие члены семьи могут сопровождать заявителя или присоединиться к нему позже
	Отборочный тест по следующим критериям: уровень образования, знание языка, профессиональная квалификация и опыт работы. Дополнительные баллы получают лица, имеющие родственников в Канаде				
1.2. Бизнес иммигранты (инвесторы, предприниматели и лица, не являющие-	Инвесторы должны располагать средствами в размере 800 тыс. канадских	Не является		Постоянная	Ближайшие члены семьи могут сопровождать заявителя или присоеди-

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
ся наемными работниками)	долларов, из которых 400 тыс. канадских долларов должны быть инвестированы в экономику Канады на 5 лет под гарантию государства.				ниться к нему позже
	Предприниматели должны располагать собственными средствами в размере 150 тыс. канадских долларов и способствовать созданию новых рабочих мест в Канаде				
2. Программы временной иммиграции					
2.1. Временная иммиграция высококвалифицированных специалистов	Устанавливаются работодателем в соответствии с принятыми в Канаде нормами	Является	Нет	Максимальный срок 3 года (может быть продлен)	Возможно воссоединение семьи с правом на трудоустройство
2.2. Специальные пилотные программы для профессионалов в сфере программного обеспечения	Высшее образование	Не является	Нет	Максимальный срок 3 года (может быть продлен)	Возможно воссоединение семьи, но без права на трудоустройство

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
2.3. Временная трудовая иммиграция в рамках программы NAFTA или двустороннего соглашения о свободной торговле с Чили	Высшее образование (перечень видов деятельности)	Не является	Нет	1 год (срок может быть продлен)	Возможно воссоединение семьи, но без права на трудоустройство
<b>Франция</b>					
Квалифицированные специалисты (практика выдачи разрешений на работу)	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. фр.	Региональные службы занятости могут отказать в выдаче разрешений на работу при высоких показателях безработицы в соответствующем секторе экономики	Нет	1 год для долгосрочных контрактов (срок может быть продлен), 9 месяцев для краткосрочных контрактов (срок может быть продлен)	Воссоединение с членами семьи возможно для держателей долгосрочного разрешения на работу
Упрощенная процедура для специалистов в сфере информационных технологий	Отсутствие судимости, высшее образование, годовой оклад в размере 180 тыс. фр. фр. и выше, медицинский осмотр во Франции,	Не является	Нет	1 год для долгосрочных контрактов (срок может быть продлен), 9 месяцев для краткосрочных контрактов (срок может быть продлен)	Возможно воссоединение с членами семьи

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
	приглашение на работу от конкретного работодателя. Компания должна существовать более 3 лет и иметь капитал в размере более 3 млн фр. фр.				
<b>Германия</b>					
Квалифицированные специалисты (практика выдачи разрешений на работу)	Приглашение на работу от конкретного работодателя	Службой занятости осуществляется проведение экспертизы, удостоверяющей необходимость приглашения на работу иностранца (исключение составляют случаи выдачи постоянного разрешения на работу)	Нет	Максимальный срок 3 года (может быть продлен). Спустя 5 лет легальной работы может быть выдано постоянное разрешение на работу и пребывание	Возможно воссоединение семьи. Члены семьи могут подать заявление на получение разрешения на трудоустройство.
Специальная программа трудовой иммиграции специалистов в сфере информационных технологий	Университетское или политехническое образование или ежегодный вклад в размере 50 тыс. евро и выше	Является	20 тыс.	Максимальный срок 5 лет	Возможно воссоединение с членами семьи

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
<b>Ирландия</b>					
Квалифицированные специалисты (практика выдачи разрешений на работу)	Профессиональная квалификация и опыт работы, приглашение на работу от конкретного работодателя	Является	Нет	1 год (срок может быть продлен). После 5 лет работы очередное разрешение на работу выдается на неограниченный срок	Воссоединение семьи возможно спустя 1 год работы в Ирландии. Члены семьи могут подать заявление на получение разрешения на трудоустройство через один год
Упрощенная процедура для специалистов отдельных областей (информационные технологии, архитектура, медицинское обслуживание)	Высшее образование для ИТ-специалистов, опыт работы, приглашение на работу	Не является	Нет	2 года (срок может быть продлен)	Воссоединение семьи возможно спустя 3 месяца работы в Ирландии. Члены семьи могут подать заявление на получение разрешения на трудоустройство
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 заявление на получение разрешения на трудоустройство через один год

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
<b>Япония</b>					
Инженеры и специалисты	Степень колледжа или десятилетний опыт работы (3 года в отдельных случаях). Размер оклада эквивалентен выплачиваемому японским служащим в сходных обстоятельствах	Не является	Нет	1 или 3 года (срок может быть продлен)	Возможно воссоединение семьи. Члены семьи могут подать заявление на получение разрешения на трудоустройство
<b>Корея</b>					
Квалифицированные специалисты	Пятилетний опыт работы в сфере информационных технологий или степень магистра и двухлетний опыт работы в соответствующей области	Не является	Нет	Постоянная	Возможно воссоединение семьи.
<b>Дания</b>					
Практика выдачи разрешений на работу для специалистов	Отсутствие судимости, приглашение на работу от конкретного работодателя	Проведение экспертизы на региональном уровне, удостоверяющей необходимость приглашения на работу ино-	Нет	1 год (срок может быть продлен)	За некоторыми исключениями, воссоединение с членами семьи возможно для лиц, являющихся держателями

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
		странца (исключение составляют специалисты дефицитных профессий)			разрешения на постоянное пребывание
<b>Нидерланды</b>					
Практика выдачи разрешений на работу	Отсутствие судимости, возраст от 18 до 45 лет, медицинская страховка и тест на заболеваемость туберкулезом. Приглашение на работу от конкретного работодателя	Экспертиза национальной службы занятости	Нет	Максимальный срок 3 года (может быть продлен). Через 3 года можно обратиться за получением разрешения на пребывание без ограничений в сфере занятости. Спустя 5 лет выдается разрешение на постоянное пребывание	Возможно воссоединение семьи. Члены семьи могут подать заявление на получение разрешения на трудоустройство
Упрощенная процедура для специалистов в сфере информационных технологий и медицинского персонала	Отсутствие судимости, возраст от 18 до 45 лет, медицинская страховка и тест на заболеваемость туберкулезом. Приглашение на работу от конкретного работодателя	Экспертиза национальной службы занятости	Нет	3 года (срок может быть продлен)	Возможно воссоединение семьи. Члены семьи могут подать заявление на получение разрешения на трудоустройство

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
Программа предоставления налоговых льгот иностранным служащим	Профессиональные знания и опыт, специфические для внутреннего рынка труда. Приглашение на работу от конкретного работодателя	Является	Нет	Максимальный срок 120 месяцев	Нет
<b>Норвегия</b>					
Практика выдачи разрешений на работу специалистам определенных областей	Высшее образование (учитывается опыт работы).	Осуществляется проведение экспертизы, удостоверяющей необходимость приглашения на работу иностранца (исключение составляют специалисты, въезжающие в рамках квоты)	5 тыс. в год для специалистов	1 год (срок может быть продлен). Спустя 3 года выдается разрешение на постоянное пребывание	Возможно воссоединение семьи.
	Приглашение на работу от конкретного работодателя				
<b>Швейцария</b>					
Квалифицированные специалисты	Профессиональные навыки оцениваются на местном уровне	Является	Существуют на местном уровне	Зависит от сферы деятельности	Невозможно

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
<b>Соединенное Королевство</b>					
Квалифицированные специалисты дефицитных профессий (практика выдачи разрешений на работу)	Высшее образование и опыт работы в течение года или, как минимум, трехлетний опыт работы в соответствующей области, приглашение на работу	Работодатель обязан доказать, что на внутреннем рынке труда отсутствуют работники для занятия вакансии	Нет	Максимальный срок 5 лет. После 4 лет возможно получение вида на жительство	Возможно воссоединение семьи. Члены семьи имеют право на трудоустройство
Программа, определяющая возможность въезда и поиска работы высококвалифицированных специалистов	Система тестирования по следующим критериям: профессиональная квалификация, опыт работы, уровень заработной платы, достижения в избранной области	Нет	Нет	1 год (срок может быть продлен). После 4 лет возможно получение вида на жительство	Возможно воссоединение семьи. Члены семьи имеют право на трудоустройство
Программа: лица выдающихся способностей в сфере бизнеса	Система тестирования, бизнес план, условием которого является создание двух рабочих мест в течение 12 месяцев для резидентов Великобритании, и внесение лич-	Нет	Нет	18 месяцев (срок может быть продлен до 4 лет). После 4 лет возможно получение вида на жительство	Возможно воссоединение семьи. Члены семьи имеют право на трудоустройство

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
	ного пая в размере 5% уставного капитала.				
<b>США</b>					
1. Программа постоянной иммиграции					
Трудовая иммиграция специалистов с ученой степенью в области науки, искусства или бизнеса, специалистов приоритетных отраслей и других квалифицированных специалистов		Является	140 тыс. ежегодно (включая членов семей)	Постоянная	Возможно воссоединение семьи.
2. Программа временной иммиграции					
2.1. Программа H1B	Степень бакалавра или четыре года обучения в колледже. Трехлетний опыт работы в соответствующей области принимается в расчет как год колледжа	Не является	195 тыс. в течение следующих трех лет. Работа в некоммерческих организациях и университетах не включается в квоту.	6 лет	Возможно воссоединение семьи. Члены семьи могут подать заявление на получение разрешения на трудоустройство

Основные категории рабочих по странам	Общие и специальные условия въезда	Наличие рабочей силы на внутреннем рынке труда как основание для отказа	Квоты	Продолжительность пребывания и возможность его продления	Возможность воссоединения семьи
	Приглашение от работодателя на условиях, соответствующих нормам трудового законодательства США.				
2.2. Временная трудовая иммиграция квалифицированных специалистов в рамках программы NAFTA	Степень бакалавра или четыре года обучения в колледже. Трехлетний опыт работы в соответствующей области принимается в расчет как год колледжа,	Не является	Квота для граждан Мексики (5500) до 1 января 2004 г.	1 год (срок может быть продлен)	Возможно воссоединение семьи.

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

### 3.2. Усиление борьбы с нелегальной миграцией

Существующие оценки численности нелегальных мигрантов для отдельных стран колеблются в широких пределах. В США, по средним оценкам, проживает 4–5 млн нелегальных мигрантов или порядка 1,5% всего населения страны, в Италии 0,5–1 млн человек или 1–2% населения страны, в Греции – 300 тыс. или 3% населения страны\*. 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 гада-

---

\* *Tapinos George.* Illegal immigrants and the labour market. OECD Observer. February. 24. 2000.

нию на кофейной гуще. Интерес к ним, а также оценки их численности, как правило, зависят от политической конъюнктуры.

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, отсутствию 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 развитые страны мира.

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, на уплате налогов, на уплате в разные социальные фонды. Как отмечается в литературе, многие экономические последствия нелегальной миграции до сих пор даже еще не выяснены.

Ряд обследований, проведенных в разных странах, показал, 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 прислуги 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 легальная миграция, сдерживаемая бюрократическими процедурами и ограничениями.

Борьба с нелегальной миграцией и занятостью в настоящее время составляет, наряду с либерализацией въезда для лиц с высокими профессиональными качествами, одно из главных направлений иммиграционной политики развитых стран мира. Однако значительный арсенал средств этой

борьбы используется странами по-разному. В целом же эксперты в области борьбы с нелегальной миграцией сходятся в одном: нет единого универсального средства предупреждения нелегальной миграции. Для борьбы с ней используется вся система доступных средств (см. *табл. 15* в конце раздела).

Интенсификация международных перемещений в эпоху глобализации, например в форме туризма, создает широкие возможности для развития нелегальной миграции. Для предупреждения незаконного пересечения границы или выделения 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 большинство нелегальных мигрантов. Многие страны размещают сотрудников иммиграционного контроля в аэропортах и морских портах других государств. Против авиакомпаний и паромов, 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 возрастать.

Одним из главных направлений борьбы с нелегальной миграцией становится ужесточение санкций против ее организаторов, а также против организаторов траффинга. Многие страны, в соответствии с положениями Конвенций ООН о траффинге 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.

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 ограниченное воздействие<sup>38</sup>. 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.

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*).

#### **Вставка б**

##### **Размах борьбы с нелегальной иммиграцией в США**

В 2002 г. было выдворено из страны почти 150 тыс. нелегальных иммигрантов, более 930 тыс. нелегальных иммигрантов и лиц, задержанных на границе, добровольно покинули страну. Служба иммиграции и натурализации расследовала почти 80 тыс. уголовных дел, более 2 тыс. дел, связанных с работодателями, более 5 тыс. дел, связанных с организацией нелегальной иммиграции и мошенничеством в сфере иммиграции. Всего на границе было задержано более 950 тыс. человек, большая часть которых прибыла из Мексики. В ходе оперативной работы по борьбе с нелегальной иммиграцией пограничным контролем было конфисковано наркотиков на сумму более 1,5 млрд долларов США.

Бюджет бюро гражданства и иммиграции составил в 2003 г. 1,7 млрд долларов США, Бюро таможенного и пограничного контроля – 6,6 млрд долларов США.

*Источник:* по материалам Службы иммиграции и натурализации США.

<sup>38</sup> См., например: *Martin P., Miler M.* Employer Sanctions: French, German and US Experiences. International Migration Papers No 36, International Labour Office, Geneva, 2002.

В ряде стран (Бельгия, Греция, Испания, Италия, Португалия, США, Франция) в качестве меры борьбы с нелегальной миграцией использовалась процедура регуляризации (легализации, амнистии) положения мигрантов (табл. 14). Регуляризации также дважды проводились в Австралии, но в дальнейшем там отказались от подобной практики. В качестве аргументов за регуляризацию приводятся следующие доводы:

- после регуляризации мигранты получают права, 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 14

**Программы регуляризации положения нелегальных мигрантов**

Страна	Дата регуляризации (год)	Число регуляризованных иммигрантов (тыс. человек)
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
Португалия	1992–1993	39,2
	1996	21,8
	2001	120,2
США	1986	2684,9
	1997–1998	405,0
	2000	400
Франция	1981–1982	121,1
	1997–1998	77,8
Швейцария	2000	15,2

Источник: OECD. Trends in International Migration. 2002. P. 90.

Однако ряд стран выступает категорически против регуляризации (Австралия, Канада, Германия, Дания, Нидерланды, 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, в 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<sup>39</sup>.

Как показывает практика, эффективными мерами борьбы с нелегальной миграцией являются международные соглашения, в частности, по совместной охране границ, борьбе с организованной преступностью, реадмиссии и др.

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. В то же время присоединение к Европейскому Союзу стран Центральной и Восточной Европы даст пример самой массовой амнистии нелегальных мигрантов. В будущем тысячи поляков, румын, болгар легализуют свое пребывание в Германии, Италии, Дании и других странах.

---

<sup>39</sup> Чернышова О. Законодательные амнистии для незаконных иммигрантов: может ли западный опыт быть полезен для России? / Витковская Г. (ред.) Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России. М., 2002.

Таблица 15

## Меры борьбы и предупреждения нелегальной миграции

Страна	Санкции в отношении				Ответственные власти	Превентивные меры (в дополнение к пограничному контролю)	Международное сотрудничество
	прямых работодателей	непрямых работодателей	нелегальных мигрантов	лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости			
<b>Австралия</b>	Максимальный штраф 220 тыс. австралийских долларов (применяется в качестве наказания за пособничество и за содействие совершению преступлений против государства)	Максимальный штраф 220 тыс. австралийских долларов (применяется в качестве наказания за пособничество и содействие совершению преступлений против государства)	Перемещение на границу, ограничения на повторный въезд в страну	Штраф 220 австралийских долларов и лишение свободы сроком от 5 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
<b>Япония</b>	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
<b>Норвегия</b>	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 иммигра-	Информационные брошюры для работников	Не осуществляется

Страна	Санкции в отношении				Ответственные власти	Превентивные меры (в дополнение к пограничному контролю)	Международное сотрудничество
	прямых работодателей	непрямых работодателей	нелегальных мигрантов	лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости			
					ции)		
<b>Швейцария</b>	Штраф до 5 тыс. швейцарских франков, административные санкции (отказ в выдаче разрешений на работу для иностранных служащих)	Штраф	Штраф 5 тыс. швейцарских франков или депортация с возможным запретом на повторный въезд	Штраф и лишение свободы	Службы труда кантонов, региональные инспекции труда, полиция кантонов, федеральная служба по делам иностранцев, полиция, таможенные власти	Специальный полицейский контроль, дорожный контроль	Двустороннее сотрудничество
<b>США</b>	Административный штраф, уголовное наказание в более серьезных случаях, исполнение гражданской ответственности	Рассматриваются как прямые работодатели (те же санкции)	Перемещение на границу	Лишение свободы за организацию въезда и пребывания нелегальных мигрантов	Департамент иммиграции и натурализации, Департамент пограничного контроля, департамент труда и занятости, местная полиция,	Информационные кампании, нацеленные на работодателей, паспортный контроль в странах иммиграции	Двустороннее сотрудничество с Мексикой, соглашение в рамках NAFTA

Страна	Санкции в отношении				Ответственные власти	Превентивные меры (в дополнение к пограничному контролю)	Международное сотрудничество
	прямых работодателей	непрямых работодателей	нелегальных мигрантов	лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости			
<b>Австрия</b>	Штраф, отзыв лицензии на коммерческую деятельность, невозможность заключения общественных контрактов, взимание просроченных налоговых и социальных выплат	Возможно наложение санкций	Депортация, ограничения на повторный въезд в страну	Информация отсутствует	Инспекция труда, полиция	Информация отсутствует	Сотрудничество в рамках ЕС
<b>Бельгия</b>	Штраф или лишение свободы, закрытие компании, конфискация оборудования, прекращение коммерческой деятельности, оплата расходов на проживание и депортацию нелегальных	Информация отсутствует	Депортация, задержание сроком от восьми дней до трех месяцев и штраф. В случае повторения срок заключения может быть увеличен до трех лет	Как в случае работодателей, специальные санкции за незаконное посредничество в трудоустройстве	Инспекция труда (министерство труда и занятости), организованное взаимодействие в ведомствах, ответственными за борьбу с нелегальной занятостью (контроль,	Кампании в прессе, нацеленные на работодателей, распространение брошюр	Сотрудничество в рамках ЕС

Страна	Санкции в отношении				Ответственные власти	Превентивные меры (в дополнение к пограничному контролю)	Международное сотрудничество
	прямых работодателей	непрямых работодателей	нелегальных мигрантов	лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости			
	рабочих				осуществляемый совместно с силами безопасности)		
<b>Финляндия</b>	Штраф или лишение свободы до 1 года	Те же санкции, что и в отношении прямого 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
<b>Франция</b>	Штраф и/или лишение свободы, прекращение коммерческой деятельности, невозможность заключения общественных контрактов, конфискация оборудования, закрытие здания, публикация реше-	Уголовное наказание, ответственность за выплату штрафов совместно с прямым работодателем	Задержание до 12 дней, депортации	Штраф и/или лишение свободы за содействие въезду и пребыванию нелегальных иммигрантов, прекращение деятельности, ограничения на повторный въезд, отказ в заключении общественных контрактов для	Инспекция труда, полиция, жандармерия, власти таможни,	Информация, распространяемая среди работодателей и работников, соглашения о партнерстве, заключенные между центральным Правительством и организациями работодателей, финансовые сти-	Сотрудничество в рамках ЕС, двустороннее сотрудничество с Великобританией и Германией

Страна	Санкции в отношении				Ответственные власти	Превентивные меры (в дополнение к пограничному контролю)	Международное сотрудничество
	прямых работодателей	непрямых работодателей	нелегальных мигрантов	лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости компаний			
	ния суда, штраф, исполнение гражданской ответственности					мулы для содействия занятости легальных рабочих	
<b>Германия</b>	Штрафы, лишение свободы в более серьезных случаях, отказ в заключении общественных контрактов, оплата расходов на репатриацию нелегальных рабочих, оплата налоговых и социальных обяза-	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, социаль-	Информационные кампании, финансовые стимулы для содействия занятости легальных рабочих	Сотрудничество в рамках ЕС, двустороннее сотрудничество с Францией, Великобританией, Нидерландами, взаимодействие по определенным вопросам с Португалией, ограниченное сотрудни-

Страна	Санкции в отношении				Ответственные власти	Превентивные меры (в дополнение к пограничному контролю)	Международное сотрудничество
	прямых работодателей	непрямых работодателей	нелегальных мигрантов	лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости			
	тельств				ных дел и безопасности, а также власти местного уровня		чество с отдельными странами Центральной и Восточной Европы и Турцией (по вопросам рабочих контрактов)
<b>Греция</b>	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, взаимодействия между ведомствами	Кампании в прессе	Сотрудничество в рамках ЕС

Страна	Санкции в отношении				Ответственные власти	Превентивные меры (в дополнение к пограничному контролю)	Международное сотрудничество
	прямых работодателей	непрямых работодателей	нелегальных мигрантов	лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости			
<b>Нидерланды</b>	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
<b>Португалия</b>	Административный штраф, отказ в заключении общественных контрактов	Информация отсутствует	Прекращение рабочей деятельности, перемещение на границу в случае незаконного пребывания в стране	Лишение свободы за содействие 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

Страна	Санкции в отношении				Ответственные власти	Превентивные меры (в дополнение к пограничному контролю)	Международное сотрудничество
	прямых работодателей	непрямых работодателей	нелегальных мигрантов	лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости			
<b>Испания</b>	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
<b>Соединенное Королевство</b>	Штрафы (с января 1997 г.) до 5 тыс. 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
<b>Италия</b>	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 15500 евро за каждого ввезенного в страну без законных оснований	Министерство внутренних дел	Информация отсутствует	Сотрудничество в рамках ЕС, соглашения с Албанией и Тунисом
<b>Канада</b>	Штраф и/или лишение свободы	Штраф и/или лишение свободы	Задержание и депортация	Штраф до 1 млн канадских долларов и/или	Служба иммиграции и натурализации	Информационные кампании, нацеленные на	Соглашение в рамках NAFTA двусто-

Страна	Санкции в отношении				Ответственные власти	Превентивные меры (в дополнение к пограничному контролю)	Международное сотрудничество
	прямых работодателей	непрямых работодателей	нелегальных мигрантов	лиц, содействующих нелегальной иммиграции и занятости			
				лишение свободы вплоть до пожизненного заключения		работодателей	раннее сотрудничество с Чили
<b>Ирландия</b>	Штрафы	Штрафы	Депортация	Нелимитированный штраф и/или лишение свободы на срок до 10 лет	Национальное бюро по делам иммиграции, Министерство Юстиции, Министерство иностранных дел	Программы добровольного возвращения мигрантов в страны их выхода	Сотрудничество в рамках ЕС, заключение с третьими странами договоров о реадмиссии

*Источник:* 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.

## 4. Организационное устройство миграционной политики в ряде стран Запада

### 4.1. Австралия

Государство Австралийский Союз, подобно США или Канаде, было создано трудом иммигрантов. Сегодня, согласно статистике, почти каждый четвертый житель Австралии родился за рубежом. Несмотря на заметные изменения в жизни австралийского общества и положения Австралии в мире, иммиграция и связанные с ней явления по-прежнему являются одной из основ общественной жизни.

Отличительной особенностью современной австралийской иммиграции является растущее разнообразие стран выхода иммигрантов. Если в конце 1940-х гг. среди родившихся за пределами Австралии преобладали выходцы из Соединенного Королевства – 66,7%, то по данным за 2000 г. их доля была равна 26%, представители же других европейских стран составляли 28% а выходцы из стран Азии – 24%<sup>40</sup>.

Структурные изменения в составе иммиграционного населения стали следствием преобразований в политике правительства Австралии, в частности, отказа от концепции «белой австралийской иммиграции», ограничивающей приток населения из «неевропейских» стран. Первый шаг в этом направлении был сделан в 1958 г. принятием Закона о миграции, который отменил обязательное проведение письменного теста на владение мигрантом каким-либо из европейских языков. В тексте закона отсутствовали вопросы о расе, и, по словам министра иммиграции тех лет, «выдающиеся и высоко квалифицированные представители стран Азии» могли быть приняты Австралией в качестве иммигрантов<sup>41</sup>. Период устойчивого роста численности выходцев из азиатских стран в Австралии начался в 1966 г., когда правительство страны сократило период ожидания получения гражданства страны для этой категории иммигрантов с 15 до 5 лет, уравнивая их в правах с европейцами. При этом критерий отбора азиатских мигрантов «выдающиеся и высококвалифицированные» был

---

<sup>40</sup> Inglis C. (2002). Australia's Transformation/<http://www.migrationinformation.org/Profiles/>.

<sup>41</sup> Abolition of the 'White Australia' Policy/ [http://www.immi.gov.au/facts/08\\_abolition.htm](http://www.immi.gov.au/facts/08_abolition.htm)

заменен критерием «квалифицированные», что определило рост их числа с 746 чел. в 1966 г. до 2696 чел. в 1971 г.

Годом окончательного отхода от проведения дискриминационной политики стал 1973 г., когда были внесены поправки в Закон о гражданстве, отменяющие преференции британских иммигрантов, которые пользовались теми же правами, что и граждане Австралии, оставаясь подданными Соединенного Королевства. Натурализация стала возможна для всех без исключения иммигрантов после трех лет пребывания на территории Австралии в статусе постоянного жителя. Были определены три категории иммигрантов в качестве основы селективной постоянной иммиграции: семейный класс; гуманитарный класс; квалифицированные специалисты, привлекаемые в трудодефицитные отрасли экономики.

Современная миграционная политика Австралии направлена на достижение следующих целей: привлечение мигрантов, чьи квалификационные характеристики и профессиональный опыт соответствуют потребностями экономики страны, противодействие нелегальной иммиграции, развитие принципов мультикультурного общества.

Система управления миграционной политикой в Австралии имеет централизованную структуру. За реализацию миграционной политики страны в целом несет ответственность Департамент иммиграции и межэтнических отношений (Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs – DIMIA). Свое нынешнее название Департамент иммиграции, образованный в 1945 г., получил 26 ноября 2001 г., когда новое коалиционное Правительство страны объявило о слиянии двух ведомств: Департамента иммиграции, местного самоуправления и межэтнических отношений (The Department of Immigration, Local Government, Ethnic Affairs and Multicultural Affairs) и Департамента по проблемам туземного населения (Department of Aboriginal Affairs).

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.

Годовой бюджет DIMIA в настоящее время составляет 700 млн австралийских долл. Следует отметить, что решения, вынесенные DIMIA, могут быть обжалованы в Трибунале по рассмотрению миграционных апелляций (Migration Review Tribunal). Это касается отказов DIMIA в выдаче или про-

длении виз, утверждения условий спонсорства и пр. Заявления о пересмотре дел, связанных с отклонением прошений о предоставлении убежища, поступают в Трибунал по рассмотрению апелляций беженцев (Refugee Review Tribunal).

Законодательную базу миграционной политики в Австралии составляют:

- Закон об иностранцах 1984 г. с последующими поправками,
- Закон о гражданстве Австралии 1948 г. с последующими поправками,
- Закон о миграции 1958 г. с последующими поправками,
- Закон о визовом регулировании 1997 г. с последующими поправками.

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

### **Программы постоянной иммиграции**

Центральным объектом иммиграционной политики Австралии являются постоянная иммиграция или переселения, среди которых выделяются:

- иммиграция квалифицированных специалистов и бизнес-иммиграция;
- иммиграция по линии воссоединения семей;
- гуманитарная иммиграция и прием беженцев.

Численность прибывающих по каналам иммиграции квалифицированных специалистов/бизнес-иммиграции и воссоединения семей утверждается правительством в рамках так называемой миграционной программы (Migration Program). В 2002–2003 гг. планируемый Правительством объем иммиграционного потока составил 103900 чел., из которых 43200 чел. предполагается въедут как семейные иммигранты и 60700 чел. – как квалифицированные специалисты и бизнес-иммигранты. Правительство Австралии собирается отказаться от прежней практики ежегодного планирования числа иммигрантов и перейти к практике четырехлетнего планирования. При этом предполагается, что количественные параметры миграционной программы будут поддерживаться на уровне 100 тыс. переселенцев в среднем за год.

В рамках программы гуманитарной иммиграции (Humanitarian Program) в 2002–2003 гг. предполагалось принять 12 тыс. чел. Уровень гуманитарной иммиграции остается стабильным уже более пяти лет, и в планах правительства страны не предусмотрено его повышение.

## **Трудовая иммиграция**

Главной целью правительства Австралии в области трудовой иммиграции является обеспечение притока квалифицированных специалистов при сохранении баланса интересов работодателей и защиты внутреннего рынка труда. 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 создание возможности для иммиграции лиц, чье образование, квалификация и опыт работы могут представлять интерес для экономики Австралии, что формализовано в наличии особого перечня профессий, пользующихся спросом на рынке труда Австралии. Оценка претендента основана на балльной системе. Для того чтобы стать иммигрантом, необходимо набрать определенное количество баллов, которые начисляются за возраст, образование, квалификацию, стаж работы по специальности, знание языка. Для лиц, имеющих спонсорскую поддержку, устанавливается более низкий проходной балл.

1 июля 1999 г. Департамент иммиграции объявил о введении ряда изменений в существующие положения для независимой категории миграционных виз. 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 языковый 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, и за квалификацию супруга претендента.

### **Система отбора иммигрантов в Австралии**

Балльная система оценок, введенная в Австралии в 1989 г., применяется для отбора иммигрантов, въезжающих в страну на постоянное место жительства по каналу иммиграции квалифицированных специалистов. Количество баллов, присуждаемых претендентам на получение иммиграционной визы, различается в зависимости от категории иммиграции (*табл. 16*).

**Количество баллов, необходимое для получения  
иммиграционной визы**

<b>Программы иммиграции</b>	<b>Проходной балл</b>	<b>Минимальный бал</b>
Независимая иммиграция	115	70
Спонсорская иммиграция	110	105
Семейно-спонсорская иммиграция	110	110
Независимая иммиграция иностранных студентов	115	115
Спонсорская иммиграция иностранных студентов	110	110

*Источник:* Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs/ [http://www.immi.gov.au/facts/25skilled\\_categories.htm](http://www.immi.gov.au/facts/25skilled_categories.htm)

Для вынесения положительного решения необходимо набрать сумму баллов, равную или превышающую проходной балл. Если сумма баллов меньше проходного, но превышает минимальный балл, данные заносятся на 2 года в так называемый «банк ожидания». Иммиграция через «банк ожидания» – новшество, которое вступило в силу с 1 июля 1999 г.: претендент автоматически получает иммиграционную визу в случае понижения суммы проходного балла в течение двух лет. Помимо этого, для ряда штатов Австралии предусмотрена возможность приглашения иммигрантов, набравших минимальное количество баллов. Балльная система предполагает оценку претендентов по целому ряду критериев (*табл. 17*).

В Австралии действует ряд программ бизнес-иммиграции. До последнего времени существовали следующие, наиболее популярные разновидности иммиграционных бизнес-виз: владелец бизнеса, руководитель предприятия, инвестор. Как и для программ иммиграции квалифицированных специалистов, для всех категорий бизнес-иммигрантов действовала балльная система, в основе которой лежала оценка бизнес-квалификации претендента на получение иммиграционной визы по следующим критериям: объем капитала, количество занятых, опыт инвестиционной деятельности, возраст заявителя, знание английского языка. С 1 марта 2003 г. в законодательстве, регулирующем поток бизнес-иммиграции, вступили в силу изменения, целью которых являлось повышение эффективности отбора бизнес-иммигрантов<sup>42</sup>. Правительство Австралии ввело двухступенчатый процесс

<sup>42</sup> [Immigration Solutions Australia/http://www.isa.com.au/business\\_frame.html](http://www.isa.com.au/business_frame.html).

выдачи визы на постоянное пребывание для данной категории иммигрантов, первоначально предоставляя временную (на 4 года) бизнес-визу, а по прошествии этого срока, при условии достижения определенных параметров ведения бизнеса, – и визы на постоянное пребывание, а также упразднило балльную систему оценок бизнес-иммигрантов.

Таблица 17

### Критерии начисления баллов

Критерии отбора	Количество баллов
1	2
<b>Возраст</b>	
18–29 лет	30
30–34 лет	25
35–39 лет	20
40–44 лет	15
<b>Профессиональная квалификация</b>	
Ученая степень или диплом о высшем образовании и опыт работы по специальности, на занятие которой претендует заявитель (для специальностей, требующих узкой профессиональной подготовки)	60
Высшее образование	50
Диплом о профессиональном образовании	40
<b>Знание английского языка</b>	
Профессиональный уровень	20
Бытовой уровень (достаточно свободное владение английским языком, способность понимать английский язык в большинстве ситуаций)	15
<b>Опыт работы</b>	
3 года из 4 лет, предшествующих подаче заявления, по специальности, на занятие которой претендует заявитель (60 баллов по графе «профессиональная квалификация»)	10
3 года из 4 лет, предшествующих подаче заявления, по специальности или другой профессиональной сфере деятельности (40 и 50 баллов по графе «профессиональная квалификация»)	5
<b>Спрос на специальность</b>	
Специальность пользуется особым спросом, и заявитель имеет приглашение на работу в Австралии	10

Продолжение таблицы 17

1	2
Специальность пользуется особым спросом, но заявитель не имеет приглашения на работу в Австралии	5
<b>Образование в Австралии</b>	
Степень доктора наук	15
Степень магистра	10
Учеба в Австралии в течение двух лет	5
<b>Профессиональная квалификация супруга(и)</b>	
Ученая степень, диплом о высшем образовании или сертификат о профессиональном образовании или опыт профессиональной деятельности в течение: 12 из 18 месяцев, предшествующих подаче заявления (60 баллов по графе «профессиональная квалификация»), 24 из 36 месяцев, предшествующих подаче заявления (40 и 50 баллов по графе «профессиональная квалификация»). При этом супруг(а) удовлетворяет минимальным требованиям по возрасту и знанию английского языка	5
<b>Дополнительные баллы</b>	
Инвестиция капитала в экономику Австралии (как минимум 100 тыс. долл. США на срок 12 месяцев)	5
Опыт работы в Австралии (как минимум 6 месяцев из 48 месяцев, предшествующих подаче заявления)	5
Владение одним из языков (кроме английского), общин Австралии	5
<b>Родственники в Австралии</b>	
Родственные связи заявителя (или его супруга) с гражданами Австралии или постоянными резидентами страны	5

Источник: Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs/ [http://www.immi.gov.au/facts/25skilled\\_categories.htm](http://www.immi.gov.au/facts/25skilled_categories.htm)

В ряду законодательных изменений необходимо упомянуть и введение новой категории бизнес-виз (Business Talent), предназначенных для бизнесменов высокого уровня. Эта категория виз является единственной из всех бизнес-виз, которая автоматически предоставляет соискателю право на постоянное пребывание в Австралии без прохождения системы отбора. Среди требований, которым необходимо соответствовать для получения визы в категории Business Talent:

- спонсорская поддержка одного из австралийских штатов или территории;
- стоимость активов в основном бизнесе заявителя не менее 400 тыс. австралийских долл. в течение 2-х лет из последних 4-х финансовых лет перед подачей иммиграционного заявления;
- годовой оборот средств в основном бизнесе заявителя не менее 3 млн австралийских долл. в течение 2-х лет из последних 4-х финансовых лет перед подачей иммиграционного заявления;
- общая стоимость активов заявителя и его супруги(а), включая личные активы и активы в бизнесе, которые потенциально могут быть переведены в Австралию, не менее 1,5 млн австралийских долл.;
- возраст заявителя не более 55 лет.

Важным элементом программы бизнес-иммиграции в Австралии является расширение участия правительств штатов и территорий в иммиграционном процессе с целью стимулирования бизнес-иммиграции в регионы, которые нуждаются в привлечении дополнительных средств. Так, бизнес-иммигранты, имеющие спонсорскую поддержку со стороны региональных органов власти, получают значительные льготы по сравнению с независимыми бизнесменами, для которых введены более жесткие ограничения по возрасту и требования к знанию английского языка.

### **Воссоединение семей**

Согласно иммиграционной программе правительства страны планируемый уровень иммиграции по каналу воссоединения семей в 2001–2002 гг. составил 35,5% общего притока мигрантов на постоянное место жительства<sup>43</sup>. В семейный класс иммигрантов в Австралии попадает широкий круг родственников граждан и постоянных жителей страны: супруги (включая состоящих в гражданском браке не менее 12 месяцев), будущие супруги (женех, невеста), взаимозависимые партнеры, дети, находящиеся в финансовой зависимости от родителей, родственники-сироты (до 18 лет), родители, родственники, способные взять на себя уход за проживающим в Австралии членом семьи, пожилые зависимые родственники, а также лица, не имеющие родственных связей за пределами Австралии.

Наибольшее количество виз в семейном классе – 28875 (77%) – в 2001–2002 гг. было выдано супругам постоянных резидентов страны. В данном случае процедура получения визы постоянного жителя проходит в два этапа. Первоначально Департамент иммиграции выдает заявителю визу вре-

---

<sup>43</sup> Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs/  
[http://www.immi.gov.au/facts/29overview\\_family.htm](http://www.immi.gov.au/facts/29overview_family.htm)

менного жителя. Спустя два года можно обратиться за получением разрешения на постоянное пребывание, представив доказательства того, что брак не был заключен с целью приобретения такого разрешения. Аналогичная процедура предусмотрена для взаимозависимых партнеров, которым в 2001–2002 гг. было выдано 604 (1,6%) виз. Будущие супруги – 3864 (10,3%) виз в 2001–2002 гг. – получают специальную временную визу для заключения брака, срок действия которой составляет девять месяцев.

При подаче заявления на иммиграцию по категории «Родители» – 508 (5,4%) виз в 2001–2002 гг. – необходимо пройти тест «Баланс семьи» (количество детей, проживающих постоянно и на законных основаниях в Австралии, должно быть больше или равно количеству детей, проживающих в стране постоянного проживания родителей), целью которого является установление наличия родительских связей с детьми в Австралии и возможность поддержки родителей детьми после въезда в Австралию.

Следует отметить, что количество виз по ряду категорий иммиграционных виз в семейном классе ограничивается. К ним относятся визы, выдаваемые будущим супругам, взаимозависимым партнерам, родителям и другим родственникам. Визы, запрашиваемые с целью воссоединения супругов и детей с родителями, проживающими в Австралии, не подлежат количественным ограничениям и пользуются высшим приоритетом в системе визовых предпочтений в данном классе иммиграционных виз.

Одним из требований, предъявляемых к иммигрирующим в рамках семейной программы, является предоставление гарантии финансовой поддержки со стороны родственников, постоянно проживающих в Австралии. В настоящее время денежный залог, входящий в условия «гарантии поддержки», составляет 3500 долл. США за главного заявителя и 1500 долл. США за каждого следующего взрослого члена семьи, и размещается на два года в банке «The Commonwealth Bank of Australia». Для категории «Родители» залог составляет 10 тыс. долл. США за основного заявителя и 4 тыс. долл. США за каждого следующего взрослого члена семьи, и размещается на срок 10 лет. При этом, лица, обеспечивающие «гарантию поддержки», должны продемонстрировать свою возможность сделать это, для чего гарант должен показать, что его налогооблагаемый годовой доход составляет не менее чем 31755 долл. США и что он обладает суммами равными 2000 долл. и 624 долл. США на каждого субсидируемого взрослого и зависимого ребенка соответственно<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs/  
<http://www.immi.gov.au/facts/34aos.htm>

## Лица, нуждающиеся в защите

За последние 50 лет более 600 тыс. беженцев и перемещенных лиц получили убежище в Австралии. В настоящее время гуманитарная программа правительства страны состоит из двух компонентов: программы переселения беженцев, находящихся за пределами страны, и мер оказания помощи лицам, которые находятся на территории государства (по временной визе или прибывшим нелегально) и ходатайствуют о предоставлении им убежища.

Переселения в классе гуманитарной иммиграции осуществляются, как в рамках соглашения с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев по предоставлению убежища лицам, соответствующим критериям Женевской конвенции (1951 г.) и Протокола (1967 г.) о статусе беженца, так и в соответствии с условиями Специальной гуманитарной программы (*The Special Humanitarian Program*) по оказанию помощи лицам, покинувшим свою страну вследствие дискриминации и нарушения прав человека. Квота приема лиц, ищущих убежище, на 2002–2003 гг. составляет 12 тыс. чел., 7 тыс. мест из этого числа отведено на реализацию Специальной гуманитарной программы.

Виза беженца предоставляет ее владельцу все права постоянного жителя Австралии и, более того, дает определенные преимущества, такие, например, как немедленное получение пособия по безработице и льготы при вызове в Австралию близких родственников.

Подобно изменениям в иммиграционном законодательстве других стран, трансформация процедуры предоставления статуса защиты в Австралии в последние годы была направлена на предупреждение возможных злоупотреблений и обеспечение того, чтобы убежище предоставлялось тем, кому оно действительно необходимо. Так, в октябре 1999 г. был введен в действие режим предоставления временного (на три года) статуса защиты (*Temporary Protection Visa – TPV*) для мигрантов, ходатайствующих о его получении, чье пребывание в стране является неправомочным. С августа 2003 г. режим TPV распространен на все категории вынужденных мигрантов. В дальнейшем (по прошествии 30 месяцев) держателям визы временной защиты предоставлена возможность обратиться за получением визы на постоянное пребывание. Исключение, согласно поправкам, вступившим в силу в октябре 2001 г., составляют те, кто до прибытия на территорию Австралии более семи дней провели в стране, где могли получить искомый статус.

На период рассмотрения заявления о предоставлении убежища выдается, так называемая бриджинг-виза (*bridging-visa*), которая вступает в действие в момент окончания въездной визы – туристической или какой-либо

иной. Бриджинг-виза позволяет оставаться в стране на законных основаниях и дает право на трудоустройство в случае, если заявитель провел на территории Австралии менее 45 дней до подачи ходатайства.

Законодательство страны предусматривает меры оказания финансовой помощи нуждающимся беженцам и перемещенным лицам. В 2001–2002 гг. на эти цели было направлено 12089 млн долл. США<sup>45</sup>. Как свидетельствует данные статистики, число лиц, получивших постоянную визу в гуманитарном классе, относительно невелико – 726 в 2001–2002 гг. и 600 в 2002–2003 гг.

### **Программы временного пребывания**

Программы временного пребывания предоставляют возможность посещения страны с целью туризма, обучения, посещения родственников, временного трудоустройства, налаживания социально-культурных связей и пр. При рассмотрении заявлений на получение виз временного пребывания основное внимание уделяется целям предполагаемого визита в Австралию, результаты которого должны улучшать экономическое положение страны, содействовать развитию международных отношений и способствовать обогащению социально-культурной жизни Австралии. Продолжительность визы кратковременного пребывания составляет 3 месяца, срок действия долгосрочной визы – до 4 лет.

Наиболее многочисленный класс временных мигрантов составляют туристы. Иностраный туризм в Австралии является четвертой по величине статьёй экспорта, доходы от которого в 2000–2001 гг. оценивались в 17,1 млрд долл. США или 11,2% совокупных доходов от экспортной деятельности.

Традиционно ориентированная на привлечение постоянных мигрантов, Австралия в последние годы все больше внимания уделяет реализации программ временного пребывания, рассчитанным на привлечение квалифицированных специалистов и бизнес-иммигрантов. В 1996 г. с целью стимулирования их притока продолжительность визы временного жителя, выдаваемой в этой категории, была увеличена до четырех лет. В отличие от программы постоянной трудовой миграции никаких количественных ограничений на въезд мигрантов по временным визам не предусмотрено.

В 2001–2002 гг. в экономическом классе программ временной иммиграции было выдано 43 тыс. виз. Для получения виз в этой категории необходимо наличие спонсорской поддержки, получаемой в рамках трудового соглашения между представителями департаментов иммиграции и занятости и работодателями (или их ассоциациями) о найме иностранной рабочей

---

<sup>45</sup> Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs/  
<http://www.immi.gov.au/facts/62assistance.htm>

силы, либо в рамках соглашений о временном въезде бизнес-иммигрантов. При выдаче визы принимается во внимание необходимость предпочтительного найма австралийцев на работу в данной области.

Обладатели виз временного жителя обязаны платить налоги с дохода, полученного в Австралии, однако не имеют права на помощь австралийских служб социального обеспечения и доступа к государственному медицинскому обслуживанию.

Студенты образуют вторую по величине группу временных мигрантов, принося доход около 4 млн долл. США экономике страны<sup>46</sup>. Число виз, выданных студентам в 2001–2002 гг., составило 151894. Основной поток студенческой иммиграции образуют граждане США, Китая, Малайзии, Индонезии, Сингапура, Японии и Индии.

На сегодня в Австралии существует семь категорий студенческих виз, предоставляющих возможность изучения английского языка, включая обучение в австралийской школе для детей школьного возраста, получения профессионального образования, высшего образования, ученой степени и пр. Визы на обучение выдаются студентам, предполагаемое пребывание в стране которых превышает три месяца. Максимальный срок действия студенческих виз составляет 5 лет.

С 1 июля 2001 г. в процедуре выдачи студенческих виз произошли изменения, связанные со стремлением правительства страны сделать процесс выдачи виз более прозрачным и пресечь возможность злоупотреблений. По каждой из семи категорий учебных виз стране выхода учащихся-мигрантов присваивается определенный рейтинг, исходя из следующих критериев: доля студентов, лишенных виз в Австралии; доля заявлений о выдаче визы, содержащих ложные сведения или подложные документы; доля студентов, статус которых не соответствовал австралийским законам на 31 марта 2000 г.; доля студентов, подавших заявления о предоставлении убежища или постоянного места жительства в Австралии на 31 марта 2000 г.; доля отказов в выдаче студенческой визы от общего числа заявлений в 1999–2000 гг. Чем ниже рейтинг страны, тем более строгим является подход к рассмотрению заявлений на выдачу студенческой визы. В первую группу по всем категориям виз попали Бельгия, Греция, Япония, Ирландия, Малайзия, Швеция, Швейцария и Испания; в четвертую – Камбоджа, Китай, Иран, Ливан, Иордания и Пакистан.

Важным нововведением стало предоставление возможности студентам, обучавшимся в Австралии не менее года и получившим диплом или иное

---

<sup>46</sup>Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs/  
[http://www.immi.gov.au/facts/46temporary\\_entry.htm](http://www.immi.gov.au/facts/46temporary_entry.htm)

подтверждение квалификации, обращаться с запросом о получении визы на постоянное пребывание. Среди прочих изменений можно отметить введение ограничений на продление виз (в случае, если продолжительность курса обучения не превышает десяти месяцев, студенческая виза будет выдана без права ее дальнейшего продления в Австралии) и ужесточение требований к знанию английского языка (для всех академических программ, кроме среднего образования, необходимо представить результат теста IELTS, сданного не более чем за два года до подачи заявления; минимально допустимый результат для высшего и последилового образования – 5,0, для остальных – 4,5, при этом обязательным условием будет предварительная языковая подготовка).

Основное требование, предъявляемое студенту – его финансовая стабильность. Для этого оценивается весь комплекс финансовых затрат, связанных с пребыванием и получением образования в Австралии. Более того, учитывается возможность поддерживать членов семьи (супруга и детей в возрасте до 18 лет), независимо от того, сопровождают ли они прибывающего по студенческой визе в Австралию. Так, для стран третьей группы, к которым по всем категориям студенческих виз отнесена и Россия, Департамент иммиграции определяет сумму расходов, связанных с пребыванием заявителя в Австралии, в размере 12 тыс. австр. долл. в год, его супруга(и) – 4200 австр. долл., одного ребенка – 2400 австр. долл., второго (и каждого следующего) ребенка – 1800 австр. долл.<sup>47</sup>

Студенческая виза предоставляет учащимся право работать 20 часов в неделю. Однако это не предполагает возможность использовать заработанные средства на оплату обучения или покрытие расходов на проживание в стране. Нарушение условий предоставления визы влечет за собой ее аннулирование.

### **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. По данным на 30 июня 2001 г. численность иммигрантов, проживающих в стране нелегально, оценивалась в 60100 чел. Особенность географического положения страны обуславливают наличие относительно небольшого числа иммигрантов, въехавших без соответствующих документов. Так, за период 2001–2002 гг. было зафиксировано 2470 случаев незаконного проникновения: 1193 чел. прибыло в страну воздушным транспор-

---

<sup>47</sup> Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs/  
<http://www.immi.gov.au/students/assessment.htm>

том и 1277 – морским. Основную долю нелегальных иммигрантов составляют лица, остающиеся в стране по завершении срока действия визы, а также работающие без получения соответствующего разрешения.

Борьба с нелегальной иммиграцией рассматривается правительством страны как одно из важных направлений миграционной политики. В 2000–2001 гг. расходы правительства страны на борьбу с нелегальной иммиграцией составили 299 млн долл. США. В 2002–2003 гг. планируется их увеличение до 348 млн долл. США. «Правительство твердо намерено обеспечить целостность границ, эффективный контроль и управление перемещением населения через государственные границы Австралии»<sup>48</sup>. Основная ответственность за реализацию миграционного законодательства в части борьбы с незаконным проникновением и пребыванием на территории государства возложена на Департамент иммиграции, который выполняет функции пограничного контроля, предупреждения проникновения в страну лиц, чье пребывание на территории Австралии нежелательно, расследования нарушений миграционного законодательства, задержания и депортации нелегальных иммигрантов.

Одним из инструментов, используемых DIMIA, является компьютерная база данных «The Movement Alert List», содержащая сведения о лицах, чей въезд может представлять угрозу благосостоянию страны. На 1 июля 2003 г. в ней были представлены материалы на 235 тыс. чел., совершивших криминальные преступления, нарушивших миграционное законодательство и пр.

Все компании, осуществляющие международные авиаперевозки, обязаны представлять DIMIA данные о пассажирах. Такая система контроля пассажиропотока позволяет DIMIA в режиме реального времени выпускать директивы в адрес воздушных перевозчиков в случае, если пассажиры не располагают документами, допускающими их въезд на территорию страны. DIMIA располагает штатом служащих в международных аэропортах стран, имеющих прямое воздушное сообщение с Австралией, основная функция которых содействовать работникам аэропортов в проверке дорожных документов.

Вовлечение в организованную контрабанду людских ресурсов рассматривается как основной фактор роста нелегальной миграции. Внеся в 2001 г. изменения в законодательство в части ужесточения мер борьбы с незаконным проникновением на территорию страны, правительство Австралии заявило о своей непримиримости в отношении деятельности, связанной с

---

<sup>48</sup>Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs/  
<http://www.immi.gov.au/facts/71border.htm>

траффикингом нелегальных иммигрантов. С этой целью применяются следующие меры:

- создание иммиграционной зоны, в которую вошли острова, расположенные в северной части побережья Австралии;
- лишение лиц, въезжающих в страну нелегально и претендующих на получение убежища в Австралии, возможности обратиться в будущем за получением визы на постоянное пребывание, а также возможности воссоединения в Австралии с членами семьи. В случае выезда за пределы страны, их возвращение на территорию Австралии запрещается;
- ужесточение наказания лиц, способствующих незаконному въезду иностранцев: лишение свободы на срок от 5 до 20 лет (от 8 до 20 лет при повторном нарушении закона) и взыскание штрафа в размере 220 тыс. долл. США;
- расширение полномочий австралийских береговых служб в выявлении и задержании судов, занимающихся транспортировкой нелегальных иммигрантов;
- увеличение штата служащих иммиграционных служб;
- активизация информационных кампаний за рубежом, целью которых является предупреждение нелегальной иммиграции.

### **Интеграция иммигрантов**

В основу политики интеграции иммигрантов положено 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.

Австралия пришла к принятию политики культурного многообразия, столкнувшись с ростом числа иммигрантов, для многих из которых английский язык не являлся родным. В своем развитии политика мультикультурализма (Multiculturalism) в Австралии прошла ряд этапов. В 1901–1960 гг. проводилась политика ассимиляции «Белая Австралия». Из стран происхождения иммигрантов предпочтение отдавалось Великобритании. Выходцы из других стран должны были заимствовать язык и культуру белого населения Австралии. Пересмотр иммиграционного законодательства в 1966 г. положил конец политике «Белой Австралии», открыв каналы иммиграции для не европейцев, обладающих высокой квалификацией. Новая

политика интеграции иммигрантов допускала сохранение ими своей культурной и этнической идентичности. Термин «мультикультурализм», означающий признание, принятие и уважение культурного многообразия населения страны, был введен в политический оборот в 1973 г. С тех пор политика мультикультурализма в Австралии обрела институциональную структуру. В 1979 г. по инициативе коалиционного правительства страны был создан Австралийский институт по вопросам культурного многообразия. В 1987 г. образовано Управление по проблемам мультикультурализма, позднее, в 1996 г., вошедшее в структуру Департамента иммиграции. В 1987 г. правительством страны с целью разработки политических рекомендаций на следующее десятилетие и реализации мер содействия развитию культурного многообразия был учрежден Национальный консультативный совет по вопросам мультикультурализма. Его рекомендации легли в основу программы правительства «Новая повестка дня для мультикультурной Австралии», реализация которой продлена на период 2003–2006 гг.

### **Гражданство**

В 2001–2002 гг. гражданство Австралии было предоставлено 86289 чел.<sup>49</sup>, что на 17,9% превысило численность получивших его в 2000–2001 гг. Из общего числа лиц, ставших гражданами страны в 2001–2002 гг., 17334 чел. были выходцами из Новой Зеландии, 16411 чел. – из Соединенного Королевства и 6416 чел. – из Китая. В настоящее время 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 репутации;
- знание английского языка;
- знание прав и обязанностей австралийского гражданина;
- подтверждения своего намерения проживать в Австралии после натурализации.

В 2002 г. в законодательство о гражданстве были внесены изменения, в соответствии с которыми была аннулирована статья 17 Закона о гражданстве Австралии 1948 г. Таким образом, 4 апреля 2002 г. гражданам страны было предоставлено право сохранять австралийское гражданство при обращении за получением гражданства другого государства. Через два года

---

<sup>49</sup> Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs/  
<http://www.immi.gov.au/statistics/publications/digest/digest.htm>

пребывания в Австралии в статусе резидента иммигранты приобретают право на получение социальных выплат. Возможностью получения пенсий по возрасту или инвалидности обладают лица, прожившие в Австралии десять лет в качестве гражданина или резидента страны.

### **Иммиграция и общественное мнение**

В общественных дискуссиях, затрагивающих проблемы иммиграции, присутствуют три главные темы: нежелательность широкомасштабной иммиграции, влияние культурного многообразия на австралийское общество и права человека. С одной стороны, осознается необходимость притока мигрантов, в частности, квалифицированных специалистов. С другой стороны, высказывается озабоченность сохранением англо-кельтского культурного наследия первых колонистов Австралии. Правительство часто критикуют за нарушение прав человека при задержании нелегальных иммигрантов и их содержании в изолированных центрах.

Электоральный успех в 1998 г. Партии одной нации Паулины Хансон, выступавшей с требованием проведения жесткой иммиграционной политики, в особенности по отношению к выходцам из азиатских стран, стал свидетельством заметно обострившихся противоречий в австралийском обществе. Реакцией на успех Партии одной нации стало создание представителями 35-ти азиатских, мусульманских и еврейских общин Австралии Партии единства, главная цель которой, по словам ее лидеров, сохранение многонационального уклада Австралии и борьба с расизмом.

Иммиграционная политика стала одной из основных тем избирательной кампании 2001 г. Либеральная партия Австралии, занявшая по итогам выборов большинство мест в нижней палате Парламента, сделала свою главную ставку на ужесточение иммиграционного законодательства. Мало чем отличалась в данном вопросе и программа их основного противника, Лейбористской партии, которая также заявила о намерении продолжить борьбу с нелегальной иммиграцией и поддержала предложение ограничить прием беженцев.

## **4.2. Германия**

Классическая страна эмиграции, Германия в 50-х гг. XX в. становится одним из основных центров притяжения мигрантов в Европе. Начиная с 1954 г., около 31 миллиона иностранцев и немцев иммигрировали в Федеративную Республику Германии. 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. Основную часть иммигрантов в Германии

составляют граждане стран – участниц соглашений о рекрутировании рабочей силы, заключенных в 1950–1960-е гг.: 28% являются выходцами из Турции, 16,2% – представляют бывшую Югославию, 8,4% – уроженцы Италии, 5% – Греции и 4% – Польши. Средняя продолжительность пребывания иностранцев в стране на конец 2002 г. составила 15,6 лет, но 32% от общего числа зарегистрированных иностранцев проживают в Германии более двадцати лет<sup>50</sup>.

### **Иммиграционная политика в Германии в 1960–1990-х гг.**

Приток иностранцев в Германию начался после окончания Второй мировой войны. Для восстановления экономики страны в рамках плана Маршалла требовалась рабочая сила, которой явно не хватало из-за значительных военных потерь мужского населения. Однако в этот период основным источником компенсации этого недостатка были немцы – выходцы из восточных земель, отошедших к советскому блоку.

В дальнейшем, по мере закрытия восточных границ, главным источником покрытия дефицита трудовых ресурсов стали иностранцы. Они привлекались в страну в рамках международных соглашений по привлечению иностранных рабочих («гастарбайтеров»). Первое такое соглашение о рекрутировании рабочих было заключено в 1955 г. с Италией. Затем последовала целая серия соглашений со странами средиземноморского бассейна: Испанией (1960), Грецией (1960), Турцией (1961), Марокко (1963), Португалией (1964), Тунисом (1965) и Югославией (1968). В итоге численность иностранцев в стране существенно увеличилась. Если в 1960 г. их численность составила 686 тыс. человек или 1,2% населения страны, то к 1973 г. в стране было занято 2,6 млн иностранных работников. При этом изменился и их этнический состав. Если в конце 1950-х гг. среди вербуемых гастарбайтеров преобладали граждане Италии, то в начале 1970-х гг. наибольшую долю составляли выходцы из Турции.

Система вербовки гастарбайтеров в Германии, как и в Швейцарии, была основана на ротационном принципе. Эта система предполагала, что один рабочий вскоре будет замещен другим. Иностранные рабочие получали разрешение на работу в Германии в течение определенного периода времени. По условиям контракта, они были связаны с определенной отраслью производства и единственным работодателем, а по окончании срока работы должны были вернуться домой. Прибытие семей при этом не приветствовалось, а изучению немецкого языка иностранными рабочими и решению

---

<sup>50</sup> Number of foreigners in Germany in 2002 unchanged, <http://www.goethe.de/kug/ges/rch/thm/en 38605.htm>

их жилищных проблем уделялось мало внимания. Очевидно, что для работы в Германии в странах эмиграции отбирались лучшие рабочие.

В то же время в ротации не были заинтересованы ни иностранные рабочие, ни их работодатели. Иностранцы выполняли низкооплачиваемую и не престижную работу. Но оплата их труда в несколько раз превышала ту, которую они получали за ту же работу у себя на родине. Кроме того, они приобретали богатый профессиональный опыт. По возможности они старались продлить контракты в Германии. Работодатели также получали выгоды, обусловленные дешевизной рабочей силы и экономией на социальных издержках. Они предпочитали продлить трудовые соглашения с теми, кто уже приобрел опыт успешной работы на их предприятиях.

Программы гастарбайтеров потерпели полный крах. Только треть иностранных рабочих в 1960-х гг. вернулась домой. Немецкое правительство не проводило насильственной ротации, но немецкие законы не предоставляли им прав на постоянное проживание. В итоге в западногерманском обществе сложилась парадоксальная ситуация: несмотря на рост численности иммигрантов и период их пребывания в стране, политики, профсоюзы и сами иммигранты утверждали, что они находятся в стране временно. Но, как оказалось, в Германии нет ничего более постоянного, чем временная миграция<sup>51</sup>.

Программы рабочей иммиграции из третьих стран были заморожены правительством ФРГ, как и правительствами других государств Западной Европы, в 1973 г. с началом экономической рецессии. Последующие затем законы, ограничивающие использование труда иностранных рабочих, сократили их долю в общем числе занятых. Однако, несмотря на эти ограничения, численность иностранцев продолжало расти за счет иммиграции по легальным (воссоединения семей и беженцы) и нелегальным каналам. Кроме того, росту числу иностранного населения способствовал демографический фактор. Предпринимавшиеся отдельные попытки репатриации иностранцев существенного эффекта не принесли. В 1984 г. для поощрения добровольного возвращения домой были установлены «гранты на репатриацию» для безработных иностранных граждан в размере до 10,5 тыс. немецких марок с дополнительными выплатами для их семей, чем и воспользовались 40 тыс. иностранных работников.

Вместе с тем 1970-е – 1980-е гг. были периодом, когда в Германии обострилась и в дальнейшем стала обостряться проблема интеграции ино-

---

<sup>51</sup> *Straubhaar T.* New Migration Needs a NEMP (A New European Migration Policy). HWWA Discussion Paper 95, 2000.

странцев в немецкое общество<sup>52</sup>. К 1988 г. число иностранных граждан в ФРГ составляло 4,5 млн чел. или 7,3% всей численности населения<sup>53</sup>. В их составе значительной была доля тех, кто родился в Германии, однако, с юридической точки зрения, оставался иностранцем. Но это многомиллионное иностранное население, несмотря на то, что ему были предоставлены определенные социальные гарантии, было исключено из активной общественной жизни страны. Правительство ФРГ стало предпринимать отдельные шаги, направленные на интеграцию иностранцев в немецкое общество. В частности, ускорение интеграции иностранцев, легально проживающих в Германии, декларировалось в качестве одной из целей Закона об иностранцах, вступившего в силу 1 января 1991 г.<sup>54</sup>

Однако, как и ранее, в 1990-х гг. в официальных документах подчеркивалось, что Германия не является страной иммиграции. И это с учетом того, что в этот период Объединенная Германия приняла значительное число иммигрантов – рабочих и беженцев – из стран Восточной Европы<sup>55</sup>. Иммиграционного давления из стран Восточной Европы привело к тому, что немецкое Правительство усилило пограничный контроль, ужесточило правила, регулирующие рынок труда. В то же время определило безвизовый режим пересечения границы с Польшей, Венгрией, Чехией, Словакией и Словенией.

Еще в начале 1990-х гг. было достаточно сложно говорить о существовании в Германии связанной иммиграционной политике с понятными каналами въезда в страну, с законами об иммиграции, годовыми квотами, которая могла бы активно воздействовать на процессы иммиграции и интеграции и одновременно стать противовесом нелегальной иммиграции<sup>56</sup>. Вместе с тем в этот период элементы такой политики начинают проявляться. В Законе об иностранцах 1991 г. иностранным рабочим было предоставлено право получения вида на постоянное жительство при условии пяти лет проживания и работы в стране, знания немецкого языка, наличии нормальных жилищных условий и отсутствии криминального прошлого.

---

<sup>52</sup> *Heinz Werner*. From Guests to Permanent Visitors? From the German Guestworker Programmes of the Sixties to the Current Green Card Initiative for IT Specialists? 2002.

<sup>53</sup> Federal Statistical Office of Germany, [http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev\\_tab7.htm](http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_tab7.htm)

<sup>54</sup> Provisions of the Foreigners Act of 9 July 1990, <http://www.eng.bmi.bund.de/>

<sup>55</sup> В эти годы уровень безработицы в Германии как немцев, так граждан, так и иностранцев оставался на низком уровне (3,7 и 8%).

<sup>56</sup> *Олигер Райнер*. Нелегальная иммиграция в Германию: новый вызов 1990-х гг. // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002. С. 180.

Следует отметить, что миграционные процессы между Германией и членами Европейского Союза развивались по оптимистическому сценарию. В 1968 г. была достигнута договоренность о свободном перемещении рабочей силы между Бельгией, Германией, Францией, Италией, Нидерландами и Люксембургом. В 1973 г. к этим соглашениям присоединилось Соединенное Королевство, Ирландия и Дания; в 1987 г. – Греция; в 1993 г. – Португалия и Испания, в 1995 г. – Австрия, Швеция и Финляндия.

### **Реформирование немецкой иммиграционной политики**

«Германии нужны иммигранты» – это положение находит все большую поддержку среди части политиков, ученых и немецкой общественности в 1990-х гг. С одной стороны, его справедливость подтверждают успехи экономического развития таких стран, как Канада, Австралия, США, а в Европе – Великобритания. С другой – необходимость и неизбежность притока иммигрантов диктуется пониманием перспектив развития Германии. В современной мировой экономике, где человеческий капитал приобретает особую значимость, иммигранты становятся одним из важных факторов роста и успехов в конкурентной борьбе. Демографические перспективы Германии таковы, что без притока иммигрантов темпы сокращения численности и старения населения будут одними из самых высоких в мире. Простые расчеты показывают, что сегодня значительное число вакансий квалифицированных специалистов нельзя заполнить за счет почти четырехмиллионной армии безработных<sup>57</sup>.

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 основанную на балльной системе оценок мигранта программу «грин кард» для привлечения квалифицированной рабочей силы в отрасли, связанные с развитием информационных технологий. Это означало, что закон 1973 г., запрещавший нанимать рабочую силу из третьих стран, стал терять свою силу. Кроме того, до 2000 г. балльный подход к отбору мигрантов не использовался в Германии, поскольку сама идея отбора применительно к населению дискредитировала себя в недавней истории государства.

---

<sup>57</sup> 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](http://www.eng.bmi.bund.de/frame/dokumente/Bestellservice/ix_66078.htm)

В настоящее время в процессе законодательного рассмотрения находится первый закон об иммиграции «Закон о контроле и ограничении иммиграции и о регулировании пребывания и интеграции граждан ЕС и иностранцев»<sup>58</sup>. Среди главных целей нового закона называются: (1) содействие и регулирование иммиграции, исходя из интеграционных и экономических возможностей Германии; (2) выполнение гуманитарных задач Германии. Принятие этого закона будет означать коренной пересмотр иммиграционной доктрины страны. В результате Германия превратится из страны иммиграции *de facto* в страну иммиграции *de jure*.

Основу закона об иммиграции составляют рекомендации Независимой комиссии по иммиграции в Германии, сформированной в 2000 г. правительством ФРГ из специалистов в области миграции и трудовых отношений 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, широко используя балльную систему отбора иммигрантов по примеру Канады и Австралии<sup>59</sup>. С учетом предложений комиссии основные направления иммиграционной политики в новом законе обобщаются следующим образом:

- содействовать постоянной иммиграции квалифицированных специалистов, опираясь на балльную систему отбора по таким критериям, как возраст, квалификация, профессиональный опыт, знание языка;
- разрешить германским работодателям нанимать на работу ограниченное число временных мигрантов на срок до пяти лет с целью покрытия дефицита рабочей силы. Для оценки дефицита рабочей силы на рынке труда следует использовать два метода: (1) методы статистического анализа, проводимого в Министерстве занятости, (2) изучение спроса на рабочую силу со стороны предприятий;
- разрешить временным мигрантам претендовать на статус постоянного жителя при условии их успешной интеграции на рынке труда и в общественную жизнь, а также прохождения балльного оценивания;

---

<sup>58</sup> Germany, Immigration Act (2002), Act to control and restrict immigration and to regulate the Residence and Integration of the EU Citizens and Foreigners.

<sup>59</sup> 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](http://www.eng.bmi. bund.de/frame /dokumente/ Bestellservice/ix_66078.htm)

- развивать подготовку иностранных студентов и стажеров (программа 18 плюс). Это – важный компонент иммиграционной стратегии, поскольку он дает Германии определенные преимущества в конкурентной борьбе за квалифицированных специалистов;
- привлекать инвесторов и предпринимателей, желающих делать инвестиции или организовать свой бизнес в Германии;
- привлекать видных деятелей науки как в форме временной, так и постоянной миграции;
- содействовать скорейшей интеграции иммигрантов, решающим фактором которой является знание немецкого языка.
- ускорить реализацию положений амстердамских соглашений о проведении единой общеевропейской политики по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежище.

Первоначальное число постоянных и временных иммигрантов члены комиссии по иммиграции оценили в 20 тыс. человек в год без учета членов их семей. Численность бизнес-иммигрантов, иммигрантов – видных деятелей науки, а также иностранных студентов ограничивать не рекомендуется. По словам министра внутренних дел Германии Отто Шили с новым законом об иммиграции «мы создаем современный, гибкий, социально сбалансированный инструмент контроля и ограничения иммиграции»<sup>60</sup>.

### **Въезд на территорию Германии**

Положения, регулирующие вопросы, связанные с пребыванием иностранных граждан в Германии в настоящее время, изложены в «Законе о въезде и пребывании иностранцев на территории ФРГ», называемом сокращенно «Законом об иностранцах» от 9 июля 1990 г. 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:

---

<sup>60</sup>Schily presents draft of an Immigration Act, [http://www.eng.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_59920.htm](http://www.eng.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_59920.htm)

- вид на жительство, в том числе 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: у иностранца уже есть вид на жительство в ФРГ на протяжении не менее 5 лет, дающий ему право на работу; он способен понимать простые фразы на немецком языке, а 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 в том случае, если иностранец имел вид на жительство в ФРГ на протяжении не менее 8 лет либо бессрочный вид на жительство в течение не менее 3 лет, а до этого простой вид на жительство; его материальное положение обеспечивается за счет 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 из страхового или попечительского общества; в течение трех последних лет не был осужден за совершение умышленных преступлений к лишению свободы на срок от 6 месяцев и выше, 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 которым 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: разрешение на временное пребывание и бессрочный вид на жительство.

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

### **Институты иммиграционной политики**

Все основные законодательные акты и документы, относящиеся к иммиграционной политике и гражданству, обсуждаются и утверждаются в обеих палатах Парламента Германии. Непосредственно за реализацию иммиграционной политики отвечают следующие органы исполнительной власти:

- Федеральное министерство внутренних дел, которое разрабатывает стратегию 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 и Федеральная служба по делам беженцев;
- Федеральная служба занятости занимается вопросами политики допуска иностранной рабочей силы на внутренний рынок труда и выдачи разрешений на трудоустройство;
- Федеральное министерство иностранных дел через посольства и консульства ФРГ за рубежом занимается рассмотрением заявлений на выдачу въездных виз;

- Федеральное министерство труда и социальных дел уполномочено курировать политику интеграции иностранцев.

Согласно новому закону об иммиграции, функции реализации миграционной политики Германии будут централизованы и переданы в ведение нового правительственного агентства – Федеральной службы миграции и проблем беженцев, созданной на базе Федеральной службы по делам беженцев. Это законодательное предложение было реализовано 1 июля 2002 г.<sup>61</sup> В задачи этой службы, являющейся структурным подразделением Министерства внутренних дел, входят:

- координация деятельности федеральных ведомств и органов, а также представительства Германии за рубежом в области иммиграции и беженцев;
- внедрение и реализация процедур отбора мигрантов;
- аналитическая и информационная поддержка федеральных и земельных программ интеграции, ведение центрального регистра иностранцев;
- обеспечение выполнения мер содействия добровольному возвращению мигрантов в страны выхода.

Для поддержки обеспечения деятельности Федеральной службы миграции и проблем беженцев предполагается создать Институт демографических и миграционных исследований. Кроме того, в Федеральной службе миграции и проблем беженцев предлагается создать Совет экспертов по иммиграции и интеграции (Совет по иммиграции). Он будет состоять из 7 членов – профессионалов в области демографии, миграции, рынка труда и интеграции. Члены Совета будут назначаться Министром внутренних дел сроком на 4 года. Их главная задача будет состоять в представлении ежегодного доклада о тенденциях в области иммиграции, репатриации и беженцев.

### **Основные категории мигрантов**

В 2001 г. по данным Федеральной службы статистики приток мигрантов в Германию составил 685,3 тыс. человек<sup>62</sup>. В их составе можно выделить следующие категории: экономические мигранты, беженцы, этнические немцы, мигранты по каналу воссоединения семей.

---

<sup>61</sup> *Veysel Oezcan*. German Immigration Law Clears Final Hurdle, 2002. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=51>.

<sup>62</sup> Federal Statistical Office of Germany, [http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev\\_tab6.htm](http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_tab6.htm).

## Трудовая миграция

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 частности, геополитические и экономические интересы Германии в развитии отношений со странами региона. Соглашения предусматривали приглашение следующих категорий временных работников: стажеров, получающих возможность повысить квалификацию и улучшить знание языка; сезонных и контрактных рабочих, разрешение на временное пребывание и работу которым выдавалось на срок от трех месяцев – для сезонных рабочих и до двух лет – для работающих по контракту. Как правило, после согласования со службой занятости, для заключения контракта на выполнение особого вида работ немецкая компания приглашает иностранную фирму, привлекающую и использующую свою рабочую силу, в качестве субподрядчика. Иностранному рабочему выплачивается коллективная заработная плата. Условия контракта не допускают въезд в страну членов семей работников. В начале 1990-х гг. число работающих по контракту в Германии составляло около 100 тыс. человек. К 2000 г. их количество сократилось до 40 тыс.<sup>63</sup> В этом же году было выдано 238 тыс. разрешений на работу для сезонных рабочих, число которых, напротив, возросло со 163 тыс. в 1992 г.

Новым этапом в развитии политики временной трудовой иммиграции Германии стало введение в 2000 г. программы «грин кард», целью которой было привлечение квалифицированных специалистов в сфере информационных технологий. Благодаря упрощенной административной процедуре, виза на въезд для работы по «грин кард» оформляется очень быстро (в течение недели после подачи заявления). В отличие от американской программы с аналогичным названием, «грин кард» в Германии дает 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, 100 тыс. немецких марок. Допускается въезд и трудоустройство (спустя год) в Германии членов семьи специалиста. Квота работающих по программе «грин кард» установлена в размере 10 тыс. человек в год, однако в ближайшее время планируется ее увеличение до 20 тыс. С момента введения «грин кард» в августе 2000 г. по июнь 2001 г. около 8 тыс. квалифицированных

---

<sup>63</sup> OECD, Trends in International Migration, 2001. P. 171.

специалистов получили разрешение на работу в Германии<sup>64</sup>. Они были отобраны в соответствии с требованиями специально разработанной балльной системы оценок характеристик мигрантов. Наибольшую долю среди них составляют выходцы из Индии и бывшего СССР.

Еще одним каналом временной иммиграции для специалистов является система выдачи разрешений на работу сроком до трех 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 Германии<sup>65</sup>. 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»<sup>66</sup>.

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 определенной социальной группе или политических убеждений. Обязательства Германии по предоставлению убежища зафиксированы и в национальном законодательстве: согласно статье 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 гг., в 1993 г. в статью 16 Конституции были внесены поправки, существенно ограничивающие число лиц, имеющих право ходатайствовать о защите. Согласно этим изменениям:

---

<sup>64</sup> *Mclaughlan G., Salt J.* Migration Policy Towards Highly Quality Foreign Workers / Report to the Home Office, London, 2002. P. 98.

<sup>65</sup> Number of Asylum Seekers in Germany Rose in 2001, [http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol\\_asyl.html](http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_asyl.html)

<sup>66</sup> См. там же.

- на право убежища не могут претендовать граждане стран ЕС, а также граждане других стран, в которых соблюдаются права человека;
- лица, выехавшие из страны, где, по определению правительства Германии, нет политического преследования (так называемые «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 с 400 тыс. в 1992 г. до 95 тыс. в 1995 г.<sup>67</sup>

Основную часть иностранцев, стремящихся получить статус политического беженца, составляют граждане Турции, африканских государств, Шри-Ланки, 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 г. 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 г. лицам, претендующим на политическое убежище, запрещена выдача разрешений на работу в течение двух лет.

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

---

<sup>67</sup> OECD, Trends in International Migration, 2001. P. 171.

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, 575 тыс. – на территории Польши и 220 тыс. – в Румынии. Количество прибывших в Германию достигло пика в 1990 г., составив 400 тыс. 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 225 тыс. человек в год и была существенно сокращена – до 103 тыс. – в 2000 г. В результате, иммиграция этнических немцев в 2000 и 2001 гг. была на уровне 100 тыс. 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 предъявить доказательства фактов этнической дискриминации.

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

Однако в политических и общественных дискуссиях 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 еще несовершеннолетним,
- имеет обыкновенный вид на жительство, состоял в браке с лицом, о воссоединении с которым идет речь еще 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 своего 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 в трудоустройстве, возложена на Федеральное министерство труда и социальных дел. С 1968 г. на эти цели было выделено 1,7 млн немецких марок<sup>68</sup>.

Объектом политики интеграции в Германии являются: иностранцы, которые имеют разрешение на постоянное пребывание, иностранные рабочие из стран, с которыми Германия имела соглашения о рекрутировании рабо-

---

<sup>68</sup> Integration of foreign workers and their families, <http://www.eng.bmi.bund.de/>

чей 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 стали 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 на 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.

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.

### **Изменения в законодательстве о гражданстве**

1 января 2000 г. впервые за почти 90-летний период вступили в силу поправки в закон о гражданстве. 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 постоянного проживания для 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. В настоящее время 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.

### 4.3. 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 – это 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-х 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 *de facto*», 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 ко-

тором допускается воссоединение с супругом-иностранцем. Кроме того, введен залог в размере 50 тыс. 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».

### **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**

Основные институты, участвующие в регулировании процессов международной миграции в Дании, и их функции кратко описаны в *табл. 18*. Рассмотрим более подробно деятельность Министерства по делам беженцев, иммиграции и интеграции.

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**, чьей 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.

Таблица 18

**Институты, участвующие в разработке и реализации миграционной политики Дании**

<b>Парламент Дании</b>	Определение основных целей и направлений миграционной политики
<b>Правительство Дании</b>	Разработка основ миграционной политики в рамках решений, принятых Парламентом

<b>Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции</b>	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
<b>Датская иммиграционная служба</b>	Первоначальное рассмотрение всех случаев пребывания иностранцев в Дании, помощь беженцам, включая обеспечение их жильем
<b>Полиция Дании</b>	Иммиграционный контроль
<b>Датский Красный Крест</b>	Управление центрами размещения беженцев
<b>Муниципалитеты</b>	Размещение беженцев, оказание временной экономической помощи, поиск и предложение вакансий, организация курсов обучения датскому языку и программ повышения образования и профессиональной квалификации
<b>Совет по делам беженцев</b>	Рассмотрение апелляций решений Датской иммиграционной службы по вопросам предоставления убежища

3. **Департамент иммиграции.** Его задачи включают разработку иммиграционной политики и политики интеграции, 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 его состав входят пять отделов. Первый отдел иммиграции занимается рассмотрением 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. К задачам второго отдела иммиграции относятся разработка общей иммиграционной политики и подготовка законопроектов в области иммиграции, а также ответы на запросы Парламента, касающиеся иммиграционного законодательства, вопросы общего характера, касающиеся иммиграционной политики, подготовка заключений, ответы на запросы

рядовых граждан и проекты выступлений министра. В третьем отделе иммиграции рассматривают вопросы, касающиеся предоставления убежища. В четвертом отделе – отделе гражданства – принимаются решения, касающиеся предоставления датского гражданства. Секретариат Совета по делам беженцев занимается организационным содействием Совету по делам беженцев, который рассматривает апелляции решений Датской иммиграционной службы по вопросам предоставления убежища.

В настоящее время в Министерстве по делам беженцев, иммиграции и интеграции занято 270 человек. Оно 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, деятельность которой 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 постоянному пребыванию, 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.

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.

#### *1. Супруги*

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 на период 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 50 тыс. 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, состо-

ящие 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.

## 2. 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 ему выдается сроком на 1 год. В случае если ребенок находится в стране, а его родители имеют разрешение на временное 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. В этом случае 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 высших учебных заведений для завершения высшего образования или прохождения ими части программы обучения, студентам средней школы или обучающимся по молодежной образовательной программе, студентам так называемых *folkehøjskole*<sup>69</sup> или народных школ.

#### *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 своего 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).

---

<sup>69</sup> «Народные школы» для взрослых впервые появились в Дании в середине XIX в. и изначально были ориентированы на стимулирование образования и социальной активности сельской молодежи. В настоящее время они получили распространение в нескольких западноевропейских странах. Занятия организуются по принципу краткосрочных (от нескольких недель) или длительных (до нескольких месяцев в течение года) курсов. Направление образовательных курсов в разных школах разное и может быть ориентировано в основном на такие предметы, как история, литература, теология, иностранный язык, музыка, сельское хозяйство и т.д. Как правило, студенты живут в школе и сами себя обслуживают. Часто датские «народные школы» имеют, кроме того, ориентацию на поддержку определенных социальных течений – коммунистического, феминистского и прочего толка.

Если разрешение на пребывание дает право иностранному студенту оставаться в стране в течение 3-х 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 месяцев), 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 он:

- 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 народных школах*

Для прохождения курса обучения в folkehøjskole иностранцам необходимо иметь разрешение на пребывание, для получения которого необходимо документально подтвердить, что иностранный студент:

- допущен к обучению в folkehøjskole,
- 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 народных школ 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 «Единый скандинавский рынок труда», охватывающий в настоящее время все пять стран региона. Соглашение устанавливает взаимные права граждан этих стран на въезд, проживание и работу 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 над 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 лежит 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 «По направлению 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, можно выделить следующие:

- 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 антиисламских 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 антииммиграционными 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.

### **4.4. Ирландия**

Ирландия – страна с длительной историей эмиграции, память о которой сохранилась в культуре и традициях 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.

#### **Институты иммиграционной политики**

Регулирование миграционных процессов в Ирландии в настоящее время базируется на следующих основных принципах: граждане стран Европейского Союза и Европейской экономической зоны (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.

Целый ряд государственных структур имеет отношение к административному управлению миграционной политикой в Ирландии. Центральным ведомством, ответственным за реализацию миграционного законодательства является Министерство юстиции, в состав которого входит Отдела иммиграции и гражданства. К функциям последнего относится решение вопросов, связанных с въездом в страну иностранных граждан, их пребыванием и получением ирландского гражданства. В полномочия Министерства юстиции 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 было образовано в 2000 г. в структуре Национальной полиции. Оно уполномочено осуществлять миграционный контроль на территории страны и противодействовать нелегальной миграции и организованной торговле людьми.

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 некоей 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 и дискуссий по поводу законопроекта;
- изучение международного законодательства и практики в сфере регулирования иммиграции;
- анализ накопленного опыта – деятельности Отдела иммиграции и гражданства Министерства юстиции Ирландии.

### **Основные категории мигрантов**

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

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.

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-го уровня).

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 найма квалифицированного персонала в трудонедостаточных 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 разрешений на работу (для граждан тех стран, которым не требуется получение въездных виз).

Рабочие визы/разрешения на работу 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 для следующих категорий мигрантов: служащих транснациональных корпораций на период до 4-х лет; стажеров ирландских компаний на период до 3-х лет; супругов граждан Ирландии; родителей ирландских граждан; лиц, получивших временное разрешение остаться в стране по гуманитарным основаниям. Им теперь не требуется получать разрешения на работу. Спустя год трудящийся-мигрант считается «обычным резидентом» и получает доступ к медицинскому обслуживанию и выплатам системы социального страхования.

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 выезда;
- 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 г. 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 млн ирландских фунтов. Речь идет о перспективных ирландских компаниях, рекомендованных Министерством экономики Ирландии. Инвестиции, сделанные в эти компании, гарантированы правительством Ирландии и должны находиться на территории Ирландии, по крайней мере, в течение 5 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.

## 4.5. Италия

Иммиграция сравнительно недавно стала 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 1520 тыс. или 2,8% населения страны. Сегодня, подобно другим европейским государствам, Италия решает проблему ограничения растущего притока иммигрантов из третьих стран.

История итальянской иммиграционной политики непродолжительна и противоречива. Длительное время Италия была открытой страной с символическим пограничным контролем и процедурой регистрации иностранцев. Только в конце 1950-х – начале 1960-х гг. начинается законодотворчество в области упорядочения правил въезда и пребывания иностранцев на территории страны. Так, в 1960-х гг. 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.

Формирование иммиграционного законодательства сталкивалось с целым рядом трудностей, главными из которых являлись: либеральная туристическая политика, протяженная и слабо охраняемая вплоть до 1990-х гг. береговая линия и развитый теневой сектор экономики. По существующим оценкам, теневая экономика составляет около 20–30% от ВВП Италии<sup>70</sup>. Вместе с тем под давлением европейских стран итальянское правительство было вынуждено ускорить разработку иммиграционной политики, отвечающей стандартам Евросоюза.

Присоединение Италии к конвенции № 143 Международной организации труда о нелегальной миграции в 1981 г. положило начало законодательной инициативе в области иммиграционного регулирования. 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 Закон об иммиграции был принят в 1986 г. Однако быстро выяснилась его полная нежизнеспособность. Закон не мог противостоять интересам огромного теневого сектора, который нуждался в постоянном притоке нелегальной рабочей силы. Значительное увеличение числа нелегальных иммигрантов

---

<sup>70</sup> Кодањоне К. Опыт иммиграционной политики Италии и некоторые уроки для России // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002. С. 134.

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 г. итальянское правительство предприняло первую попытку присоединиться к Шенгенскому соглашению. Но из-за несовершенства иммиграционного законодательства присоединение к соглашению было отложено до 1990 г. В 1990 г. в силу вступил закон Мартелли, заложивший основы современной иммиграционной политики. В нем 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 определил 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 имели право опротестовать это решение в двухнедельный срок.

Правоцентристское правительство, пришедшее к власти в результате парламентских выборов 2001 г. и рассматривавшее проблемы 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, 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 являлась ответственность работодателя за предоставление социальных гарантий работнику, включая обеспечение условий его проживания.

Реализацию иммиграционной 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 (воссоединение происходит с лицом, уже имеющим 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);
- индивидуальная трудовая деятельность (при получении права на профессиональную деятельность) в различных областях (коммерция, торговля, спорт, искусство).

## **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 в виде ежедневного пособия в 17,5 евро (дополнительно 25% от указанной суммы на каждого членов семьи до десяти 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 (дополнительно 25% от указанной суммы на 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.

## **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;
- годовой доход не менее 500 евро в месяц. Эта сумма увеличивается пропорционально в зависимости от количества членов семьи, подавших заявление на воссоединение.

### **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);
- по категориям мигрантов (работающие по контракту или независимые работники);
- по 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 существующим данным в стране существует небольшой спрос на высоко квалифицированную рабочую силу: 52,2% запросов работодателей предъявляется на низко квалифицированный 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 визы на въезд для работы по найму высылаются им в представительства Италии за рубежом. В заключение работодатель обязан сообщить о начале трудовой деятельности, а также о ее завершении в Департамент труда провинции. Иностранцы 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.

### **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 ее 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 700 тыс.

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 итальянских 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 итальянских лир<sup>71</sup>.

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 6 месяцев до 1 года лишения свободы, и с 1 года до 4 лет – за нелегальный въезд в страну в третий раз.

### **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.

Иностранец, 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%-ное ограничение на количество общественного жилья, зачисляемого иностранцами), зачисление в профессиональные ассоциации, сохранение особенностей национальной культуры и религии.

---

<sup>71</sup> Сведения приведены на начало 2000 г. до введения евро.

## **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, т.е. 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 обратиться с просьбой о предоставлении гражданства только после 10-летнего проживания в стране. Препятствием для получения 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 судьей, или за неapolитические преступления с наказанием, превышающим 1 год, вынесенный иностранным судьей 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 правогоцентристского правительства вошли неofaшистская 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 ухудшения криминогенной обстановки. Согласно различным социологическим исследованиям, так считает примерно 75% опрошенных итальянцев. Кроме того, высказывается мнение о недопустимости иммиграции в условиях высокого уровня безработицы на внутреннем рынке труда.

## 4.6. 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, Новой Зеландии. На всем 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 г. и Иммиграционный Акт 1910 г. В этих законах проводилась политика сдерживания огромного иммиграционного притока населения. Последующие иммиграционные акты были приняты в 1952, 1976 и 2002 гг. Между принятием актов Правительство регулировало иммиграционные процессы посредством указов.

В начале 1960-х гг. канадское правительство объявило борьбу дискриминации в области международной миграции по расовому, этническому или религиозному признаку и провозгласило курс на содействие этнического разнообразия в стране. Аналогичные антидискриминационные указы были приняты в Австралии только в 1973 г. и в США в 1975 г. В результате, география мест происхождения иммигрантов за 30 лет заметно изменилась. Если в начале 1960-х гг. выходцы из Европы и США составляли почти 90% от общей численности иммигрантов, то в начале XIX в. их доля сократилась до 20%.

Важным моментом в истории Канады стал правительственный документ 1966 г. «Белые страницы по иммиграции». 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. С 1967 г. – впервые в истории мировой иммиграционной политике – в Канаде начала действовать *балльная система отбора иммигрантов*. С этого момента канадская иммиграционная политика становится одной из самых эффективных в мире и является примером для многих стран.

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 г. 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 законе (Акте) об иммиграции 1976 г., вошедшем в силу в 1978 г., 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 г. и Протоколом 1967 г.; (3) отсутствие дискриминации; (4) сотрудничество всех уровней власти при расселении иммигрантов.

Согласно закону об иммиграции переселенцы подразделялись на четыре основных категории: (1) семейный класс, который включает близких родственников и нетрудоспособных детей, а также родителей и прародителей (бабушек и дедушек) старше 60 лет; (2) гуманитарный класс, который включает (а) беженцев в соответствии с определением Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и (б) вынужденных переселенцев и перемещенных лиц, определенных Кабинетом по гуманитарным соображениям; (3) класс независимых переселенцев, которые отбирались на основе балльной системы; (4) остальные родственники (двоюродные братья, сестры, племянники и др.), переселение которых спонсируется их родственниками в Канаде, и которые должны удовлетворять ряду требований балльной системы. В 1978 г. последняя категория (4) переселенцев была присоединена к категории (1).

Среди других отличительных черт Иммиграционного акта 1976 г. следует выделить положение об иммиграционном плане, ежегодно разрабатываемом Правительством страны при участии администраций всех провинций. В *табл. 19* приведен пример такого иммиграционного плана по основным категориям переселенцев в Канаду на 2000 г. правительство ежегодно представляет Парламенту страны результаты деятельности в области регулирования иммиграции.

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

иммиграционная служба Канады вернулась к своему названию 1950 г. – Министерство гражданства и иммиграции<sup>72</sup>.

Таблица 19

**Программы постоянной иммиграции в Канаду на 2000 г. (чел.)**

Категории	Плановый уровень	Реальный уровень	% реализации плана
Экономический класс	116900–130700	133370	102
Квалифицированные специалисты	100500–113300	118463	105
Бизнес-иммигранты	15000–16000	13655	85
Номинанты от провинций	1400	1252	89
Семейный класс	57000–61000	60515	99
Супруги и дети	42000–45000	42775	95
Родители и прародители	15000–16000	1774	111
Другие категории	4000	3244	81
Всего иммигрантов	177900–195700	197129	101
Беженцы	22100–29300	26747	91
Всего иммигрантов и беженцев	200000–225000	227209	101

Источник: Facts and Figures 2000, Immigration Overview, CIC. \www.cic.gc.ca

**Вставка 7**

**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 Уилфрида Лаурьера с 1896 г. по 1905 г. 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 г., ускорив процедуру получения земли. Согласно закону о земле, любому переселенцу в возрасте от 21 года и старше передавались в собственность 64,7 га 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 га земли.

В итоге, в 1900–1914 гг. в страну прибыло около 3 млн переселенцев, что составляет более 23% от численности всех переселенцев, прибывших в Канаду в 1852–1991 гг.

<sup>72</sup> Плойг К. История иммиграционной политики в Канаде // Иммиграционная политика западных стран. Альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002.

## **Закон об иммиграции и защите беженцев 2002 г.**

28 июля 2002 г. в Канаде вступили в силу новый Закон (Акт) об иммиграции и защите беженцев (Immigration and Refugees Protection Act)<sup>73</sup> и сопровождающие его новые правила и процедуры<sup>74</sup>, 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 г., в который за период его действия было внесено более 30 поправок. Вместе с тем новый акт представляет собой модернизированную иммиграционную политику Канады в условиях глобализации и развития высоких технологий. Среди главных целей иммиграционной политики Канады в новом Законе выделяются следующие пункты:

- 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 законе 2002 г. 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

---

<sup>73</sup> Одобрен парламентом в 2001 г. См. Statutes of Canada 2001, Chapter 21, Bill C-11, Assented to 1st November, 2001. <http://www.parl.gc.ca>

<sup>74</sup> См. Canada Gazette, Part II, Immigration and Refugee Protection Regulation, 11 June 2002. Extra Vol. 136, № 9, Ottawa, Friday, June 14.

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, в 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 траффинга, за 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 о реализации мер иммиграционной политики по целому ряду законодательно выделенных позиций. В частности, должен быть обоснован ответ на вопрос «Сколько должно прибывать в Канаду иммигрантов?». В долгосрочной перспективе канадское правительство, основываясь на абсорбирующих возможностях Канады, стремится к тому, чтобы численность иммигрантов равнялась примерно 1% 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 иммигрантов и продолжительность сроков рассмотрения прошений о въезде.

Для России особый интерес представляет урегулирование отношений между федеральным правительством и администрациями 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 выработки совместных соглашений по вопросам численности, распределения и расселения иммигрантов по территории страны, их интеграции и трудовой политики, а также разработки иммиграционных программ про-

винций. Иммиграционные программы провинций направлены на привлечение лиц, удовлетворяющих требованиям, выдвинутому местными властями, на долгосрочное поселение и работу в провинции. Следует подчеркнуть, что иммиграционные программы франкоязычного Квебека существенно отличаются от программ других провинций Канады. Но в общем, число переселенцев в Канаду в рамках провинциальных программ не превышает 1% от общей численности иммигрантов.

В современной иммиграционной политике Канады выделяются две составляющие: (1) программы для иммигрантов-переселенцев; (2) программы для временных мигрантов. При этом значимость последней составляющей как средства привлечения квалифицированной рабочей силы постоянно увеличивается. Так, численность временных иностранных рабочих с 1995 г. в Канаде увеличилась на 25%, а иностранных студентов – более чем в два раза.

В соответствии с целями иммиграционной политики в законе 2002 г. выделяются три класса претендентов на получение статуса постоянных жителей (иммигрантов) Канады: экономический класс, семейный класс и беженцы. Основу экономического класса составляют: (1) квалифицированные работники и сопровождающие их близкие родственники и (2) бизнес-иммигранты (предприниматели, инвесторы и самозанятые) и сопровождающие их лица. В 2001 г. на долю первой группы приходилось 54,8%, на долю второй группы – 5,8% из 250 тыс. переселенцев в Канаду. Более 26% от этого числа переселенцев составили представители семейного класса и 11% – беженцы.

### **Канадская система отбора иммигрантов**

Для отбора претендентов, желающих въехать на постоянное место жительства в рамках программы экономического класса, в Канаде разработана специальная балльная система оценок. Величина набранных баллов зависит от возраста претендента, уровня его образования, профессиональной подготовки, опыта работы, уровня знания английского или французского языка, способности к адаптации. Однако критерии отбора претендентов для каждой из двух групп экономических иммигрантов – квалифицированных специалистов и бизнес-иммигрантов – различны.

Согласно установленным правилам, претенденты на статус постоянного жителя в качестве квалифицированного специалиста должны пройти отбор по критериям, представленным в *табл. 20<sup>75</sup>*. Для того чтобы пройти «конкурс», согласно новому закону об иммиграции претендент должен набрать

---

<sup>75</sup> Детально систему начисления баллов для отбора претендентов из числа специалистов описывает *вставка 7*.

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.

Однако, помимо получения необходимого числа баллов, 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.

Таблица 20

### Критерии для отбора квалифицированных специалистов

Критерии отбора	Максимальное количество баллов
1. Уровень образования	25
2. Знание английского/французского языка	24
3. Опыт работы	21
4. Возраст	10
5. Трудоустройство в Канаде	10
6. Способность к адаптации	10
<i>Итого</i>	<i>100</i>

Источник: Citizenship and Immigration Canada.

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

Инвесторы должны вложить в канадскую экономику 800 тыс. канадских долларов. Предприниматели должны вложить в канадскую экономику порядка 300 тыс. канадских долларов и вести дела созданного ими предприятия/компании. Самозанятые должны доказать, что они имеют опыт и возможность организовать в Канаде свое дело. От них не требуется создания новых рабочих мест или осуществления инвестиций, но они должны сами обеспечивать себя и успешно развивать свой бизнес.

#### Вставка 8

#### Система начисления баллов для отбора квалифицированных специалистов

Образование	Максимум баллов 25
<b>Диплом, свидетельство о высшем образовании</b>	
Докторская или магистерская степень и 17 лет обучения	25
Две или более степеней уровня бакалавра и 15 лет обучения	22

<b>Образование</b>		<b>Максимум баллов 25</b>
<b>Диплом, свидетельство о высшем образовании</b>		
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		
Диплом/сертификат о 3-летнем профессиональном образовании и 15 лет обучения		22
Диплом/сертификат о 2-летнем профессиональном образовании и 14 лет обучения		20
Диплом/сертификат о 1-летнем профессиональном образовании и 13 лет обучения		15
Диплом/сертификат о 1-летнем профессиональном образовании и 12 лет обучения		12
Аттестат о полном среднем образовании		5
Знание официальных языков <sup>76</sup>		Максимум 24
Первый язык	Отличное знание языка	4
	Хорошее знание языка	2
	Удовлетворительное знание языка	от 1 до 2
	Неудовлетворительное знание	0
	Максимальный балл	16
Второй язык	Отличное знание языка (оценивается умение говорить, понимать, читать, писать)	2
	Хорошее знание языка	2
	Удовлетворительное знание языка	от 1 до 2
	Неудовлетворительное 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 за каждый год для возрастов старше 49 и младше 21		
Трудоустройство в Канаде		Максимум 10
Предложение постоянной работы, подтвержденное Министерством человеческих ресурсов (HRDC)		10
Наличие временного разрешения на работу		

<sup>76</sup> Отдельно оценивается умение говорить, понимать, читать и писать. Общее количество баллов представляет сумму четырех полученных оценок.

<b>Образование</b>	<b>Максимум баллов 25</b>
<b>Диплом, свидетельство о высшем образовании</b>	
– подтвержденное Министерством человеческих ресурсов (HRDC)	10
– в рамках соглашений с NAFTA, GATS, CCFTA или в рамках внутрифирменных переводов	10
Способность к адаптации	Максимум 10
Образование супруга или супруги	3-5
Минимум один год работы в Канаде	5
Минимум два года обучения в высших учебных заведениях Канады	5
Наличие баллов по трудоустройству в Канаде	5
Наличие родственников в Канаде	5
<i>Итого</i>	<i>Максимум 100</i>
	<i>Минимум 75</i>

Если претенденты на статус бизнес-иммигранта соответствуют одной из трех приведенных выше категорий, то для получения разрешения на иммиграцию они должны пройти отбор по бальной системе, представленной в *табл. 21*. Как минимум, претендент должен набрать в сумме 35 баллов из 100 возможных.

*Таблица 21*

### **Критерии для отбора бизнес-иммигрантов**

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

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 (бабушки и дедушки);

- братья, сестры, племянники или внуки в 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 прибывает 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 20–30 тыс. человек. По новому законодательству, процедура получения статуса беженца в Канаде стала жестче для того, чтобы убежище предоставлялось тем, кому оно действительно необходимо.

### **Временная миграция**

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.

Канадское правительство, как и правительства других стран, уделяет повышенное внимание привлечению в страну иностранных студентов. В 2001 г. в Канаде училось 136 тысяч иностранных студентов. Это почти в два раза больше, чем в 1995 г.<sup>77</sup> Среди иностранных учащихся, поступивших в канадские университеты за последние годы, почти 40% составляют выходцы из Китая, Кореи и Японии. При определенных условиях по канадским законам студентам разрешено работать.

На сегодняшний день в Канаде работает более 100 тыс. иностранных временных рабочих. Каждый четвертый из них прибыл из США, каждый пятый – из Мексики или Соединенного Королевства. Для того чтобы попасть в Канаду, потенциальному рабочему необходимо получить предложение от работодателя и разрешение на работу от Министерства иммигра-

---

<sup>77</sup> Citizenship and Immigration Canada (2002), *Facts and Figures 2001, Immigration Overview*, P. 17; <http://www.cic.gc.ca/>

ции 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, конкретного 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.

### **Борьба с нелегальной миграцией**

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 участвует в организации нелегальной миграции и траффинга. Им грозит пожизненное заключение и штраф в 1 млн канадских долларов. Эти меры соответствуют содержанию 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.

### **Гражданство Канады**

Понятие «канадское гражданство» появилось в 1947 г., когда вслед за обретением страной независимости был принят первый закон о гражданстве. До этого момента канадцы были британскими подданными. Второй

закон о гражданстве был принят в 1977 г. и действовал в течение последующих 25 лет. В октябре 2002 г., практически сразу после вступления в силу нового закона об иммиграции и защите беженцев, Министр иммиграции и гражданства Канады вынес на обсуждение в Парламент страны новый, третий закон о гражданстве. По мнению его авторов, закон должен усилить связь между гражданством и участием в жизни Канады, отразить взаимосвязь между ценностями канадского общества и гражданством, а также повысить эффективность принятия решения о предоставлении гражданства. В среднем более 160 тыс. человек ежегодно становятся канадскими гражданами. Таким образом, правительство Канады, приблизилось к завершению модернизации политики в области иммиграции и гражданства.

Новый закон о гражданстве по многим позициям совпадает с законом 1977 г. и последующими к нему поправками. В частности, неизменными остаются следующие положения:

- дети, родившиеся в Канаде, автоматически становятся канадскими гражданами;
- дети, которые родились у канадских граждан за рубежом, имеют право на получение канадского гражданства;
- канадские граждане могут иметь гражданство других стран;
- лица, обладающие статусом постоянного жителя, имеют право на получение гражданства;
- лица, претендующие на получение гражданства, должны продемонстрировать достаточное знание Канады и одного из двух ее языков;
- принятие гражданства в торжественной обстановке с принятием присяги.

Вместе с тем новый закон содержит серьезные отличия по сравнению с законом 1977 г. Так, дети, родившиеся за рубежом у граждан Канады, могут получить гражданство, если они прожили в Канаде не менее трех лет (пока им не исполнилось 28 лет). Одновременно новый закон запретит передачу гражданства по наследству, т.е. если ребенок родился у канадских граждан за рубежом и впоследствии никогда не жил в Канаде, он не получит канадское гражданство по рождению. Вместе с тем дети, усыновленные канадскими гражданами за рубежом, могут приобрести гражданство Канады до въезда на территорию страны. Таким образом, правительство пытается усилить связь между степенью участия в жизни страны и гражданством.

Другое важное изменение касается сроков физического пребывания в Канаде лица, обладающего статусом постоянного жителя (иммигранта). Согласно закону о гражданстве 1977 г., для получения гражданства иностранец должен прожить в стране 3 года из 4 лет, предшествующих момен-

ту подачи заявления о приеме в гражданство. Канадское правительство учитывает то обстоятельство, что в эпоху глобализации уровень пространственной мобильности людей, особенно обладающих высокой квалификацией, заметно повышается. Поэтому в новом законе предлагается сократить минимальный срок проживания, необходимый для получения гражданства: иностранец будет должен прожить в стране 3 года из 6 лет, предшествующих моменту подачи заявления.

В новом законе повышается уровень требований, невыполнение которых ведет к отказу в предоставлении гражданства или к лишению гражданства. Так, отклоняются заявления о приеме в гражданство не только тех лиц, которые сообщили о себе ложные сведения или использовали подложные документы, были участниками террористических или преступных групп, но и тех, кто проявил неуважение к фундаментальным ценностям канадского общества. В частности, в приеме в гражданство будет отказано тем, кто пропагандирует расовую ненависть, дискриминацию по религиозному или этническому признаку.

Таким образом, современная иммиграционная политика направлена на то, чтобы открыть дорогу в Канаду всем, вне зависимости от цвета их кожи, страны происхождения или социального положения, кто стремится жить и работать в этой стране и, вместе с тем, отвечает потребностям этой страны в квалифицированных работниках и энергичных предпринимателях. Канада берет под свою защиту тех, чья жизнь находится в опасности на родине. Вместе с тем, новые законы нацелены на жесткую борьбу с нелегальной иммиграцией и на укрепление безопасности страны.

## 4.7. Нидерланды

В течение длительного периода Нидерланды имели репутацию «гуманитарной гавани» – страны, чьи границы открыты для тех, кто нуждается в защите. Так, в период Первой мировой войны 900 тыс. бельгийцев нашли убежище в нейтральных Нидерландах. В 1930-е гг. многие евреи и политические беженцы из Германии и Австрии скрывались от преследований нацистов в «стране тюльпанов». К 1940 г. их число достигло 20 тыс. чел. Терпимость голландского общества и стабильное развитие экономики привлекали не только вынужденных, но и добровольных иммигрантов. Но в целом, вплоть до 1960-х гг., Нидерланды являлись страной эмиграции.

Изменение направления потоков международной миграции в Нидерландах во второй половине XX в. происходило в едином контексте развития общеевропейской ситуации. Специфику этого процесса определили исторические связи страны с государствами, прежде входившими в состав ее

зарубежных колоний. После провозглашения независимости Индонезии, Суринама и Антильских островов значительный иммиграционный поток с этих территорий направился в бывшую метрополию. Как граждане Голландии выходцы из бывших колоний отличались в своих правах от представителей других этнических меньшинств, которые прибыли в страну в те же годы в соответствии с соглашениями о найме рабочей силы, заключенными со странами Южной Европы, Турцией и Марокко.

В 1973 г., как и в других странах Европы, программы рабочей иммиграции были заморожены. Однако в последующие годы, несмотря на введение ограничений, число иностранцев продолжало расти за счет иммиграции по каналу воссоединения семей и, позже, за счет притока беженцев. В 1998 г., к которому относятся последние доступные нам данные Бюро статистики Нидерландов о причинах иммиграции, из общего притока иностранцев в 81600 чел. около 45% прибыли по каналу воссоединения семей, 21% составили лица, ищущие убежище, и около 19% – трудовые мигранты. В общей численности населения страны 1999 г. иностранцы составляли около 4,2%.

Базовым принципом современной миграционной политики Нидерландов является ограничение притока иностранцев. Считается, что нерегулируемая иммиграция иностранных граждан в Нидерланды – небольшую по размерам страну с высокой плотностью населения – может стать причиной проблем в области занятости, обеспеченности жильем, социальной интеграции и пр. Таким образом, граждане других государств могут получить разрешение на въезд в страну лишь на основании международных обязательств голландского правительства, обстоятельств гуманитарного характера, а также в случаях, отвечающих национальным интересам Нидерландов.

Фактически правительство страны придерживается основ ограничительной миграционной политики с конца 1960-х гг. В 1967 г. было отменено действие иммиграционного закона, принятого еще в 1849 г. и положившего начало либеральному периоду в области политики Нидерландов в отношении иностранцев. Другим поворотным пунктом в трансформации миграционной политики считается достижение договоренностей о создании Шенгенской зоны в середине 1980-х гг. Возможность соглашения привела к некоторой политической панике в Нидерландах, поскольку считалось, что открытие границ приведет к резкому росту числа мигрантов. В 1989 г. была создана специальная комиссия, задачей которой была разработка мер эффективного контроля иностранцев. Рекомендации комиссии, представившей свое заключение в 1991 г., содержали следующие предложения: усиление мер административного контроля, лишение нелегальных иммигрантов доступа к системам социального обеспечения, более эффек-

тивный контроль пребывания иностранцев внутри страны, расширение штатов полиции по контролю иностранцев и военной полиции. В целом, эти предложения были реализованы в 1990-е гг.

Основой современного миграционного законодательства являются Закон об иностранцах от 23 ноября 2000 г. и Постановление об иностранных гражданах от 23 ноября 2000 г., уточняющее применение отдельных мер, предусмотренных законом об иностранцах.

Центральным ведомством, осуществляющим руководство и координацию мер миграционной политики в Нидерландах, является Министерство юстиции, в чьем подчинении находится Служба иммиграции и натурализации (Immigration and Naturalization Service – IND). В сферу ответственности IND входит комплекс задач, связанных с обеспечением функционирования системы выдачи разрешений на пребывание в Нидерландах иностранных граждан, получения убежища, натурализации, репатриации, надзора за иностранцами и обеспечения безопасности границ<sup>78</sup>.

В штат сотрудников IND, занятых в головном и пяти региональных офисах, входит около 3500 чел. Головной офис исполняет преимущественно координирующую и направляющую роль, тогда как текущая работа возложена на служащих региональных отделений IND. Функции IND согласованы с задачами других ведомств, вовлеченных в реализацию мер миграционной политики страны. В их число входят:

- полиция по контролю иностранных граждан, которая призвана осуществлять контроль законности пребывания иностранных граждан на территории страны, противодействовать преступной деятельности, содействовать социальной интеграции иностранцев;
- военная полиция Королевства Нидерландов, отвечающая за пограничный контроль, первоначальное рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, выдворение из страны иностранцев, чье пребывание расценивается как нежелательное или получивших отказ во въезде в Нидерланды;
- министерство иностранных дел, уполномоченное осуществлять выдачу виз и других въездных документов;
- Агентство по приему лиц, ищущих убежище, которое обеспечивает реализацию ряда задач, связанных с размещением беженцев;
- местные советы, в чьи функции входит регистрация иностранцев в Муниципальном регистре персональных данных о населении.

---

<sup>78</sup> Dutch Immigration and Naturalization Service/ <http://www.immigratiedienst.nl/> по состоянию на октябрь 2003 г.

## **Въезд на территорию страны и основные категории мигрантов**

Регулирование перемещений на срок, превышающий 90 дней, в Нидерландах осуществляется посредством выдачи местными отделениями полиции по контролю иностранных граждан разрешений на пребывание. Условия его получения зависят от целей въезда в страну – воссоединение семей, трудоустройство или учеба. Разрешение на пребывание дает обладателю право находиться в стране в течение года и, в случае сохранения условий его выпуска, может ежегодно продлеваться. По истечении 5 лет иностранцы приобретают право на получение разрешения на постоянное пребывание.

Въезд и краткосрочное пребывание в стране определяются практикой выдачи виз. Виза выдается для туристических и деловых поездок, визитов к родственникам и пр. на срок до 90 дней и не дает держателю право на трудоустройство. Для въезда в страну на срок более 90 дней необходимо получение так называемой авторизации на временное пребывание.

### **Беженцы**

На протяжении последнего десятилетия развитие процессов международной миграции в Нидерландах в значительной степени определялось увеличением масштабов перемещений в классе гуманитарной иммиграции. Число лиц, подавших прошение о предоставлении убежища, возросло с 21210 в 1990 г. до 43895 в 2000 г., достигнув наибольшего значения – 52570 – в 1995 г. Нидерланды стали четвертой страной в Европе по числу принятых беженцев после Германии, Соединенного Королевства и Франции. В 2001 г. лица, ищущие убежище, составили 1/4 от общего числа иммигрантов<sup>79</sup>.

Нарастание потоков вынужденной миграции определило тот факт, что проблемы, связанные с приемом беженцев, оказались в центре внимания общества и властных структур. Изменения миграционного законодательства, имевшие место в 1994 г. и 1998 г., были направлены на совершенствование системы рассмотрения заявлений о предоставлении убежища. Среди них можно отметить введение ускоренной процедуры рассмотрения явно необоснованных заявлений, отказ в предоставлении убежища лицам, подавшим прошение два и большее число раз, а также отказ в рассмотрении заявлений лиц без документов, не имеющих приемлемого объяснения их отсутствия.

Стремление правительства модифицировать существующую практику рассмотрения заявлений о предоставлении убежища для упрощения проце-

---

<sup>79</sup> Reintegration Approaches and policies in the Netherlands/  
[http://www.reintegration.net/netherlands/#CHAPTER 1: MIGRANTS IN THE NETHERLANDS](http://www.reintegration.net/netherlands/#CHAPTER_1: MIGRANTS IN THE NETHERLANDS) по состоянию на октябрь 2003 г.

дуры и сокращения сроков рассмотрения прошений нашло свое выражение в новом законе об иностранцах 2001 г. Согласно этому закону, в стране вводился единый инструмент, определяющий статус всех категорий лиц, ищущих убежище – разрешение на временное пребывание. По прошествии трех лет оно может быть заменено разрешением на пребывание на неопределенный период времени. Обладатели разрешения на временное пребывание получили равные социальные права, в том числе, право на работу и доступ к системам социального обеспечения. По закону все решения о предоставлении убежища должны приниматься в шестимесячный срок. Также были ужесточены меры по отношению к тем лицам, которым было отказано в предоставлении убежища. Они должны быть депортированы из страны без возможности обращения в суды.

### **Трудовая иммиграция**

Принципы политики Нидерландов в отношении трудовой иммиграции определены положением закона о занятости иностранцев 1995 г. об ограничении доступа иностранных граждан на внутренний рынок труда. Занятость иностранцев возможна лишь в исключительных случаях, когда на рынке труда отсутствуют работники требуемой квалификации из Нидерландов или стран Европейского Союза.

Инструментом, регулирующим въезд в страну с целью трудоустройства, является разрешение на работу. Законодательство не предусматривает никаких различий в выдаче разрешений на работу для квалифицированного и неквалифицированного персонала. Но на практике основная часть разрешений выдается для найма работников высокой квалификации, поскольку именно в специалистах испытывает недостаток голландский рынок труда. В 2001 г. разрешение на работу получили около 15 тыс. чел.<sup>80</sup>

В голландской системе выдачи разрешений на работу отсутствует квоты, ограничивающие их выпуск. Инициатива в получении разрешения на трудоустройство должна исходить от работодателя, который обращается с соответствующим запросом в региональную службу занятости, представив детали и условия рабочего контракта. Для удовлетворения ходатайства необходимо доказать отсутствие возможности найма работников в Нидерландах или странах Евросоюза. Одно из основных требований заключается в том, что вакансия должна быть зарегистрирована в службе занятости за пять недель до подачи заявления. Продолжительность действия разрешения на работу зависит от вида занятости. Максимальный срок для сезонных работ составляет 24 месяца, для долгосрочных контрактов – 3 года.

---

<sup>80</sup> Dutch Ministry of Justice.

Следует отметить, что в последние годы в стране прослеживается тенденция к либерализации миграционного законодательства в части найма квалифицированных специалистов за рубежом. В июле 2001 г. под давлением представителей деловых кругов страны была введена упрощенная процедура получения разрешения на работу для специалистов в сфере информационных технологий: в случае найма ИТ-специалистов снимается требование о регистрации вакансии за пять недель до подачи заявления, которое подается непосредственно в центральную службу занятости.

С 2001 г. также действует программа предоставления налоговых льгот иностранным служащим, в рамках которой голландский работодатель может предоставить 30%-ую налоговую льготу тем работникам, чьи знания и профессиональный опыт специфичны для рынка труда Нидерландов.

### **Семейная иммиграция**

К семейному классу иммигрантов законодательство страны относит супругов (независимо от формы брака), детей в возрасте до 17 лет, а также зависимых членов семей (например, пожилых родителей) граждан Нидерландов и проживающих в стране иностранцев. Условия их въезда зависят от статуса лица, проживающего в Нидерландах.

Так, для воссоединения с гражданином или постоянным резидентом страны его чистый доход должен составлять как минимум 70% уровня дохода семьи, установленного Национальным законом о социальной помощи. Кроме того, с его стороны необходимо представить контракт с работодателем на срок минимум на 1 год (для лиц в возрасте от 18 до 23 лет достаточно быть трудоустроенным минимум 32 часа в неделю). Мигрантов с временным разрешением на пребывание в Нидерландах могут сопровождать члены семьи, если их чистый доход равен или превышает уровень, установленный Национальным законом о социальной помощи, и срок рабочего контракта составляет 1 год и выше. Разрешение на пребывание выдается сроком на 1 год и может быть возобновлено по его истечении.

Следует отметить, что правительство страны предполагает ужесточить требования к получению разрешения на пребывание на основании семейных связей. Как сообщается в пресс-релизе Министерства юстиции от 16 сентября 2003 г., минимальный возраст лиц, желающих воссоединиться в Нидерландах с партнером в 2004 г. будет повышен с 18 до 21 года<sup>81</sup>. Помимо этого, требование к обязательному уровню дохода будет увеличено до 120% от установленного законом о социальной помощи.

---

<sup>81</sup>[http://www.justitie.nl/english/press/press\\_releases/190903Justice\\_budget\\_2004\\_Restricting\\_influx\\_eff](http://www.justitie.nl/english/press/press_releases/190903Justice_budget_2004_Restricting_influx_eff)

## **Студенты**

Разрешение на пребывание в Нидерландах выдается исключительно для академических целей, хотя и предполагает возможность легальной работы в стране не более 10 часов в неделю. Нормы миграционного законодательства подчеркивают временный характер пребывания иностранных студентов и обязывают их покинуть страну после завершения обучения.

Основным условием получения студентами разрешения на пребывание считается обеспечение гарантий финансовой поддержки на время обучения, которыми может служить выписка из банковского счета самого учащегося или же обязательство физического или юридического лица в Нидерландах или за рубежом оплатить обучение студента.

## **Нелегальная иммиграция**

Борьба с нелегальной иммиграцией выделяется Правительством страны в качестве одного из приоритетных направлений миграционной политики. Существующие оценки числа нелегальных иммигрантов колеблются в интервале от 40 тыс. до 100 тыс. чел.<sup>82</sup>

Правительство Нидерландов использует широкий арсенал средств в целях предупреждения и противодействия данному явлению. Меры административного характера реализуются в стране с начала 1990-х гг. К ним относится создание отдельных компьютеризированных регистров населения и иностранцев, а также использование «социально-фискальных» номеров как средства идентификации во всех видах регистров населения. С 1992 г. получение «социально-фискального» номера и регистрация в муниципальном регистре населения без разрешения полиции по контролю иностранных граждан стали невозможны. Целью введения этого запрета были ограничение нелегальной занятости и исключение допуска нелегальных иммигрантов к системам социальной безопасности.

Нидерланды принадлежат к числу стран, реализующих программы содействия добровольному возвращению иммигрантов в страны выхода. Целевой группой мер репатриации, предусматривающих оплату расходов на проезд, а также ряд материальных стимулов, являются беженцы и лица, ищущие убежище, а также выходцы из стран средиземноморского побережья.

Вместе с тем правительство усиливает полномочия властных структур в осуществлении надзора над иностранцами. Закон об иностранцах, вступивший в силу в 2001 г., в определенных случаях позволяет ограничивать

---

<sup>82</sup> Illegalized migrants in the Netherlands/ <http://www.xs4all.nl/~ac/english/beleid/duitsboek.html> по состоянию на октябрь 2003 г.

или полностью лишать иностранных граждан свободы передвижения. Эти меры применяются, в частности, с целью избежания их перехода на нелегальное положение. Чиновники полиции по контролю иностранцев в целях выявления нелегально находящихся в стране иммигрантов имеют право на уличный контроль и изъятие документов у подозрительных лиц. Они также могут арестовывать транспортные средства, изымать дорожные и удостоверяющие личность документы. Подозрительных лиц разрешается задерживать для допроса. Кроме того, полицейские имеют право на обыск жилья без согласия хозяев при подозрении, что там могут находиться нелегально пребывающие в стране иностранцы.

В последние годы борьба с нелегальной миграцией часто упоминается в контексте мер противодействия терроризму. 14 мая 2003 г. правительство Нидерландов анонсировало план мероприятий, нацеленных на обеспечение безопасности страны, среди которых: введение биометрических характеристик в визовых документах, гармонизация визовой политики со странами Евросоюза и организация взаимодействия служб обеспечения безопасности и IND.

### **Интеграция иммигрантов**

Политика интеграции активизировалась в стране в 1990-е гг. как ответ на продолжавшийся рост числа иммигрантов и неудачные попытки, направленные на повышение уровня участия представителей этнических меньшинств в экономической жизни страны в 1980-е гг. 30 сентября 1998 г. в силу вступил закон об интеграции иммигрантов, определяющий права и обязанности иммигрантов в рамках программы интеграции. Введение данного закона было мотивировано стремлением препятствовать формированию новых групп неимущих, обязав неготовых к полноценному участию в жизни голландского общества иммигрантов к прохождению программы интеграции. В целевую группу мер интеграции включают иммигрантов в возрасте старше 16 лет, чье присутствие в стране носит постоянный характер. В течение шести недель со времени получения разрешения на пребывание они обязаны заявить о своем участии в программе интеграции. Программа включает курсы изучения голландского языка и культуры Нидерландов, а также социальное и профессиональное «ориентирование» в голландском обществе.

Следует отметить, что в последние годы проявилась политическая тенденция к сокращению расходов на финансирование мер интеграционной политики. И, в частности, правительство страны объявило о сокращении расходов на политику интеграции в 2004 г., а также о намерении привлечь

к участию в финансировании программы интеграции самих иммигрантов<sup>83</sup>. Также в планах правительства введение теста на знание голландского языка при рассмотрении заявлений на въезд в классе семейной иммиграции.

### **Натурализация и гражданство**

1 апреля 2003 г. вступили в силу поправки в Закон о гражданстве Нидерландов, который предусматривает возможность вступления в гражданство страны для иностранцев посредством прохождения процедуры натурализации или по выбору.

Обязательным условием натурализации иностранных граждан является пребывание на территории страны в статусе постоянного резидента в течение 5 лет, а также прохождение теста на владение голландским языком и знание основных принципов развития голландского общества. Натурализация предполагает отказ от прежнего гражданства, однако для отдельных категорий лиц, к которым относятся, к примеру, супруги граждан Нидерландов, выполнение этого требования не является обязательным.

Принятие голландского гражданства по выбору, согласно законодательству страны, возможно для иммигрантов второго поколения, а также для иммигрантов старших возрастов, долгое время проживших в Нидерландах.

В 1999 г. численность иностранцев, принявших гражданство Нидерландов посредством натурализации составило 62090 чел. После резкого роста числа натурализовавшихся (с 36200 в 1992 г. до 82700 в 1997 г.) как реакции на введение в Нидерландах двойного гражданства в 1991 г., уровень натурализации стабилизировался вследствие пересмотра признания двойного гражданства в 1997 г.

### **Общественное мнение и иммиграция**

По результатам социологического опроса, проведенного накануне парламентских выборов 2002 г., 46% голландцев в возрасте от 18 до 30 лет высказались в пользу ограничения иммиграции из стран мусульманского мира и более чем треть опрошенных склонялись к тому, чтобы отдать свои голоса в пользу партий крайне правого политического спектра<sup>84</sup>.

Итоги выборов подтвердили тот факт, что социальный климат в стране значительно изменился в последние годы. Вторую позицию по числу мест в Парламенте страны заняла крайне правая популистская партия «List Pim

---

<sup>83</sup> Dutch Ministry of Justice/ Justice budget 2004: Stricter rules for integration: [http://www.justitie.nl/english/press/press\\_releases/180903Justice\\_budget\\_2004\\_Stricter\\_rules\\_for\\_integration.aspx](http://www.justitie.nl/english/press/press_releases/180903Justice_budget_2004_Stricter_rules_for_integration.aspx) по состоянию на октябрь 2003 г.

<sup>84</sup> Osborn A. Dutch youth back far-right immigration policy/ <http://www.guardian.co.uk/farright/story/0,11981,711452,00.html> по состоянию на октябрь 2003 г.

Fortuyn» (LPF), выступавшая с антииммиграционными и антиисламскими лозунгами, лидеры которой, в частности, заявили о том, что «страна полна».

Тема ужесточения миграционной политики доминировала в предвыборных дебатах и в выступлениях лидеров основных политических партий. Правоцентристское коалиционное правительство, сформированное в результате выборов, подготовило программу, содержащую план ограничения иммиграции, ключевыми пунктами которого стали предложения о введении платы в размере 6600 евро за прохождение программы интеграции, отказ от рассмотрения заявлений о предоставлении убежища лицам без документов, удостоверяющих личность, сдерживание семейной иммиграции, в частности, введение ограничений на воссоединения родителей с детьми старше 12 лет и повышение требований к обязательному уровню доходов при воссоединении с супругом, усиление борьбы с нелегальной иммиграцией и отказ от проведения амнистий нелегальных иммигрантов.

#### **4.8. Новая Зеландия<sup>85</sup>**

Новая Зеландия – типичная переселенческая страна (наряду с Австралией, Канадой и США), уже два века проводящая открытую иммиграционную политику, которая направлена на привлечение рабочей силы из других стран. По результатам переписи населения, проведенной в марте 2001 г., почти 20% жителей Новой Зеландии родились за ее пределами, что меньше, чем в Австралии (24%), но больше, чем в Канаде (17%) и США (10%)<sup>86</sup>. 32,2% от этого числа составляют переселенцы из Великобритании и Ирландии, 24,9% – из Океании и 12,8% – из Восточной Азии (КНР, Гонконг, Япония, Корея и Тайвань).

Распределение иммигрантов по месту рождения отражает историю миграции в Новую Зеландию. Ее можно разделить на два основных этапа: первый – до 70-х гг. XX в.; второй – после 70-х гг. Последний, в свою очередь, можно подразделить на две части: 1970–1980-е гг. и период 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. Кроме того, в 1947–1970 гг. существовала также специальная квота для переселенцев из

---

<sup>85</sup> Материал подготовлен В. И. Колесовым.

<sup>86</sup> R. Bedford The Politicization of Immigration(<http://www.migration-information.org>). 2003.

Нидерландов. Новозеландское правительство привлекало иммигрантов различными способами, в том числе, оплачивая их транспортные расходы.

Изменение миграционной политики в начале 1970-х гг. во многом было связано со вступлением Великобритании в 1973 г. в Европейское экономическое сообщество. После этого характер экономических и торговых связей между бывшими метрополией и зависимыми территориями, вошедших в Британское Содружество, стал изменяться. С 1974 г. граждане Великобритании для проживания и работы в Новой Зеландии должны получать разрешение. Но несмотря на это они до сих пор составляют значительную часть в новозеландской иммиграции<sup>87</sup>.

С этого времени отмечается рост доли приезжающих на постоянное место жительства из стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Хотя еще в 1950–1960-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. В течение последних 20 лет Новая Зеландия имеет отрицательное сальдо в миграционном обмене со своим ближайшим соседом. 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 всем населении вводят в заблуждение: многие из переселенцев в Новую Зеландию, родившихся в Австралии, являются детьми новозеландцев, которые долгое время прожили на «зеленом континенте» и вернулись в 1980–1990-х гг. обратно<sup>88</sup>.

Низкий уровень иммиграции в Новую Зеландию, заинтересованную в привлечении новых переселенцев, в начале 80-х гг. привел к пересмотру миграционного законодательства. В 1987 г. был принят закон об иммиграции, на котором сегодня базируется новозеландская миграционная политика. До него в основе иммиграционной политики Новой Зеландии было отдано предпочтение иммигрантам из «традиционных стран переселения». Новый закон же постановил, что выбор мигрантов должен быть основан на

---

<sup>87</sup> International Migration Policy.

<sup>88</sup> R. Bedford, *The Politicization of Immigration*.

критериях личных достоинств и не должен никого 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». Получение данного статуса позволяет человеку жить, работать, учиться и пользоваться иными правами в Новой Зеландии наравне с ее 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 гражданства<sup>89</sup>.

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

В начале 1990-х гг., сразу после введения балльной системы, иммигранты приезжали в основном из восточно-азиатских стран (Гонконг, Тайвань, Республика Корея). К концу десятилетия, в результате как Азиатского экономического кризиса 1997 г., так и 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 гг. на постоянное место жительства всего въехало 44,6 тыс. человек, в том числе по 5,8 тыс. – из Великобритании и Индии, 5,4 тыс. – из Китая, 4,0 тыс. – из ЮАР и 3,1 тыс. – с Фиджи<sup>90</sup>.

В настоящее время в обществе происходит дискуссия об ограничении притока иммигрантов из азиатских стран (доля которых в сумме составляет более 1/2 от всех переселенцев), особенно из Китая и Индии. Сторонником этого выступает партия националистического характера New Zealand First, выдвигающая антииммиграционные лозунги<sup>91</sup>.

### **Организация миграционной службы**

Миграционная политика проводится единой Иммиграционной службой Новой Зеландии (New Zealand Immigration Service), являющейся подразделением Министерства труда. Главной целью этой службы является содействие социальному и экономическому благосостоянию Новой Зеландии<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Immigration Act 1987.

<sup>90</sup> Trends in International Migration.

<sup>91</sup> R. Bedford The Politicization of Immigration.

<sup>92</sup> <http://www.immigration.govt.nz/>

## Основные категории мигрантов

С 2001 г. новозеландская служба иммиграции рассматривает заявления на въезд на постоянное место жительства в Новой Зеландии по трем 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 гг. по этой категории приехало 24 тыс. иммигрантов) предпочтение отдается 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 этой категории основано на системе баллов, которые начисляются за следующие параметры соискателя: квалификация, опыт работы по специальности (рабочий стаж иммигранта), приглашение на работу в Новой Зеландии, возраст, денежные средства, которые планирует ввезти в Новую Зеландию иммигрант (финансовая независимость), квалификация супруга иммигранта, опыт работы в Новой Зеландии, спонсорство родственников, находящихся в Новой Зеландии (семейная поддержка иммигранта)<sup>93</sup>. 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.

В свою очередь *бизнес-категория* (в 2000–2001 гг. въехало 2,7 тыс. человек) включает предпринимателей и инвесторов. По категории «предприниматель» 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. Для получения вида на жительство инвесторы должны пройти отбор по бальной системе, главными критериями которого

---

<sup>93</sup> <http://nzembassy.msk.ru/>

являются 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 гг. 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 Подготовительный центр переселения беженцев (Mangere Refugee Resettlement Centre) перед поселением в группу с попечителем. В 2000–2001 гг. Новая Зеландия приняла 747 беженцев (при квоте 750), из них 25,9% из Мьянмы, 19,4% – из Сомали, 17,6% – из Эфиопии, 10,8% – Ирака и 10,1% из Ирана<sup>94</sup>.

Кроме вышеназванных категорий, лицам, въезжающим в Новую Зеландию *на обучение* со сроком свыше трех месяцев, выдается 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 гг. 635 нелегальных иммигрантов было депортировано, а 409 покинули Но-

---

<sup>94</sup> Trends in International Migration.

вую Зеландию добровольно, 1149 человек было задержано на границе (65% – из Таиланда)<sup>95</sup>.

### **Фактор коренного населения в миграционной политике**

Между миграционной политикой Новой Зеландии и другими странами классической иммиграции – Австралия, Канада и США – много общего, но ее отличие состоит в особом внимании к «бикультурности». Среди этих четырех стран в Новой Зеландии коренное население – маори – имеет самую большую долю в общей численности населения (14% из 3,8 млн человек в 2002 г.). И хотя преобладание маори в населении закончилось еще во второй половине XIX века, они играют значительную роль при определении социально-экономической политики государства. В 1990-х гг. маори стали активно влиять на развитие иммиграционной политики. По их мнению, преамбула «Договора Вайтанги» (Treaty of Waitangi), подписанного в 1840 г. между вождями маорийских племен и британской короной, является основополагающим документом иммиграционной политики Новой Зеландии.

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 – для граждан Тонга, Тувалу, Кирибати, 3 – для жителей о. Питкэрн. В результате проведения этой программы полинезийцы немаорийского происхождения и меланезийцы составляют 6% (230 тыс. человек) 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, еще на родине владеют английским языком, а язык маори – второй официальный язык Новой Зеландии – родственен полинезийским языкам<sup>96</sup>.

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);

---

<sup>95</sup> Trends in International Migration.

<sup>96</sup> R. Bedford The Politicization of Immigration.

- 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 приема 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 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.

## 4.9. Норвегия

Исторически Норвегия была обществом с относительно гомогенной культурной средой. Иммиграция в Норвегию из государств третьего мира началась сравнительно поздно. До середины 1970-х гг. присутствие представителей стран, явно отличавшихся от этнических норвежцев, не являлось элементом повседневной жизни. В 2002 г. численность иммигрантов в Норвегии составила около 310700 чел., или 6,9% населения страны.

Статистика Норвегии относит в категории «иммигранты» лиц, родившихся вне пределов Норвегии, и тех, кто родился в Норвегии, оба родителя которых родились за пределами страны.

В иммиграционной политике Норвегии можно выделить три главных составляющих:

- политика в отношении беженцев;
- политика по отношению к добровольным иммигрантам;
- политика интеграции.

Вопросы миграции в Норвегии координирует Департамент миграции Министерства местного самоуправления и регионального развития. В подчинении Министерства находится Иммиграционное управление, деятель-

ность которого 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 Парламентом страны 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 (1954 г.).

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 регулируются 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:

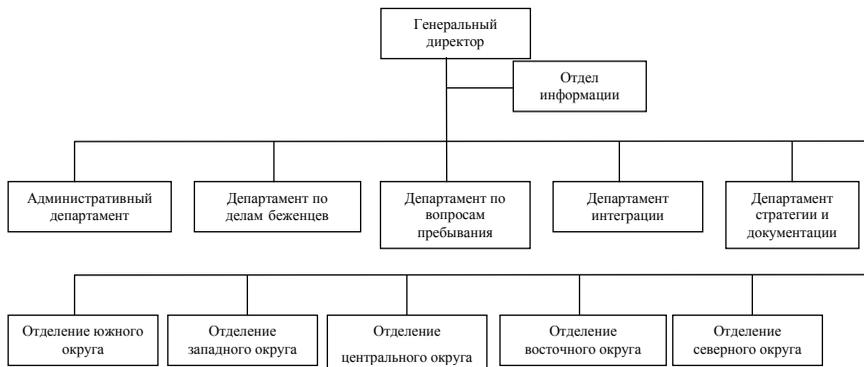
- рассмотрение заявлений на въезд, пребывание и работу в стране;
- рассмотрение заявлений о предоставлении убежища в Норвегии, управление центрами приема беженцев и взаимодействие с властями на местном уровне по вопросам интеграции иммигрантов;
- вопросы предоставления гражданства Норвегии;

- реализация программ возвращения иммигрантов в страны их выхода.

Структура Иммиграционного управления изображена на *рис. 3*.

*Рисунок 3*

### Иммиграционное управление Норвегии



В настоящее время численность персонала Иммиграционного управления составляет около 600 человек, 100 из которых работают в региональных отделениях. Сумма годового бюджета Иммиграционного управления доходит до 400 млн долларов США.

В реализации своих функций Иммиграционное управление взаимодействует с:

- представительствами 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*

### **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 варьировало 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 отъезда из страны.

Иностранцы, получившие статус беженца, обладают свободой передвижения и, в принципе, могут выбрать место дальнейшего проживания. Однако на практике большинство из них зависит 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.

### **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.

## 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 1 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 3 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 по трудоустройству 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 5 тыс. чел.), 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.

### **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 6 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 от предоставления пассивной социальной помощи и до мероприятий, способствующих 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 в подготовительных программах для 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 штабах 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 10 тыс. человек в год. Действующее норвежское законодательство о гражданстве базируется на принципе единственного гражданства.

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 антииммиграционными лозунгами риторикой Прогрессивная партия завоевала 15% голосов избирателей и заняла по результатам выборов 26 из 165 мест в Парламенте страны.

## **4.10. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии**

Эмиграция и иммиграция всегда были неотъемлемой частью британской истории. Так, в XVI–XVII вв. 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, скрывающиеся от преследований нацизма. В XIX в. и первой половине XX в. из Великобритании и Северной Ирландии отправился миллионный поток эмигрантов, который составил большую часть среди переселенцев в Северную Америку и Австралию.

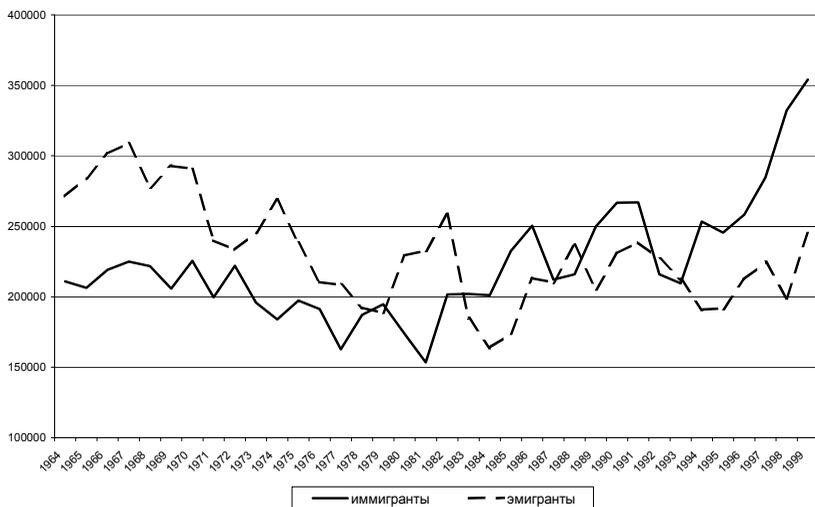
После окончания Второй мировой войны значительный иммиграционный приток в страну в конце 1950 – начале 1960-х гг. был вызван распадом Британской империи. В законодательном плане он был облегчен тем, что выходцы из колоний обладали в эти годы правом на получение британского паспорта. Вместе с тем в этот 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 г. отражены на *рис. 4*.

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, в частности, их подталкивали общественное мнение и обострение расовых проблем в местах проживания иммигрантов. По Иммиграционному акту 1962 г. вводилась квота в 61 тыс. человек для держателей британских паспортов из стран Содружества. В 1964 г. эта квота была сокращена до 4,7 тыс. человек, однако продолжался приток иммигрантов из сохранявшихся Британских колоний. Закон об иммиграции в странах Содружества 1968 г. сводил критерии получения Британского гражданства к рождению на территории Соединенного Королевства, а так-

же рождению родителей или прародителей на территории Королевства. Закон об иммиграции 1971 г. и Закон о гражданстве 1981 г. 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.

*Рисунок 4*

**Международная миграция в Соединенном Королевстве  
в 1964–1999 гг., чел.**



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 в основном за счет иностранцев. В стране наблюдается значительный миграционный прирост, который в равной степени обеспечивался как кратковременными трудовыми перемещениями, так и долгосрочной миграцией. Если в начале 1990-х гг. его величина была близка к нулю и даже принимала отрицательные значения, то в последний год XX в. она превышала 100 тыс. человек. Среди главных факторов, обусловивших изменение миграционной ситуации, можно выделить:

- процессы глобализации экономики и, как следствие, приток квалифицированной рабочей силы;
- 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 динамике международной миграции в Соединенном королевстве. Даже 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 возможностями для человеческого развития. Нелегальная миграция также увеличивается, когда в стране наблюдается экономический подъем и растет спрос на рабочую силу<sup>97</sup>.

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 Министерства внутренних дел (Home Office), цели и задачи которого согласо-

---

<sup>97</sup> *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, 2001.

ны с задачами других министерств. В настоящее время задача № 6 данного Министерства 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. Содействовать гражданам Соединенного Королевства в их поездках за рубеж»<sup>98</sup>. Формулировка задачи № 6 отражает переход в британской миграционной политике от модели, жестко контролирующей миграцию, к модели менеджмента миграционными процессами для реализации определенных экономических и социальных целей<sup>99</sup>.

В рамках Министерства внутренних дел функционирует Отдел иммиграции и гражданства, который 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 убежища, во время рассмотрения их дел.

До 2001 г. разрешения на работу в Соединенном Королевстве выдавал Международный отдел Министерства занятости и образования. В мае 2001 г. эта функция была передана новому подразделению – Отделу разрешений на работу в структуре Министерства внутренних дел. Одной из задач нового отдела является определение дефицитных профессий и специальностей. Для этого проводятся постоянные консультации с представителями разных отраслей экономики, профсоюзов 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 Ир-

---

<sup>98</sup> Home Office (2003), Statement of purpose and aims. <http://www.homeoffice.gov.uk/inside/aims/index.html>. По состоянию на май 2003 г.

<sup>99</sup> Spencer S. Recent Changes and Future Prospects in UK Migration Policy. Paper to be presented at the Ladenburger Discourse on Migration 14–15 February 2002.

ландии разрешения на работу по-прежнему выдает Министерство занятости и образования.

Отдел разрешений на работу Министерства 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 – Объединенный отдел разрешений на въезд (The Joint Entry Clearance Unit), который находится в структуре МИД и работает в тесном контакте с МВД.

В соответствии с Актом об иммиграции и убежище 1999 г. (Immigration and Asylum Act) был создан Отдел комиссара иммиграционной службы (Office of Immigration Service Commissioners). Задача этого отдела состоит в контроле над государственными и негосударственными учреждениями, занимающимися вопросами иммиграции и трудоустройства иностранцев.

### **Новая иммиграционная политика**

Целый ряд исследований, проведенных за последнее десятилетие, продемонстрировал позитивное воздействие иммиграции на темпы экономического роста, состояние рынка труда, финансовой сферы и демографическую ситуацию в Соединенном Королевстве<sup>100</sup>. Это побудило многих ученых, политиков, членов правительства заговорить о необходимости перехода к новой, более открытой иммиграционной политике, которая в большей степени соответствует реалиям новой исторической эпохи – эпохе глобализации. Другим элементом этой политики должен стать более строгий подход к предоставлению статуса беженца. Так, Министр внутренних дел Давид Бланкетт в статье, опубликованной в октябре 2002 г. в «Таймс», отмечал: «Мы предоставим убежища преследуемым, но не станем домом для лжецов и мошенников».

В феврале 2002 г. Министерство внутренних дел представило Парламенту страны новую концепцию основных направлений иммиграционной политики в документе, названном «Безопасные границы, тихая гавань: раз-

---

<sup>100</sup> См., например, NOP Business/Institute for Employment Studies (2002), Knowledge Migrants. Motivation and Experience of Professionals in the UK on Work Permits. Final report for Department of Trade and Industry and the Home Office; *Gott C., Johnston K.* (2002). The Migrant Population in the UK: Fiscal Effect. RDS Occasional Paper No 77; *Kempton J.* (2002). Migrants in the UK: their characteristics and labour market outcomes and impacts. RDS Occasional Paper No 82.

нообразии интеграции в современной Британии»<sup>101</sup>. 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 иммиграционной 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 *табл. 22*, при этом 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.

*Таблица 22*

#### **Численность иностранцев из стран, не входящих в ЕЕА, прибывших в Соединенное Королевство в 1995 г. и 2000 г. (число прибытий)**

<b>Цель прибытия</b>	<b>1995 г.</b>	<b>2000 г.</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Студенты	285000	313000
Работа более 12 месяцев	11700	36300
Работа менее 12 месяцев	26100	30800
Сельскохозяйственные рабочие	4660	10110
Работающие туристы*	36000	38500
Потомки британских граждан**	6620	11000
Домашняя прислуга	11800	14300
Au Pair***	11700	12900
Инвесторы	10	50
Воссоединение семей	48400	74200

<sup>101</sup> Home Office (2002), *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*.

1	2	3
Переселенцы	2400	2290
Лица, ищущие убежище	3700	11400
Другие	51200	48000
Всего	499200	602840

\* Речь идет о программах привлечения молодежи из стран Содружества на временную работу.

\*\* Речь идет о выходцах из стран Содружества, у которых прародители были уроженцами Соединенного Королевства.

\*\*\* Проживающие в семье и выполняющие работу по дому в качестве платы за проживание.

*Источник:* Home Office (2002), *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*. P. 41.

### 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 г., 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. Однако на рубеже веков ситуация здесь стала изменяться.

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 на срок 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 г. 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 г. 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 бизнес-иммиграции являются «инвесторы», вкладывающие в экономику страны более 1 миллион фунтов стерлингов. Стоит отметить, что новые иммиграционные программы в Королевстве были приняты только после пилотных апробаций, проводившихся в течение 1–2 лет. В прессе отмечалось, что в результате их реализа-

ции в страну удалось интеллектуальную и бизнес элиту из многих стран мира, в первую очередь из Индии, США, Нигерии, Восточной Европы.

Вместе с тем в Соединенном Королевстве открыты пути для привлечения неквалифицированной рабочей силы. Так, на протяжении длительного периода в рамках программы «работающие туристы» (Working Holiday-makers) около 40 тыс. 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. Помимо того, что программа способствует культурному обмену, она привлекает в страну мобильных молодых работников, работающих в качестве 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 чел., 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 между народами и др.), сейчас же 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 г. Премьер-министр страны провозгласил трехлетнюю стратегию с целью привлечения дополнительно 75 тыс. иностранных студентов. На эти цели было выделено 700 млн 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 зависят 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, прапородители 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 г. 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 г.<sup>102</sup> В целом увеличение численности беженцев в Королевстве с 4 тыс. в 1988 г. до 80 тыс. в 2000 г. – новый феномен. Численность лиц, чьи прошения о предоставлении убежища были неудовлетворенны за этот период, была незначительна.

Содержание политики по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежище, определяется следующим образом: «Система предоставления убежища должна работать только на тех, кто действительно нуждается в защите, и тех, кому защита не может быть обеспечена другими альтернативными способами»<sup>103</sup>. Для совершенствования системы принятия решения о предоставлении убежища в конце 1990-х гг. были предприняты сле-

---

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Home Office (2002), *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*. P. 13.

дующие шаги<sup>104</sup>: 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:

- 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, могут содержаться от 1 до 7 дней до принятия окончательного решения по их прошению; после чего они 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 г. было предупреждено 47 тыс. попыток незаконного въезда в страну, более 5 тыс. случаев нарушения законов пребывания в стране (главным образом, нелегальная работа или пребывание в стране после окончания срока действия визы). Оценки случаев траффикинга 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 нарушений закона о въезде и пребывании в 75% случаев был установлен след организованных преступных

---

<sup>104</sup> Home Office (1998), «Fairer, Faster and Firmer – A Modern Approach to Immigration and Asylum»; Immigration and Asylum Act 1999.

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 г. о штрафах работодателя в 5 тыс. фунтов стерлингов за каждого нелегального рабочего было признано неэффективным. За четыре года всего четыре работодателя были привлечены к ответственности за использование нелегальной рабочей силы. На основе принятых законодательных норм предполагается изымать прибыль у тех, кто использует труд нелегальных мигрантов. В настоящее время ответственность за содействие нелегальной миграции распространяется 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 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 Законом о гражданстве 1981 г. С 1992 по 2002 гг. британское гражданство получили более 550 тыс. человек. 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 в 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, чтобы повысить эффективность процесса получения гражданства, следует выделить:

- ускорение процесса получения гражданства. Сейчас для удовлетворения прошения требуется менее одного года, к 2004 г. 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<sup>105</sup>;
- соответствующее обновление законодательства о гражданстве.

### **Общественное мнение**

Переход к новой иммиграционной политике вызывает определенную настороженность со стороны общественного мнения. Многие британцы ошибочно сводят вопросы иммиграции к проблемам беженцев. Об этом свидетельствуют результаты социологических опросов. Так, в начале 2003 г. 8 из 10 британцев считали, что Правительство не контролирует ситуацию с беженцами, и, более того, скрывает реальное число иммигрантов. Большинство опрошенных (57%) видят в наплыве иммигрантов угрозу британской культуре и образу жизни<sup>106</sup>. Однако те же обследования показывают, что за негативным отношением к иммиграции стоит незнание ситуации. Так, британцы полагают, что иммигранты составляют 20%, а этнические меньшинства 26% от общей численности населения страны. По данным последней переписи эти цифры были заметно ниже и соответственно равнялись 4% и 7%<sup>107</sup>.

Поэтому одна из важнейших задач, которую должны решить сторонники либерального подхода к иммиграции, состоит в убеждении жителей Соединенного Королевства в том, с иммиграцией неизбежно связано будущее их страны. При этом речь идет только о регулируемой иммиграции. Для этого необходимо в первую очередь необходимо предоставлять населению правдивую и полную информацию о миграционных тенденциях и их последствиях.

---

<sup>105</sup> Последний такой случай лишения гражданства был отмечен в 1973 г.

<sup>106</sup> *Sunday Times* (London), February 9, 2003.

<sup>107</sup> *Spencer S. Migration policy dilemmas. New Economy. Institute for Public Policy Research, 2002.*

## 4.11. США

Своим возникновением и динамичной историей Соединенные Штаты Америки обязаны иммигрантам. Поэтому вопросы регулирования иммиграционных процессов всегда оказываются в центре внимания американской общественности.

Иммиграционная политика США возникла после принятия в 1776 г. Декларации независимости. На протяжении более чем двухсотлетней истории ее цели, задачи и методы проведения менялись в соответствии с интересами развития экономической системы, внешнеполитического положения США и отношения к иммигрантам в американском обществе. Начальный этап истории США характеризовался отсутствием каких-либо ограничений на интенсивность и структуру иммиграционных потоков. Единственным исключением являлся закон о враждебных иностранцах, принятый в 1798 г. Но уже в 1800 г. президент Джефферсон этот закон отменил. Следующий федеральный закон, регулировавший иммиграционные процессы, был принят в 1864 г. Он был направлен на поощрение притока иммигрантов для удовлетворения потребности в рабочей силе, обострившейся в связи с началом Гражданской войны и последовавшим уменьшением притока новых переселенцев. 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 правовыми актами 1882, 1903, 1917, 1918 и 1920 гг.). Вступление в силу новых ограничительных законов, запрещающих ввоз иностранных рабочих (за исключением специалистов высокой квалификации), последовало в 1885 г. и 1887 г. Закон 1888 г. закрепил за федеральными властями право высылать из страны любого иностранца, приехавшего на работу по контракту.

Период 1920-х гг. 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 отражено в законах 1952 г. и 1965 гг. В то же время были приняты правовые акты (1953, 1957 и 1960 гг.), обеспечивающие въезд в страну тысяч беженцев, в основном из стран Восточной Европы.

В фокусе законотворческого процесса в 1980-е гг. 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 нового закона об иммиграции и гражданстве (Immigration and Nationality Act of 1990). 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. В целом, к концу XX в. в США сложилось достаточно сложное и объемное иммиграционное законодательство.

### **Институты иммиграционной политики до 2003 г.<sup>108</sup>**

Управлением иммиграционными процессами в США занимаются все три ветви власти: законодательная, судебная и исполнительная. Основные направления иммиграционной политики определяет законодательная власть – Конгресс США. Судебные органы призваны толковать законы и их исполнение. Непосредственно регулированием въезда и регламентацией пребывания иностранцев в стране в конце 1990-х – начале 2000-х гг. занимались несколько федеральных органов исполнительной власти.

Делами иностранцев, желающих въехать на территорию США и находящихся за ее пределами, занимались в учреждениях Государственного Департамента. В функции посольств и консульств входит выдача въездных и иммиграционных виз. Значительная часть иммиграционных дел обрабатывается в Национальном визовом центре. В частности, в нем осуществляется проверка потенциальных иммигрантов на предмет совершения ими правонарушений.

---

<sup>108</sup> Подробно состояние иммиграционной системы в США, сложившейся к середине 1990-х гг., представлено в работе: *Иванов М.М.* США: правовое регулирование иммиграционного процесса. М., 1998.

В структуре Министерства юстиции находились Служба иммиграции и натурализации и Исполнительное управление по надзору за иммиграцией. Главной задачей Службы иммиграции и натурализации являлась реализация на практике иммиграционного законодательства внутри США и на границе с ними. Сотрудники Службы проверяли всех въезжающих на территорию страны, следили за законностью пребывания иностранцев в США, рассматривали заявления на изменения статуса или сроков пребывания и др. Подразделения пограничного контроля обеспечивали охрану государственных границ и вели борьбу с нелегальным въездом в страну. Отдел по административным апелляциям рассматривал жалобы от иностранцев, недовольных вынесенными решениями по их прошением. Ряд функций иммиграционного контроля выполняли отделы и сотрудники Службы иммиграции, размещенные в иностранных государствах. Исполнительное управление по надзору за иммиграцией Министерства юстиции включало в себя иммиграционные суды и Совет по рассмотрению иммиграционных апелляций. Эти органы рассматривали дела, преимущественно связанные с депортациями.

Главной задачей Министерства труда является вынесение решений о возможности удовлетворения заявлений на получение иммиграционных виз, связанных с трудоустройством. Каждый американский работодатель, желающий нанять иностранца на конкретное рабочее место, должен пройти процедуру, получившую название трудовой сертификации. В процессе трудовой сертификации работодатель должен доказать Министерству труда и его департаменту в соответствующем штате, что, нанимая иностранца, он не лишает рабочего места постоянного жителя или гражданина США, обладающего той же профессией и квалификацией. Кроме того, работодатель должен предоставить Министерству труда информацию о себе и своем предприятии, а также принять определенные обязательства в связи с наймом иностранца, т.е. пройти процедуру трудовой аттестации. Также в обязанности Министерства труда входит публикация списков профессий, которые с недостатком («список А») или с избытком («список В») представлены на внутреннем рынке труда.

Кроме указанных министерств, часть функций по регулированию иммиграции выполняли Федеральное бюро расследований и Министерство здравоохранения.

### **Реформа институтов иммиграционной политики**

После печальных событий 11 сентября 2001 г. Президент Соединенных Штатов инициировал, а Конгресс одобрил курс на реформирование органов власти, связанных с обеспечением безопасности внутри страны. Согласно

принятому 25 ноября 2002 г. Акту о внутренней безопасности в стране, было создано Министерство внутренней безопасности, в подчинение которого перешел целый ряд служб из других ведомств, включая таможенную службу, сельскохозяйственную инспекцию, службу безопасности на транспорте, федеральную службу по охране учреждений и др. С 1 марта 2003 г. Служба иммиграции и натурализации Министерства юстиции формально была ликвидирована, а ее функции были переданы в ведение Министерства внутренней безопасности. После 11 сентября для американцев стало очевидным, что вопросы безопасности и иммиграции тесно переплетены друг с другом.

В Министерстве внутренней безопасности задачи по регулированию иммиграционными процессами были разделены между следующими подразделениями: Управлением безопасности границ и перевозок (Directorate for Border and Transportation Security – BTS) и Бюро гражданства и иммиграции (Bureau of Citizenship and Immigration Services – BCIS). Для контроля над деятельностью BCIS была создана система парламентских представителей по вопросам гражданства и иммиграции (Citizenship and Immigration Services Ombudsmen). Кроме того, сотрудники Министерства внутренней безопасности стали участвовать в процессе выдачи виз за пределами Соединенных Штатов. Структуры Министерства безопасности, обеспечивающие регулирование иммиграционных процессов, получили солидную финансовую поддержку (табл. 23).

Таблица 23

**Параметры бюджета подразделений Министерства внутренней безопасности США (млн долларов США)**

	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/>

В ведение Управления безопасности границ и перевозок от прежней Службы иммиграции и гражданства перешли программы пограничного контроля, программы задержания и депортации нелегальных иммигрантов, вопросы расследования нарушений иммиграционного законодательства и обеспечения контроля за пребыванием иностранцев в США. По первоначальным

чальным замыслам авторов реформ системы внутренней безопасности в США исполнение этих задач возлагалось на Отдел пограничной службы в BTS. Однако, согласно указу президента США от 30 января 2003 г., организационная структура Управления была изменена, и намеченные для него функции по реализации иммиграционной политики были возложены на две новые службы: Бюро таможенного и пограничного контроля (Bureau of Customs and Border Protection – BCBP) и Бюро расследования нарушений таможенного и иммиграционного законодательства (Bureau of Immigration and Customs Enforcement – BICE).

Приоритетным направлением деятельности *Бюро таможенного и пограничного контроля (BCBP)* является предупреждение проникновения в страну террористов и их оружия с целью обеспечения безопасности границ США и распространения зоны безопасности за пределы Соединенных Штатов<sup>109</sup>. BCBP также несет ответственность за пресечение попыток нелегального перехода государственных границ и провоза контрабандных товаров, содействие международной торговле, сбор пошлин на импорт, защиту населения и экономики страны от биотерроризма. Таким образом, впервые в истории США была образована единая государственная служба, которая контролирует прибытие в страну и физических лиц, и товаров. В подразделении занято приблизительно 40 тыс. служащих, ее бюджет на 2003 г. составляет 6,6 трлн долларов США. Реализации функций BCBP должны способствовать модернизация технологий и оборудования систем сбора информации о мигрантах и товарных потоках, увеличение штата служащих подразделения, работа в тесном взаимодействии с другими ведомствами, 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 BCBP о нарушениях условий выдачи студенческих виз и пребывания студентов на территории США.

*Бюро расследования нарушений таможенного и иммиграционного законодательства (BICE)*, объединяющее 14 тыс. сотрудников, специализируется на расследовании нарушений таможенного и иммиграционного законодательства США<sup>110</sup>. Бюджет Бюро составляет порядка 2,7 трлн долларов США. Деятельность BICE охватывает следующие направления:

- расследование административных и уголовных преступлений в рамках иммиграционного законодательства;

---

<sup>109</sup> Bureau of Customs and Border Protection, <http://www.customs.ustreas.gov/>

<sup>110</sup> Bureau of Immigration and Customs Enforcement, <http://www.bice.immigration.gov/>

- 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.

С 1 марта 2003 г. начало свою деятельность *Бюро гражданства и иммиграции (BCIS)*, которое является самостоятельным подразделением Министерства внутренней безопасности. В сферу ответственности BCIS входят вопросы рассмотрения прошений о продлении сроков пребывания, изменения категории визы, иммиграционных и неиммиграционных петиций, заявки на получение статуса постоянного жителя, гражданина США и беженца. В штате бюро числится около 15 тыс. чел. Бюджет BCIS на 2003 г. составил 1,6 трлн долларов США. Через сеть своих отделений, региональных центров и Интернет BCIS обеспечивает рассмотрение<sup>111</sup>:

- 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. В его обязанности входит: 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 деятельности подразделения; подготовка официального ответа на рекомендации, предложенные парламентским представителем в его ежегодном отчете Конгрессу в течение 3-х месяцев после представления отчета.

*В функции парламентского представителя по вопросам гражданства и иммиграции входит*<sup>112</sup>:

---

<sup>111</sup> Bureau of Citizenship and Immigration Services, <http://www.bcis.gov/>

<sup>112</sup> Homeland Security Act of 2002, <http://www.bcis.gov/>

- содействие частным лицам и работодателям в разрешении спорных вопросов, относящихся к ведению BCIS;
- выявление тех аспектов деятельности BCIS, при которых возникают проблемы во взаимодействии индивидуумов и работодателей и BCIS;
- подготовка предложений по изменению административной практики BCIS для решения выявленных проблем.

Не позднее 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.

В вопросе регулирования иммиграционных процессов Министерство внутренней безопасности взаимодействует с рядом других федеральных ведомств. Однако, если функции Министерства труда и Министерства здравоохранения<sup>113</sup> в этой сфере остались прежними, то функции Министерства юстиции сократились. После ликвидации Службы иммиграции и гражданства в его структуре осталось Исполнительное управление по надзору за иммиграцией (Executive Office for Immigration Review), которое занимается рассмотрением иммиграционных апелляций. Процесс выдачи виз, который ранее был прерогативой Государственного Департамента, стал контролироваться Министерством внутренней безопасности. В частности, руководитель Управления безопасности границ и перевозок получил право определять порядок выдачи виз, а сотрудники Министерства безопасности – участвовать в процессе выдачи виз посольствами и консульствами.

Содержание и направления реформ институтов иммиграционной политики вызвали живую дискуссию в США. При общем одобрении главных направлений реформы, был высказан целый ряд критических замечаний, в которых отмечалось дублирование функций отдельными подразделениями, неэффективность введения института *парламентских представителей по вопросам гражданства и иммиграции*, а также отсутствием ответа на такой важный вопрос, как: «Кто же будет разрабатывать конкретные меры по иммиграционной политике?»<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> Министерство здравоохранения участвует в программах по расселению лиц, получивших статус беженцев, а также по поддержке детей иностранцев, оказавшихся на территории США без помощи родителей.

<sup>114</sup> *Martin D.A.* Immigration Policy and the Homeland Security Act Reorganization: An Early Agenda for Practical Improvements. Migration Policy Institute. Insight. 2003. April, № 1.

## **Основные направления иммиграционной политики в США**

Определение целей и основных направлений иммиграционной политики, а также принятие соответствующих законодательных актов 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. Законодательной основой иммиграционной политики по-прежнему является Закон об иммиграции и гражданстве от 1990 г. 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 президента Торговой палаты США Томаса Донахью, посвященном вопросам иммиграционной реформы, прозвучало следующее: «Мы должны знать, кто въезжает в нашу страну, где они живут, и быть уверенными, что они не террористы»<sup>115</sup>.

### **Въезд на территорию США**

Американские въездные визы делятся на две большие категории: неиммиграционные и иммиграционные. Различие между ними заключается в том, что все те, кто прибывает 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. В общей сложности за период с 1995 г. по 2001 г. численность иностранцев, прибывших в США как с иммиграционными, так и с неиммиграционными визами, увеличилась почти на 30% (табл. 24).

К иммигрантам в США относятся люди, которые получили на законных основаниях иммиграционную визу, а вместе с ней и разрешение на постоянное проживание в США. В большинстве случаев иммиграционные визы получают в других странах мира. Однако с 1989 г. разрешение можно по-

---

<sup>115</sup> Joint Press Conference with Business, Labour, Ethnic and Immigrant Organizations, 2002; <http://www.uschamber.com/press/speeches/tjd020411immigration.htm>

лучить и в США, сменив статус не иммигранта (non-immigrant), временно находящегося на территории США, на статус постоянного жителя страны. Последняя категория лиц также включается в статистику иммиграции. Кроме того, согласно акту о беженцах 1980 г., беженцы, которые прожили в стране более 1 года, также могут получить статус постоянного жителя. Согласно данным статистики в 1992–1998 гг. числа вновь прибывших иммигрантов и иммигрантов, получивших этот статус в самих США, были примерно равны. В 1989–1991 гг. это соотношение было резко нарушено в пользу сменивших статус, так как в эти годы легализовали свое положение в США более 2,6 млн нелегальных иммигрантов и сельскохозяйственных рабочих по Акту о реформе и контроле 1986 г.

Обладатели иммиграционных виз имеют право по истечении определенного срока стать гражданами США.

После въезда на территорию США или перемене статуса в США обладатели статуса иммигранта получают карточку регистрации иностранца, более известную как «грин кард». Постоянный житель обязан всегда иметь при себе этот документ. Нарушение этого требования карается штрафом или тюремным заключением сроком до 1 месяца.

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.

*Таблица 24*

**Численность иностранцев, прибывших в США в 1995 г. и 2001 г., чел.**

Группы мигрантов	1995	2001
1	2	3
Воссоединение семей	458482	675178
Трудовая иммиграция	85336	179195

Продолжение таблицы 24

1	2	3
Беженцы и лица, ищущие убежище	114664	108506
Прочие	57712	101176
<i>Иммиграция: всего</i>	716194	1064055
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 их семьи	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
<i>Временная миграция: всего</i>	22153957	31768784

Источник: Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service 2001, <http://www.bcis.gov/>

### 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, из которых 226 тыс. зарезервировано для категорий семейного предпочтений. Количественные ограничения для постоянных виз, выдаваемых прямым родственникам американских граждан, не устанавливаются, 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 статус условного постоянного пребывания (conditional permanent residence). Исключение 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. долларов США и/или лишением свободы на срок до 5 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 выдающимся профессорам, 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 долларов США, а также инвесторам, вкладывающим от 500 тыс. до 1 млн долларов США.

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. Минимальный объем инвестиций составляет 1 млн долларов США (квота по этой категории – 7 тыс. человек) или 500 тыс. долларов США (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 – H1B<sup>116</sup>. 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 выдается сроком на три года и предусматривает возможность продления пребывания в США до шести лет. Увеличение квоты въезжающих по визе H1B – с 65 тыс. человек в 1990 г. до 195 тыс. в 2002 г. – отражает факт существования неудовлетворенного

---

<sup>116</sup> *Usdansky M.L., Espenshade T.J.* The H-1B Visa Debate in Historical Perspective: The Evolution of U.S. Policy Toward Foreign-Born Workers, 2000; <http://www.ccis-ucsd.org/publications/wrkg11.pdf>

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 72387 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 14193<sup>117</sup>.

### **Студенты**

Одним из основных направлений миграционной политики США является привлечение иностранных студентов. Это – один из основных каналов привлечения в страну молодых квалифицированных специалистов-иностранцев. Наиболее успевающие студенты, как правило, после окончания университетов легко находят себе работу в США.

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

---

<sup>117</sup> U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service (2003), 2001 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, Washington.

пор, пока он соответствует своему неиммиграционному статусу, т.е. 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.

### **Программа «этнического разнообразия»**

Закон об иммиграции 1990 г. предусматривал введение особой иммиграционной программы, направленной на увеличение этнического разнообразия въезжающих на постоянное жительство в США. Механизм реализации этой программы заключается в ежегодном проведении специальной лотереи, выигрыш в которой дает ее участникам возможность получить иммиграционную визу в США. При этом, по условиям лотереи, наибольшие шансы победить имеют представители тех стран, из которых в предыдущие 5 лет въехало наименьшее число иммигрантов. Так, в 2001 г. из состава участников были исключены страны, из которых в течение 5 предыдущих лет прибыло более 50 тыс. человек. Годовая квота в рамках программы этнического разнообразия составляет 50–55 тыс. иммиграционных виз. Максимальное число виз, которое могут получить представители одной страны, равно 3850.

### **Беженцы**

Согласно законодательству США, к категории беженцев относятся лица, находящиеся за пределами 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 по политическим убеждениям<sup>118</sup>. 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.

Законом о беженцах 1980 г. 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.

---

<sup>118</sup> Refugee Act of 1980, <http://www.usinfo.state.gov/>

С целью совершенствования системы рассмотрения заявлений о предоставлении убежища в середине 1990-х гг. были предприняты следующие меры: 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 принято<sup>119</sup>. 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 человек<sup>120</sup>. 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 гг. 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 гг. на границе было задержано более 17 млн человек, главным образом, выходцев из Мексики. Другой способ борьбы с нелегальными иммигрантами – депортации – также широко используется иммиграционными службами. За период 1991–2002 гг. из страны было

---

<sup>119</sup> Stein D. US Asylum Policy: Reforms Needed in Current System, 2001; [http://www.securitymanagement.com/library/Document\\_asylum0502.pdf](http://www.securitymanagement.com/library/Document_asylum0502.pdf)

<sup>120</sup> Center for Immigration Studies: Illegal immigration, <http://www.cis.org/topics/illegalimmigration.html>

депортировано в принудительном порядке 1266 тыс. иностранных граждан, нарушивших условия пребывания в стране<sup>121</sup>.

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 г. было арестовано около 450 человек. В том же году было задержано около 9 тыс. 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, главными условиями которого, согласно Закону об иммиграции и гражданстве 1952), являются:

1. достижение возраста 18 лет;
2. 5 лет пребывания в США в статусе постоянного жителя (3 года для супругов граждан США);
3. проживание в течение, как минимум, 3-х месяцев на территории определенного штата до даты подачи заявления в местный иммиграционный офис;
4. владение английским языком;

---

<sup>121</sup>U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service (2003), Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, <http://www.bcis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/ENF01YRBK/Table57.xls>

5. знание истории США и основ государственного устройства и законодательства;
6. достойный образ жизни (отсутствие судимости за совершение криминальных правонарушений, невыплаченных долговых обязательств и пр.);
7. клятва на верность США.

В отличие от лиц, обладающих статусом постоянного жителя, 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 тыс. человек.

#### **4.12. Финляндия**

Финляндия традиционно являлась страной эмиграции. В 1980-е гг. государство начинает приобретать население в миграционном обмене. В этот период 85% иммигрантов были бывшими финскими гражданами, возвращающимися, главным образом, из Швеции, но в 1990-е гг. уже более половины иммигрантов являлись выходцами из других государств и не имели прежде финского гражданства. В настоящее время численность иммигрантов составляет около 102 тыс. 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, прожи-

вающих в Финляндии, и закон об интеграции иммигрантов и принятии лиц, ищущих убежище, введенный в действие 1 мая 1999 г. Последние изменения в закон об интеграции были внесены 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 samozанятых 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 статьёй затрат стали мероприятия по предоставлению убежища в Финляндии и компенсационные выплаты муниципалитетам, принимающим беженцев.

### **Организация миграционной службы**

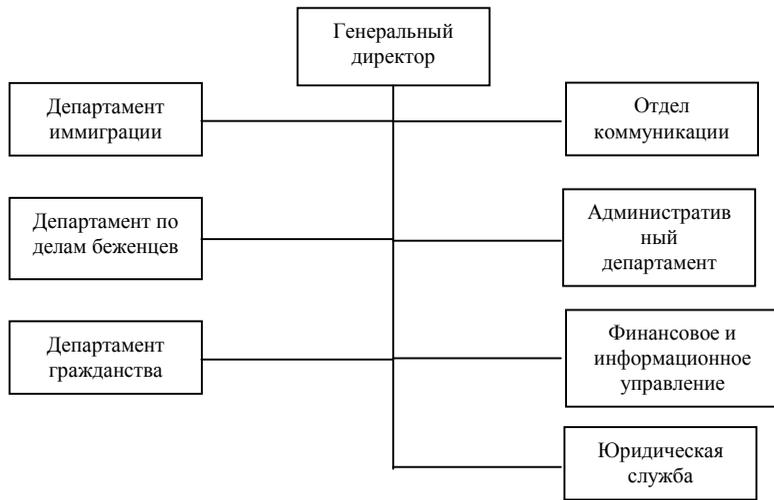
Система институтов, отвечающих за регулирование иммиграционными процессами в Финляндии, и характеристика их функций представлены в *табл. 25*. Среди них особый интерес представляет Иммиграционное управление Финляндии, образованное в 1995 г. в структуре Министерства внутренних дел. Его структура показана на *рис. 5*. В настоящее время Иммиграционное управление несет ответственность за:

- процедуры принятия беженцев;
- выдачу разрешений на въезд и пребывание в стране;
- вопросы предоставления гражданства Финляндии;
- ведение регистра иностранцев;

- предоставление информации правительственным структурам и международным организациям.

Рисунок 5

### Структура Иммиграционного управления



### 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.

### 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.

### **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 1 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.

### **Трудовые мигранты**

В Финляндии отсутствуют профессиональные, отраслевые или национальные квоты, а основой для выдачи разрешений на работу является потребность рынков труда. Заявление о получении разрешения 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.

### **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 5 тыс. 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 3-х 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 3-х 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 3-х 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 3-х 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-х месяцев. Для пребывания в стране свыше 3-х месяцев необходимо получить разрешение на пребывание, которое выдается местной полицией сроком на 5 лет.

### **Нелегальная иммиграция**

Нелегальная иммиграция не является на сегодняшний момент серьезной проблемой для Финляндии. Согласно оценкам, в стране нелегально проживает около 10 тыс. 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:

- 1) достижение возраста 18 лет;
- 2) постоянное пребывание в Финляндии в течение 5 лет;
- 3) достойный образ жизни (отсутствие судимости за совершение криминальных правонарушений, невыплаченных долговых обязательств и пр.);
- 4) надёжный источник дохода;
- 5) 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 данного 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, 1988, 1993, 1998 и 1999 гг., отношение финнов к иммигрантам в 1998–1999 гг. было более позитивным, нежели в 1993 г., когда наблюдался экономический спад и высокий уровень безработицы. Однако оно не было таким же 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». В то же время отношение к русским, арабам и сомалийцам стало более негативным.

Таблица 25

### Структура управления миграцией в Финляндии

Министерство иностранных дел	Министерство внутренних дел	Министерство труда	Министерство образования	Министерство социального развития и здравоохранения	Министерство юстиции
<p>Координация международного сотрудничества, международные соглашения визовая политика.</p> <p><u>Посольство и консульство за рубежом</u> Визы, разрешения на работу и пребывание</p>	<p>Вопросы въезда, выезда и пребывания иностранцев в стране, предоставления гражданства.</p> <p><u>Иммиграционное управление</u> Разрешение на пребывание и работу, вопросы предоставления убежища, депортация, вопросы предоставления гражданства, ведение регистра иностранцев.</p> <p><u>Пограничная служба</u> Контроль въезда и</p>	<p>Принятие беженцев, интеграция иммигрантов, координация вопросов, связанных с противодействием расизму и дискриминации.</p> <p><u>Отдел ответственного за дела этнических меньшинств</u> Охрана прав этнических меньшинств и иностранцев</p> <p><u>Центры занятости и экономического развития</u> Руководство муниципалитетами в вопросах</p>	<p>Вопросы образования иммигрантов</p> <p><u>Национальный Совет по вопросам образования</u> Организация образования иммигрантов</p>	<p>Координация вопросов здравоохранения и социального обеспечения иммигрантов</p>	<p>Проблемы законодательной защиты и противодействия дискриминации.</p> <p><u>Апелляционный суд</u> Апелляция решений Иммиграционного управления</p>

Министерство иностранных дел	Министерство внутренних дел	Министерство труда	Министерство образования	Министерство социального развития и здравоохранения	Министерство юстиции
	<p>выезда иностранцев.</p> <p><u>Полиция</u> Разрешения на пребывание и работу, рассмотрение заявлений беженцев, проверка дорожных документов и паспортов иностранцев, депортация, надзор</p>	<p>принятия беженцев, надзор за центрами размещения беженцев, содействие занятости.</p> <p><u>Центры размещения беженцев:</u> под управлением муниципалитетов, под управлением Красного Креста, под управлением государства</p> <p><u>Службы занятости</u> Интеграция иммигрантов, меры по трудоустройству иммигрантов, проведение экспертизы при выдаче разрешений на трудоустройство</p>			

## 4.13. Франция<sup>122</sup>

Говоря об истории Франции, мало кто вспомнит о том, что за последние 150 лет она приняла у себя иммигрантов больше, чем любая другая страна Европы. О размерах иммиграционного потока в эту страну говорит такой факт, что в 1930 г. доля иностранцев в населении Франции была выше, чем в США. Но даже в самой Франции иммиграция и ее последствия стали глубоко изучаться только в 1980-х гг.

Массовая иммиграция во Францию началась в середине XIX в. – в период бурного индустриального развития. Уже тогда обозначились два главных направления во французской иммиграционной политике: удовлетворить растущий спрос на рабочую силу и стабилизировать демографическую ситуацию, поскольку Франция раньше, чем какая-либо другая страна мира столкнулась с угрозой депопуляции. Основной приток иммигрантов шел из пограничных стран (Испании, Италия, Бельгия), а также из Польши. Подобные тенденции продолжались вплоть до начала Второй мировой войны. В то же время во Францию прибывали значительные потоки беженцев: армян, покинувших свою территорию под угрозой истребления турками; русских, бежавших от большевиков; итальянцев, испанцев и португальцев, не смирившиеся с фашистскими режимами. Многие из иммигрантов успешно интегрировались во французское общество и стали французскими гражданами.

После окончания Второй мировой войны Франция продолжала проводить открытую иммиграционную политику. В начале послевоенного периода, 2 ноября 1945 г., был принят основной закон об иммиграции – Закон о въезде и пребывании иностранных граждан в Франции, который включал в себя 9 глав и 40 статей<sup>123</sup>. Впоследствии в этот закон было внесено более 40 поправок. Новая волна иммиграции пришлась на 1956–1973 гг. и была связана с возрождением страны после Второй мировой войны. Сначала в страну прибывали молодые рабочие из Италии и Испании, а несколько позже – выходцы из бывших французских колоний – стран Магриба, Африки, Ближнего Востока и Азии, а также из Португалии. Экономический кризис середины 1970-х гг. сопровождался резким ростом безработицы, которому способствовал выход на рынок труда многочисленных поколений, родившихся в послевоенные годы. В итоге правительство официально объявило о прекращении приема иммигрантов, за исключением случаев предоставления политического убежища, воссоединения семей и обучения. В 1974 г.

---

<sup>122</sup> Раздел подготовлен при участии Е. В. Фурсы.

<sup>123</sup> Закон о въезде и пребывания иностранных граждан в Франции <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MBFAA.htm> по состоянию на апрель 2003 г.

в стране были закрыты все программы по найму иностранной рабочей силы. Тогда же были введены санкции против тех работодателей, которые брали иммигрантов на работу.

В последующие годы ограничительная иммиграционная политика даже усилилась. В 1993 г., в период правления правого правительства, министр внутренних дел Шарль Паскуа сформулировал главную цель иммиграционной политики как «достижение нулевого миграционного прироста», которая позже интерпретировалась как «достижение нулевой нелегальной иммиграции». В принятом так называемом законе Паскуа, запрещалось работать иностранным студентам, обжаловать отказы о предоставлении убежища, до двух лет был увеличен период рассмотрения дел о воссоединении семей, расширены права полиции для депортации нелегальных мигрантов.

В результате проведения ограничительной иммиграционной политики приток иммигрантов в страну заметно сократился. В 1974–1982 гг. во Францию в среднем ежегодно прибывало 220 тыс. иммигрантов, в 1982–1990 гг. – 100 тыс., в 1991–1995 гг. – 90 тыс. и в 1997 г. – 81 тыс. человек, из которых 6,4 тыс. были гражданами Европейского Союза.

По данным Национального института статистики и экономических исследований, в период между 1990 и 1999 гг. географическое происхождение иностранцев стало более разнообразным. Выходцев из Европы в 1999 г. было не более 1 млн 600 тыс. человек, т.е. на 9,3% меньше, по сравнению с 1990 г. Снижение численности этой категории иммигрантов происходило на протяжении последних 25 лет. Выходцы из Европы составляли 57% иностранного населения в 1975 г., 49% – в 1990 г. и 45% – в 1999 г. В то же время увеличивался приток иммигрантов из Азии и Латинской Америки, а после падения Берлинской стены – из стран Восточной Европы и бывшего СССР. Поскольку главной составляющей иммиграции в 1990-е гг. было воссоединение семей, то среди иммигрантов преобладали женщины и дети. В то же время во Франции, как и во многих странах Европейского Союза, увеличилось число нелегальных мигрантов. Согласно переписи 1999 г., во Франции насчитывалось 3,3 млн иностранцев, доля которых составила в общей численности населения 5,6%. С 1990 по 1999 гг. численность иностранцев возросла на 3%, т.е. увеличилась в той же пропорции, что и остальное население. В целом за последнее десятилетие только за счет иммиграции численность населения Франции увеличилась примерно на 500 тыс. человек.

В 1997 г., после прихода к власти левых сил начался пересмотр прежней иммиграционной политики. Шарля Паскуа обвинили в том, что он содействовал уменьшению человеческого капитала Франции, ограничив воз-

возможности иностранных студентов и специалистов в получении работы и проживании в стране<sup>124</sup>. Итогом реформирования иммиграционного законодательства стало принятие закона Ж.-П. Шевенмана 11 мая 1998 г.<sup>125</sup>, который приоткрывал двери Франции для высококвалифицированных специалистов и студентов. Одним из первых мероприятий по борьбе с нелегальной иммиграцией, об ужесточении борьбы с которой говорилось в Законе, стала амнистия 87 тыс. нелегальных иммигрантов. Поправки к закону о гражданстве, принятые в 1998 г., восстанавливали возможность предоставления гражданства на основе «принципа почвы», который был модифицирован в законе Паскуа. С 1998 г. дети, рожденные во Франции иностранными родителями, вновь автоматически, без дополнительных процедур получали французское гражданство.

В настоящее время с целью длительного пребывания во Францию ежегодно приезжают около 100 тыс. граждан третьих стран. Большая часть из них получает разрешение на проживание в связи с воссоединением с семьей близких родственников, которые являются иностранцами<sup>126</sup> и легально проживают во Франции. Фактически количество иностранных граждан, проживающих во Франции, из года в год остается неизменным. В среднем за год число лиц, 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.

---

<sup>124</sup> *Hamilton K., Simon P., Veniard C.* The Challenge of French Diversity. Migration Policy Institute. May 2002; <http://www.migrationinformation.org/>

<sup>125</sup> Закон № 98-349 от 11 мая 1998 г. в отношении въезда, пребывания иностранных граждан в Франции и права убежища. <http://admi.net/jo/19980512/INTX9700112L.html> по состоянию на март 2003 г.

<sup>126</sup> Во французском миграционном законодательстве иностранным гражданином является лицо, которое не имеет французского гражданства или обладает гражданством другого государства или не имеет вообще никакого гражданства (апатрид). Иммигрант определяется как лицо, родившееся за границей у иностранных граждан и приехавшее во Францию для того, чтобы обустроиться на длительное время. Иммигрант может в течение своего пребывания во Франции получить французское гражданство. См.: Глоссарий по иммиграции и интеграции, разработанный комиссией по терминологии в социальных областях [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier\\_public/immigration/glossaire.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_public/immigration/glossaire.shtml) по состоянию на апрель 2003 г.

### **Институты миграционной политики:**

Основными правительственными органами, которые занимаются вопросами международной миграции, являются<sup>127</sup>:

- Министерство по социальным делам, труду и солидарности<sup>128</sup> 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<sup>129</sup>, 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;
- Министерство иностранных дел<sup>130</sup>, отстаивающее интересы французских граждан за границей и иностранных граждан во Франции. В нем разрабатывается государственная политика в сфере визового режима и передвижения иностранных граждан на территории Франции;
- Министерство юстиции<sup>131</sup> включает в себя Управление по гражданским делам и печати, которое наряду с другими Министерствами разделяет ответственность по вопросам предоставления гражданства.

Остановимся более подробно на главных направлениях деятельности учреждений Министерства по социальным делам, труду и солидарности, занимающихся проблемами миграции.

*Отдел международной миграции (ОМИ)*<sup>132</sup> был учрежден законом от 2 ноября 1945 г. (первоначально название – Национальное иммиграционное бюро). Это государственное учреждение, относящееся к Министерству труда и солидарности, отвечает за наем иностранных рабочих. Кроме того, Отдел занимается организацией набора рабочих, в том числе и иностранцев, во Франции для дальнейшей работы за границей. ОМИ осуществляет

---

<sup>127</sup> См.: [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier\\_polpublic/immigration/acteurs/polinterminist.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/acteurs/polinterminist.shtml) по состоянию на апрель 2003 г.

<sup>128</sup> Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

<sup>129</sup> Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

<sup>130</sup> Ministère des Affaires étrangères.

<sup>131</sup> Ministère de la Justice.

<sup>132</sup> Office des migrations internationales, OMI, <http://www.omi.social.fr> по состоянию на апрель 2003 г.

прием иностранных граждан и их семей, а также контроль их пребывания на территории Франции и содействует их дальнейшей интеграции во французское общество.

*Агентство по развитию международных культурных отношений (ADR)*<sup>133</sup> 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 предоставляет информацию, разрабатывает образовательные программы и предоставляет технические средства для их реализации работникам социальных служб, муниципалитетов, добровольных ассоциаций и др. Кроме того, агентство собирает подобную информацию по миграционным процессам в других европейских странах.

Бывший Фонд социального помощи иностранным рабочим и их семьям (FAS) был преобразован в 2001 г. в *Фонд содействия и поддержки, интеграции иммигрантов и борьбы с дискриминацией (FASILD)*<sup>134</sup>. 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 сотрудников, 100 из которых работают в 17 региональных представительствах. Деятельность Фонда осуществляется по девяти направлениям: 1) защита окружающей среды в месте 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, направленных на интеграцию; 9) обучение иммигрантов.

*Французское бюро защиты беженцев и апатридов (OFPRA)*<sup>135</sup> является неправительственной организацией, обладающей финансовой и админи-

---

<sup>133</sup> Agence pour le développement des relations interculturelles, ADRI <http://www.adri.fr/docs/adri.html> по состоянию на апрель 2003 г.

<sup>134</sup> Le Fond 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](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/acteurs/organisme_fas.shtml) по состоянию на апрель 2003 г.

<sup>135</sup> Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA, Глоссарий по иммиграции и интеграции, разработанный комиссией по терминологии в социальных областях,

стративной самостоятельностью. Это бюро существует в рамках Министерства иностранных дел. Организация осуществляет юридическую и 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 июля 1951 г. (статьи 1 и 2 закона от 25 июля 1952 г. относительно права убежища, измененные законом от 11 мая 1998 г.). Кроме того, бюро рассматривает заявки предоставления убежища, принимает или отклоняет просьбы о признании статуса беженца. В случае отклонения просьбы иммигрант может обжаловать решение OFPRA перед Комиссией по делам беженцев.

*Социальная Служба помощи эмигрантам (SSAE)*<sup>136</sup> играет важную роль в процессе приема и интеграции иммигрантов и беженцев, предоставляя им социальную специализированную помощь. Социальная служба помощи эмигрантам помогает иммигрантам и эмигрантам в трудных ситуациях, с которыми они сталкиваются в процессе своего перемещения или обустройства на новом месте. Кроме того, Служба способствует воссоединению семей, оказывает защиту женщинам и детям, мигрирующим индивидуально, помогает поддерживать связь между эмигрантом и финансовыми учреждениями.

*Ассоциация социальной помощи семейным мигрантам (ASSFAM)*<sup>137</sup> 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 с многочисленными трудностями. Ассоциация проводит консультации для иммигрантов и помогает им в решении различных проблем.

---

[http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier\\_polpublic/immigration/glossaire.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/glossaire.shtml) по состоянию на апрель 2003 г.

<sup>136</sup> Le Service Social d'Aide aux Emigrants, SSAE [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier\\_polpublic/immigration/acteurs/organisme\\_ssaе.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/acteurs/organisme_ssaе.shtml) по состоянию на апрель 2003 г.

<sup>137</sup> L'Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM) [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier\\_polpublic/immigration/acteurs/organisme\\_assfam.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/acteurs/organisme_assfam.shtml) по состоянию на апрель 2003 г.

*Управление по вопросам народонаселения и миграции (DPM)*<sup>138</sup> было создано в 1966 г. при Министерстве по социальным делам, труду и солидарности. Управление может осуществлять свою деятельность как самостоятельно, так и (что происходит чаще) 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 поддерживает деятельность этих организаций в вопросах приема и интеграции иммигрантов, а также обеспечивает решение проблем, связанных с получением гражданства. Управление состоит из трех отделов: (1) отдела демографии, движения населения и международных отношений; (2) отдела приема и интеграции иностранных граждан во Франции; (3) отдела натурализации.

### **Регулирование иммиграционных процессов**

Миграционная политика французского правительства осуществляется по трем направлениям<sup>139</sup>:

- управление миграционными потоками;
- борьба против нелегальной иммиграции;
- интеграция иммигрантов, живущих во Франции.

Въезд во Францию может осуществляться по краткосрочной (на период до 3-х месяцев) или по долгосрочной визам (на период более 3-х месяцев)<sup>140</sup>. Разрешение на въезд во Францию с целью длительного пребывания (более 3-х месяцев) ограничено рядом конкретных обстоятельств. Его могут получить лица, приезжающие с целью воссоединения семьи (дети, жены, мужа), лица, получившие разрешение на работу, а также студенты. Виза для краткосрочного пребывания действительна в течение 3-х месяцев. Она разрешает передвижение по всему Шенгенскому пространству.

Иностранные граждане стран Шенгенского соглашения могут свободно въезжать и находиться во Франции в течение 3-х месяцев. По истечении этого времени они должны либо покинуть страну, либо осуществить запрос

---

<sup>138</sup>Direction de la population et des migrations, DPM <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MESG0010710A> по состоянию на апрель 2003 г.

<sup>139</sup> Информация Посольства Франции в Америке, раздел «la France de A a Z» <http://www.info-france-usa.org/fr/aaz/immigration.asp>

<sup>140</sup> Въезд, пребывание и размещение во Франции (источник сайт – Французская документация). [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier\\_polpublic/immigration/legislation/sommaireentreesejour.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/immigration/legislation/sommaireentreesejour.shtml)

в префектуру по месту их жительства во Франции для получения разрешения на проживание или на работу.

Как уже отмечалось, политика по отношению к трудовым мигрантам из третьих стран во Франции, как и в других странах Западной Европы, с 1974 г. носила ярко выраженный ограничительный характер. До недавнего времени получение разрешения на работу представляло собой утомительную бюрократическую процедуру. Однако с принятием закона Шевенмана в 1998 г. был сделан небольшой шаг в сторону смягчения ограничений к доступу на рынок труда для некоторых категорий специалистов, а сами процедуры получения разрешений на работу стали легче.

Если гражданин государств, не входящих в число стран – участниц Шенгенского соглашения, хочет прибыть во Францию на долгий срок для реализации своих профессиональных целей, он должен получить визу, контракт и разрешение на работу. В настоящее время во Франции существуют два вида разрешений на работу. Первый – разрешение на постоянную работу – первоначально выдается сроком на 1 год, а затем может продлеваться неограниченное число раз. В 2000 г. было выдано 6 тыс. таких разрешений. Ко второму виду относятся временные разрешения на работу, которые выдаются сроком на 9 месяцев и впоследствии могут обновляться. В 2000 г. было выдано 5500 таких разрешений.

Для того чтобы нанять на работу иностранца из третьих стран, работодатель должен обратиться в Управление труда соответствующего Департамента Франции, который затем направляет запрос в Национальное агентство занятости. В ходе этих обращений работодатель должен доказать, что найм иностранного работника не ухудшит состояние рынка труда для французских граждан или для постоянно проживающих во Франции граждан других стран. Согласно новому закону, ходатайства о выдаче разрешений на работу должны рассматриваться в течение 2–3 месяцев. Серьезным основанием для отказа в прошении может стать криминальное прошлое потенциального иммигранта.

В случае принятия положительного решения разрешение на работу можно получить во французских консульствах или зарубежных представительствах Отдела по международной миграции (ОМІ). Однако для этого работодатель должен заплатить специальную пошлину. Другим дополнительным условием получения разрешения на работу является прохождения потенциальным иммигрантом после прибытия во Францию медицинского освидетельствования, которое организуется Отделом международной миграции. Кроме того, ОМІ осуществляет сбор и хранение информации о каждом иностранном рабочем. Если работодатель будет использовать ра-

ботника без разрешения на работу, то за нарушение закона налагается специальный штраф, который работодатель должен будет уплатить в ОМІ .

Одним из главных нововведений закона Шевенмана является облегчение доступа на французский рынок труда специалистам в области информационных технологий. Для того чтобы пригласить иностранного специалиста, работодатель должен отправить ему рабочий контракт, на основе которого во французском консульстве ему будет выдана долгосрочная виза. В отличие от работников других специальностей решение о выдаче разрешения на работу специалисту в области информационных технологий принимается на местном уровне в Управлении труда любого департамента без участия Национального агентства занятости. Одним из условий предоставления разрешения является гарантия со стороны работодателя о выплате заработной платы в размере не ниже 3500 евро. Вся процедура выдачи разрешения на работу занимает примерно 1 месяц. В 2000 г. было выдано 2605 разрешений на работу специалистам в области информационных технологий, из которых 986 были временными, а 1619 – постоянными.

При наличии достаточных финансовых ресурсов и удовлетворительных жилищных условий иностранные работники могут приглашать к себе для проживания своих близких родственников. Однако это право не распространяется на тех, кто имеет временное разрешение на работу, за исключением специалистов из области информационных технологий. Следует отметить, что современное французское законодательство разрешает работать супругам иностранных работников. Иностранцы также обладают правом на получение вида на жительство. Кроме того, они могут пользоваться всеми видами социальных услуг, поскольку изначально в их контракты заложены отчисления во все социальные фонды<sup>141</sup>.

В настоящее время французское правительство проявляет повышенный интерес к вопросам международного обмена и привлечения иностранных студентов в высшие учебные заведения Франции. Так, в 1998 г. Министерство национального образования<sup>142</sup> и Министерство иностранных дел создали совместно Агентство по вопросам французского образования<sup>143</sup>. Среди основных задач этого Агентства можно отметить следующие: содействие распространению французского образования среди иностранных студентов; обеспечение студентов полной информацией о возможностях обучения во Франции; координация и представление различных видов образовательных программ за границей.

---

<sup>141</sup> *McLaughlan G., Salt J.* (2002). P. 82–89.

<sup>142</sup> Ministère de l'Éducation nationale.

<sup>143</sup> Agence EduFrance.

Проводимая политика позволила после 10 лет уменьшения численности иностранных студентов увеличить их число до 173 тыс. человек в 2000 г. Это составляет 10% от общего числа студентов, обучающихся во всех французских вузах. При этом большинство студентов прибыли из Африки (49,5%), 28,8% – из других европейских стран, 14,3% – из Азии, 7,1% – Америки.

Кроме того, в рамках IX-й Конференции Посольств, которая состоялась в августе 2001 г., был организован «круглый стол», посвященный проблемам приема иностранных граждан во Франции и международному образованию. На заседании «круглого стола» министрами национального образования и иностранных дел было решено разработать ряд мер по развитию международного сотрудничества в области высшего образования. Так, было предложено учредить «декларацию международной деятельности» для университетов и институтов Франции, с помощью которой данные учреждения смогут определять направления своей международной деятельности, сотрудничая при этом с Министерством образования и Министерством иностранных дел. В качестве инструмента, обеспечивающего качественную и количественную поддержку проводимой политики, было решено создать «совет по приему иностранных студентов», который должен будет разработать Устав по приему иностранных студентов. При этом активную роль в деятельности этого совета будет играть Агентство по французскому образованию. На конференции было подчеркнuto, что для увеличения численности иностранных студентов следует расширить возможности для продолжения обучения во Франции тем иностранцам, которые обучались во французских колледжах за границей. Также было решено выдавать разрешения на временную работу для некоторых категорий студентов. В ближайшее время министерства планируют провести реформу в отношении процедуры приема иностранных студентов. В первую очередь она коснется сроков рассмотрения документов и выдачи виз для студентов.

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 из других государств, а с другой – политика в области иммиграции и интеграции регулируется теперь общеевропейскими договорами. В настоящее время политика предоставления убежища и приема иммигрантов приобретает общий для всех стран европейского сообщества характер. Шенгенские соглашения (1985 и 1990 гг.) уже привели к согласованию странами-участницами условий выдачи краткосрочных виз. Амстердамский договор 1997 г. (статья 73) предусматривает, что Совет Европы будет определять: (1) условия въезда и пребывания в странах ЕС (выдача страна-

ми-участницами виз и видов на жительство, в том числе и в случаях воссоединения семей) и (2) меры по борьбе с незаконной иммиграцией. В перспективе такие решения будут приниматься большинством голосов стран-участниц, которые, тем не менее, сохранят возможность самостоятельно определять собственные методы формирования гражданского общества в своих странах.

Вместе с тем каждая страна в области регулирования миграционных процессов по-прежнему во главу угла ставит свои собственные интересы. Французские предложения в области иммиграции включают в себя следующие четыре пункта<sup>144</sup>.

1. 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 экономическому развитию стран происхождения иммигрантов.

2. Европа должна проводить активную политику интеграции постоянно проживающих иностранцев, включая предоставления им широких прав в сфере получения гражданства. Те иностранцы, которые получили разрешение на въезд с целью долгосрочного пребывания, должны пользоваться теми же социальными, экономическими и политическими правами, что и граждане данной страны, кроме случаев, связанных с суверенитетом страны.

3. В области контроля миграционных потоков каждая страна должна оставаться свободной в определении своих возможностей в отношении численности и состава иммигрантов, которых она может принять. Наиболее эффективный путь управления миграционными потоками заключается в организации единой общеевропейской системы пограничного контроля и борьбы с нелегальной иммиграцией.

4. Безусловное выполнение условий Женевской конвенции по беженцам.

### **Беженцы**

Франция по-прежнему остается страной, в которой всегда найдут убежище политические эмигранты и беженцы разных национальностей. В 1952 г. она подписала Женевскую конвенцию 1951 г., которая регламентирует предоставление политического убежища. Французская Конституция гарантирует право убежища всем гражданам третьих стран, которые опа-

---

<sup>144</sup> *Тандонне Максим.* Иммиграционная политика во Франции и проблема нелегальной миграции // Иммиграционная политика западных стран: Альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002. С. 211.

саются преследований на родине. Человек, признанный беженцем, получает 10-летний вид на жительство. Юридический статус беженца, признанный Французским бюро защиты беженцев и апатридов (OFPRA), в приложении к Женевской конвенции от 28 июля 1951 г. 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. В соответствии с этой статьей 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. Ко второй категории относятся все лица, преследуемые в результате своей деятельности в борьбе за свободу (согласно закону от 11 мая 1998 г., статья 29).

Число прошений о предоставлении убежища во Франции в 1980-х гг. заметно возросло – с 22 до 60 тыс. обращений в год, большая часть из которых была удовлетворена. Но в последующее десятилетие критерии, определяющие беженца, стали строже. В результате в 2000 г. доля удовлетворенных обращений сократилась с 85% до 20%, а число получивших статус беженца – до 30 тыс.

### **Интеграция иммигрантов во Франции**

В отличие от большинства других европейских государств, одним из главных направлений деятельности французского правительства является интеграция иностранных граждан. Иммигранты всегда сохраняют приверженность своей общине и своей национальной или «этнической» культуре. Но политические и культурные традиции французского общества всегда оказывали огромное влияние на их участие в экономической и общественной жизни.

В современной мировой практике можно выделить три основные модели интеграции иностранных граждан в общественную и политическую жизнь государства<sup>145</sup>:

- *этническая (немецкая) модель*, в соответствии с которой гражданская принадлежность основывается, прежде всего, на родстве («право крови»), а также на языковой, культурной и религиозной общности. По этой модели иностранные этнические общины рас-

---

<sup>145</sup> Castles S., Miller M. The age of Migration: International Population Movement in the Modern World. New York. 1993. P. 39. Этими же авторами была выделена четвертая модель интеграции – *имперская*, которая была характерна для больших многонациональных империй.

смагиваются, как не подлежащие ассимиляции, и проводимая политика не ставит своей задачей превратить их в граждан страны;

- *республиканская (французская) модель*, согласно которой в основу предоставления гражданства положена идея присоединения к общественному договору («право почвы»). В этом случае все формы так называемой этнической идентификации вытесняются из сферы государственной в сферу частную, а целью политики является аккультурация, а затем и ассимиляция каждого иммигранта через школу и другие общественные институты;
- *поликультурная (англосаксонская) модель*, которая основана на признании того факта, что всех группы в обществе обладают равными гражданскими правами на сохранение своей идентичности и культурной самобытности. Эти права могут быть закреплены в законодательных актах государства. Примерами стран, где получила развитие поликультурная модель интеграции, являются Австралия, Канада, США, Швеция.

Французские эксперты в большинстве случаев сходятся во мнении, что республиканская модель интеграции доказала свою жизнеспособность во Франции<sup>146</sup>: иммигранты первой волны (итальянцы, поляки, русские, бельгийцы, испанцы и т.д.) были ассимилированы, а иммигранты новой волны (португальцы, выходцы из стран Магриба) находятся в процессе социальной, культурной и политической интеграции.

Если исходить из классических критериев интеграции, то об успехах политики интеграции во Франции свидетельствуют следующие факты. Иностранцам открыт широкий доступ к получению гражданства. Сегодня дети иммигрантов получают его автоматически. Во Франции распространены смешанные браки между французами и иностранцами. Согласно переписи 1999 г., из 271361 браков, заключенных в 1998 г., 9,6% были зарегистрированы между французскими гражданами и иностранцами. По утверждению социологов, при наличии сопоставимых социально-экономических и семейных условий, успеваемость у детей иммигрантов в школах по меньшей мере не хуже, чем у французских детей. Примерно 2/3 иммигрантов живут в городах с населением более 200 тыс. человек (1/3 из них проживают в регионе Иль-де-Франс). В некоторых кварталах и жилых комплексах, где живут наиболее обездоленные в социально-экономическом плане слои общества, наблюдается повышенный процент иммигрантов.

---

<sup>146</sup> Информация посольства Франции в Москве, раздел «Образ жизни» [http://www.ambafrance.ru/rus/looks/france\\_today/immigration.asp](http://www.ambafrance.ru/rus/looks/france_today/immigration.asp) по состоянию на апрель 2003 г.

Однако этнический состав различных маргинальных групп населения, проживающих в так называемых «неблагополучных» кварталах, этнически неоднороден.

Тем не менее у французской модели есть определенные недостатки. Важно отметить, что проблемы, с которыми сталкиваются иммигранты, имеют не столько этническую или расовую, сколько социально-экономическую природу. В частности, это касается получения образования: молодые иностранцы имеют меньше шансов пройти все ступени обучения (школа, колледж, лицей общего профиля, вуз), поскольку сами школы можно разделить в плане качества и направления обучения, социального состава учащихся на элитные и ординарные. Элитные школы, как правило, детям иммигрантов недоступны.

Сложным представляется вопрос об участии иммигрантов в экономической жизни и их трудоустройстве. В 1999 г. насчитывалось 1 млн 970 тыс. экономически активных иностранцев, что составляло 7,8% от общей численности рабочей силы Франции. Большая часть иностранцев занята в строительстве, где они составляют 16% от всех занятых, в сфере обслуживания и сельском хозяйстве. Иммигрантам приходится сталкиваться с определенными сложностями при найме на работу, определении условий трудового соглашения и т.д. Среди иммигрантов, в особенности это касается выходцев из неевропейских стран, наблюдается высокий уровень безработицы. В 2001 г. практически каждый пятый иностранец был безработным.

В соответствии с демократическими традициями государственные органы Франции в своей деятельности не проводят никаких различий 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 закреплены только за гражданами Франции. Например, в положениях о борьбе с безработицей или о профессиональном трудоустройстве иммигранты не рассматриваются как особая часть населения. Но они, в силу целого ряда объективных причин, могут быть отнесены к лицам, «поставленным в неблагоприятные условия», наряду с хроническими безработными, родителями-одиночками, инвалидами или молодыми людьми без квалификации.

Некоторые исследователи полагают, что причины трудностей, возникающих в процессе интеграции иммигрантов, носят не только экономический или социальный характер (слабая профессиональная подготовка, недостаток финансовых, социальных и прочих ресурсов), но и кроются во взаим-

ном неприятию или несовместимости культур<sup>147</sup>. В связи с этим Фонд содействия, поддержки, интеграции и борьбы с дискриминацией иностранных рабочих и их семей (FASILD) ставит своей задачей способствовать социальной интеграции иммигрантов путем проведения различных акций, направленных на защиту семьи, детей и молодежи; мероприятий в области жилья (организация общежитий для иностранных рабочих), в области профессионального образования (в том числе ликвидация неграмотности) и в области занятости иммигрантов.

### **Получение гражданства**

Получение французского гражданства осуществляется в соответствии с Кодексом о гражданстве, введенным в действие 19 октября 1945 г. (с изменениями от 1973, 1984, 1993, 1998 гг.)<sup>148</sup>. Он основывается как на принципе «права почвы» («*jus soli*»), по которому человек является французом на основании его рождения и проживания на территории Франции, даже в случае, если его родители являются иностранцами, так и на принципе «права крови» («*jus sanguinis*»), по которому человек является гражданином Франции вне зависимости от его места рождения и проживания, если его родители – французы.

Иностранные совершеннолетние граждане могут получить французское гражданство путем натурализации, при условии, что они проживают во Франции постоянно не менее 5 лет до дня обращения о приеме в гражданство. Достигшие совершеннолетия дети иностранных граждан могут претендовать на получение французского гражданства при условии, что они прожили в стране не менее 5 лет в интервале между возрастом 11 лет и возрастом наступления совершеннолетия. Иностранцы, заключившие брак с французским гражданином или гражданкой, могут претендовать на получения гражданства после 1 года совместной жизни.

### **Нелегальная миграция**

Во французском законодательстве разработаны меры борьбы с нелегальной иммиграцией. Любой иностранец, находящийся на территории Франции без действительной визы или разрешения на проживание, должен покинуть страну. Полиция может задержать на 12 суток граждан третьей страны, нелегально находящихся на территории Франции. В течение этого

---

<sup>147</sup> Информация посольства Франции в Москве, [http://www.ambafrance.ru/rus/looks/france\\_today/immigration.asp](http://www.ambafrance.ru/rus/looks/france_today/immigration.asp) по состоянию на апрель 2003 г.

<sup>148</sup> Информация посольства Франции в Москве, раздел «Образ жизни» [http://www.ambafrance.ru/rus/looks/france\\_today/immigration.asp](http://www.ambafrance.ru/rus/looks/france_today/immigration.asp) по состоянию на апрель 2003 г.

срока должна быть организована высылка иностранца в страну происхождения при условии, что ему не грозит опасность преследований. Префекты 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 решений о депортациях – 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<sup>149</sup>.

Французские власти всегда имеют право предоставить разрешение на проживание или вид на жительство любому нелегальному мигранту по причинам гуманитарного характера, даже если это решение в строгом смысле не соответствует закону. Данный принцип был подтвержден Государственным советом, который является высшей судебной инстанцией по вопросам иммиграции. Однако такие решения носят исключительный характер<sup>150</sup>. Кроме того, французское правительство по политическим причинам периодически проводит широкомасштабные амнистии, решая легализовать или урегулировать положение большого числа нелегальных иммигрантов. В основе регуляризации положения нелегальных мигрантов положены определенные критерии семейного и личного характера, состояние здоровья, угрозы преследования в стране происхождения и др. Французские власти рассматривали амнистии как исключительные меры, призванные на гуманитарной основе решать проблемы многочисленной группы людей. Однако иммиграционный закон 1998 г. не предусматривает проведения новых амнистий, поскольку они не решают проблему нелегальной иммиграции<sup>151</sup>.

По общей оценке, число нелегальных иммигрантов во Франции составляет приблизительно 300 тыс. человек, прибывших, в основном, из Китая, Алжира, Марокко, Африки и бывшей Югославии. Около половины нелегальных мигрантов приехали самостоятельно. Большинство нелегальных мигрантов, обосновываются в стране с помощью своих родственников или национальных общин. Эффективность борьбы с нелегальной иммиграцией, по мнению французских властей, существенно возрастет, если одновременно с этой борьбой будут прилагаться максимальные усилия по интеграции легально проживающих граждан третьих стран.

---

<sup>149</sup> *Тандонне Максим*. Указ. соч. С. 206–207.

<sup>150</sup> Там же. С. 208.

<sup>151</sup> Там же. С. 209.

## Последние изменения в иммиграционной политике

10 апреля 2003 г. премьер-министр Жан-Пьер Раффарен и министр по социальным делам Франсуа Фийон представили в прессе программу правительства по улучшению процесса интеграции легальных иммигрантов, которая характеризуется «человечностью» в отношении легальных иммигрантов и «закрытостью» в отношении нелегальных<sup>152</sup>. Ядром этой новаторской программы является «контракт о приеме и интеграции». Иммигрантам, прибывающим во Францию на длительный срок или на постоянное проживание (в основном, это прибывшие в рамках воссоединения семьи или получившие статус беженца), будет предложено подписать контракт, суть которого заключается в следующем: иммигрант обязуется посещать курсы французского языка (от 200 до 500 часов) и курс «Ценности французского общества». В случае, если иммигрант успешно пройдет обучение и получит соответствующий сертификат, то правительство обязуется выдать ему вид на жительство сроком на 10 лет. В противном же случае иммигрант получает разрешение на проживание сроком на 1 год, после чего контракт может быть возобновлен только один раз. Реализация этого проекта должна была начаться в период с июля по декабрь 2003 г. в 12 департаментах Франции.

Кроме того, предполагается активизировать программу интеграции детей иммигрантов «Социальное и профессиональное развитие». Она предусматривает расширение доступа и поддержку в школах детей иммигрантов, шефство над молодежью через отделы кадров предприятий, выплату стипендий лучшим ученикам и студентам, подготовку детей иммигрантов к работе в государственных учреждениях и т.д. Наряду с этим в государственной программе предлагается набор мер, направленных на активизацию общественной и трудовой жизни иммигрантов, а также на борьбу со всеми формами дискриминации.

Среди последних изменений в области иммиграционной политики следует отметить новый закон о предоставлении убежища. Его проект был одобрен Комиссией по законам Национальной ассамблеи 28 мая 2003 г.<sup>153</sup> Закон предусматривает рационализацию процедур и сокращение сроков рассмотрения запроса о предоставлении убежища, их согласование с процедурами, принятыми в других странах ЕС. Проект предусматривает со-

---

<sup>152</sup> 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>

<sup>153</sup> Реформа права в области предоставления убежища (французская электронная газета) <http://fr.news.yahoo.com/030528/85/386by.html>

здание 1 января 2004 г. единого Управления, учрежденного под эгидой Французского бюро защиты беженцев и апатридов, которое будет заниматься рассмотрением и классификацией всех запросов о предоставлении убежища.

Реформа в области предоставления убежища будет сопровождаться усилением мер борьбы против нелегальной миграции. В частности, предполагается увеличить продолжительность процедуры рассмотрения дел нелегальных иммигрантов, в течение которой нелегальный иммигрант может быть задержан полицией (максимальный срок административного задержания в настоящее время составляет 12 дней), совершенствовать меры по организации депортации нелегальных иммигрантов. Правительство Франции по-прежнему ставит задачу достигнуть «нулевой нелегальной иммиграции».

Кроме того, 30 апреля 2003 г. в Национальной ассамблее был рассмотрен проект Закона об иммиграции и пребывании иностранных граждан во Франции<sup>154</sup>. Этот законопроект, составленный в рамках международных обязательств, направлен на улучшение национального законодательства в области въезда и пребывания выходцев из третьих стран во Франции.

Межведомственный комитет по интеграции планирует создать в начале 2004 г. французское Агентство по приему и международным миграциям (AFAMI)<sup>155</sup>. В Агентстве предполагается рассматривать вопросы по поводу воссоединения семей и некоторые вопросы, связанные с приемом беженцев, решение которых сейчас входят в компетенцию Отдела по международным миграциям. Кроме того, Агентству будут переданы функции приема иммигрантов и организации обучения французскому языку, которые ранее входили в компетенцию Службы помощи иммигрантам.

#### **4.14. Швейцария<sup>156</sup>**

На протяжении столетий швейцарцы покидали свою страну в поисках работы и богатства в других государствах. Ситуация изменилась в начале XX в., когда миграционные потоки преимущественно из пограничных стран направились в Швейцарию. Уже в 1914 г. иностранцы составляли 15,4% от численности всего населения. В период между двумя мировыми войнами в Швейцарии проводилась миграционная политика «изоляции-

---

<sup>154</sup> Проект закона об иммиграции и пребывании иностранных граждан во Франции /Документ Национальной ассамблеи № 823/ <http://www.assemblee-nat.fr/12/projets/pl0823.asp>

<sup>155</sup> Agence française pour l'accueil et les migration internationales.

<sup>156</sup> В подготовке раздела принимала участие Е. В. Фурса.

низма», основанная на идеологии «маленькая, но прекрасная»<sup>157</sup>. Тем не менее в этот период страна приняла значительное число беженцев из нацистской Германии.

В послевоенные годы иммиграционная политика Швейцарии была нацелена на активное привлечение иностранных рабочих при условии сведения к минимуму возможности их интеграции в общество. Политика ее привлечения была основана на принципе ротации: после окончания срока контракта иностранный рабочий должен был выехать на родину. На смену ему прибывали другие. Среди иностранных рабочих значительную часть составляли сезонные рабочие, рабочие, получившие разрешение на проживание сроком на 1 год, и маятниковые мигранты, работающие в Швейцарии, но постоянно проживавшие в приграничных странах.

Натурализоваться в Швейцарии было чрезвычайно трудно. По федеральному закону 1952 г., продолжающему действовать в настоящее время, для получения гражданства иностранец должен прожить в стране 12 лет и предоставить свидетельства своей культурной ассимиляции. Правительство пыталось контролировать общую численность иностранцев в стране, вводило квоты на выдачу разрешений на проживание. Тем не менее даже в 1970-х гг. в Швейцарии, в отличие от остальных странах Западной Европы, не был введен запрет на импорт иностранной рабочей силы. Иммиграционная политика в Швейцарии отличалась удивительной для европейских стран стабильностью<sup>158</sup>. Поэтому все предложения о ее модернизации в 1990-х гг. были встречены в обществе с большой настороженностью и даже враждебностью.

Общая численность иностранных граждан, проживающих в Швейцарии в 2002 г., составила 1486 тыс. человек, или 20,3% всего населения Швейцарии. В некоторых кантонах, например в Женеве, иммигранты в первом поколении составляют почти 30% всего населения. Большая часть иммигрантов, прибывающих в Швейцарию, являются выходцами из европейских стран (*табл. 26*).

---

<sup>157</sup> Hoffman-Novotny H.-J., Killias M. Switzerland: Remaining Swiss. In: Kubat D. (editor). The politics of Migration Policies. Settlement and Integration The First World into the 1990s. New York, 1993.

<sup>158</sup> Mahning H. Between Economic Demands and Popular Xenophobia: The Swiss System of Immigration Regulation. In: Böcker A., Groenedijk K., Havinga T., Minderhoud P. (eds.) Regulation of Migration. International Experiences. Amsterdam 1998.

**Распределение иностранных граждан, постоянно проживающих  
в Швейцарии, по происхождению (на конец 2002 г.)**

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

*Источник:* IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse, [http://www.auslaender.ch/statistik/aktuelle\\_ergebnisse/staendige/staatsangehoerigkeit/4a\\_dez\\_02\\_f.asp](http://www.auslaender.ch/statistik/aktuelle_ergebnisse/staendige/staatsangehoerigkeit/4a_dez_02_f.asp) по состоянию на май 2003 г.

Основным законом, регламентирующим порядок въезда на территорию Швейцарии, является федеральный закон от 26 марта 1931 г.<sup>159</sup> В настоящее время правительством подготовлен проект нового закона, который был рассмотрен 8 марта 2002 г. Федеральным Советом<sup>160</sup>. Новый проект закона регламентирует въезд, пребывание иностранных граждан в Швейцарии, а также процедуру воссоединения семьи. Кроме того, в законе предусмотрены различные программы по стимулированию интеграции иммигрантов в общественную и политическую жизнь страны. Этот закон не распространяется на граждан стран – членов Европейского Союза (ЕС) и членов их семей, а также рабочих, нанятых работодателем, который работает или проживает в странах ЕС. На эту категорию лиц распространяется соглаше-

<sup>159</sup> Федеральный закон от 26 марта 1931 г., касающийся пребывания и проживания иностранных граждан в Швейцарии, принятый Федеральным Советом Швейцарской Конфедерации (Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931. [http://www.admin.ch/ch/f/rs/142\\_20/index.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/142_20/index.html) по состоянию на май 2003 г.

<sup>160</sup> Проект федерального закона об иностранных гражданах предложенный Федеральным Советом Швейцарской Конфедерации и рассмотренный в Федеральном Совете 8 марта 2002 г. *Projet de la loi fédérale sur les étrangers* <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/3604.pdf> по состоянию на май 2003 г.

ние от 21 июня 1999 г. «О свободном передвижении», заключенное между Швейцарией и государствами – членами Европейского Союза. Закон об иностранцах также не распространяется на граждан стран – членов Европейской ассоциации свободной торговли (Норвегию, Исландию и Лихтенштейн), поскольку между этими странами и Швейцарией 21 июня 2001 г. было заключено соглашение о свободном передвижении.

В законе предусматривается, что все лица, которые имеют разрешение на временное проживание в Швейцарии, 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 зарегистрироваться в новом кантоне или коммуне; если он покидает кантон или коммуну, он в обязательном порядке должен зарегистрировать свое выбытие.

Обсуждение всех законопроектов и контроль деятельности правительства осуществляет Федеральная Ассамблея, состоящая из двух палат – Национальный Совет и Совет Кантонов. Швейцария состоит из 26 кантонов, которые делятся на общины. Швейцарец, в первую очередь, – член общины, затем – гражданин кантона и уже потом – гражданин Швейцарии. Поэтому многие вопросы решаются сначала на уровне общины, затем кантона и Федерации.

В Швейцарии вопросами регулирования иммиграционных процессов и положения иностранных граждан, занимаются следующие организации:

- Министерство иностранных дел;
- Министерство внутренних дел;
- Министерство юстиции и полиции;
- Федеральная служба иммиграции, интеграции и эмиграции (IMES)<sup>161</sup>;
- Федеральный департамент по делам иностранных граждан (DFAE)<sup>162</sup>;
- Швейцарский совет по делам беженцев;
- Швейцарское отделение правозащитной организации;
- Швейцарское отделение международной организации Красного Креста.

---

<sup>161</sup> L'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) [http://www.auslaender.ch/amt/portrait/kurzportrait\\_f.asp](http://www.auslaender.ch/amt/portrait/kurzportrait_f.asp)

<sup>162</sup> Département fédéral des affaires étrangères <http://www.eda.admin.ch/eda/f/home.html>

## Въезд и проживание в Швейцарии<sup>163</sup>

Чтобы въехать в Швейцарию, выходцы из других государств должны представить документ, признающий в Швейцарии, или визу. Кроме того, граждане других государств должны располагать достаточными средствами для пребывания на территории Швейцарии, или же иностранный гражданин должен иметь возможность их заработать в соответствии с действующим законодательством. Швейцария не является членом Шенгенского соглашения, поэтому со швейцарской визой нельзя въехать в страны Шенгена и наоборот.

В настоящее время в Швейцарии существуют следующие виды разрешения на проживание<sup>164</sup>:

- разрешение на проживание типа В, которое выдается работникам швейцарских компаний (а также членам их семей), студентам и ученикам. Разрешение выдается на срок не более 1 года и подлежит ежегодному продлению. Разрешение на проживание типа В разрешает работу в Швейцарии полный или неполный рабочий день. Неполный рабочий день (28 часов в неделю) разрешено иметь студентам или супругам работников с полным рабочим днем;
- разрешение на постоянное проживание типа С может быть выдано после 10 лет работы (5 лет для граждан стран членов ЕС/ЕАСТ) и непрерывного (разрыв не более 6 месяцев) проживания в Швейцарии по разрешению типа В. Разрешение типа С продлевается каждые 3 года;
- разрешение на проживание типа L предназначено для тех случаев, когда срок пребывания в Швейцарии известен заранее и не превышает одного года, например, длительные программы обучения, в том числе языковые курсы, курсы повышения квалификации и другие. По данному разрешению можно работать полный или неполный рабочий день (это оговаривается в момент подачи на разрешение), и его получить относительно проще, чем разрешение типа В;
- разрешение типа G выдается иностранцам, проживающим вблизи границы Швейцарии;
- разрешение типа Сi предназначено для выходцев третьих стран и выдается членам семей (супругам и детям до 21 года) чиновников

---

<sup>163</sup> IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse, [http://www.auslaender.ch/einreise/index\\_f.asp?zone=2](http://www.auslaender.ch/einreise/index_f.asp?zone=2) по состоянию на июнь 2003 г.

<sup>164</sup> IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse); [http://www.auslaender.ch/aufenthalt/index\\_f.asp?submenu=1](http://www.auslaender.ch/aufenthalt/index_f.asp?submenu=1) по состоянию на май 2003 г.

межправительственных организаций и иностранных представительств в Швейцарии;

- разрешение типа N выдается кандидатам на статус беженца на время рассмотрения их ходатайств;
- разрешение типа S предназначено для иностранцев, которые находятся под защитой швейцарского правительства. Этот документ равноценен разрешению на временное проживание, но не позволяет пересекать границу Швейцарии и затем возвращаться обратно;
- разрешение типа F выдается лицам, которые находятся под угрозой депортации из страны, но им разрешено временно находиться в ней, так как осуществление депортации по ряду причин невозможно.

### **Категории иммигрантов**

Основные категории иммигрантов в Швейцарии представлены в *табл. 27*. Трудовые иммигранты подразделяются на два класса. К первому относятся квалифицированные специалисты и бизнесмены. Эта категория иммигрантов является наиболее предпочтительной с точки зрения швейцарского иммиграционного законодательства. Во второй класс входят неквалифицированные рабочие, главным образом из Португалии, северной Испании и южной Италии, которые приезжают с целью получения высоких заработков. Посредством квот Закон ограничивает иммиграцию таких лиц в Швейцарию.

### **Трудоустройство в Швейцарии<sup>165</sup>**

В Швейцарии достаточно сложно получить разрешение на проживание с целью трудоустройства. Политика привлечения иностранцев для работы в Швейцарии осуществляется по «*модели трех кругов*», которая была введена в 1991 г. Согласно этой модели, в первую очередь рекрутируются работники из состава граждан стран Европейского Союза. При отсутствии от них кандидатов на рабочую вакансию предпочтение отдается гражданам тех стран, которые не входят в ЕС, но издавна являются поставщиком рабочей силы в Швейцарию. В последнюю очередь (третий круг) набираются рабочие из других стран. Выходцам из стран «третьего круга» Правительство Швейцарии не оказывает никакой поддержки, за исключением высококвалифицированных специалистов. Лицам, не являющимся гражданами стран – членов ЕС, впервые разрешение на работу может быть выдано в порядке исключения, только в случае, если они обладают высокой квалификацией или при наличии особых причин.

---

<sup>165</sup> IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse, [http://www.auslaender.ch/arbeitsmarkt/index\\_f.asp](http://www.auslaender.ch/arbeitsmarkt/index_f.asp) по состоянию на май 2003 г.

**Численность иностранных граждан, прибывших  
в Швейцарию в 2002 г.<sup>166</sup>**

Цель прибытия	Численность	%
Воссоединение семьи	43209	42,4
Международные трудовые мигранты, прибывшие в соответствии с установленными квотами	25074	24,6
Международные трудовые мигранты	5797	5,7
Мигранты, не имеющие права заниматься трудовой деятельностью	3893	3,8
Получение образование	14022	13,8
Репатриация	249	0,2
Лица, получившие статус беженца	1184	1,2
Исключительные случаи	5381	5,3
Другие случаи прибытия в Швейцарию	3067	3,0
Итого	101876	100

*Источник:* IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse, [http://www.auslaender.ch/arbeitsmarkt/index\\_f.asp](http://www.auslaender.ch/arbeitsmarkt/index_f.asp) по состоянию на май 2003 г.

Посредничество при ввозе иностранной рабочей силы в Швейцарию запрещено. Запрещается также деятельность агентств по временному трудоустройству иностранцев в Швейцарии. Иностранец, работающий в Швейцарии без соответствующего разрешения, подлежит наказанию в административном и уголовном порядке.

Иностранцы, работающие более восьми дней в течение 3-х месяцев, должны получить разрешение на работу или рабочую визу вне зависимости от их гражданства. При этом неважно, оплачивается их работа на территории Швейцарии или за рубежом. Если будет установлено, что иностранец работает на территории Швейцарии, не имея при этом необходимого разрешения на работу, то к нему и к его работодателю могут быть применены санкции в виде денежного штрафа до 5 тыс. швейцарских франков. Кроме

<sup>166</sup> IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse, [http://www.auslaender.ch/statistik/aktuelle\\_ergebnisse/einwanderungsgrund/697\\_dez02\\_f.asp](http://www.auslaender.ch/statistik/aktuelle_ergebnisse/einwanderungsgrund/697_dez02_f.asp) по состоянию на май 2003 г.

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 ему отдельную комнату и питание. Предполагается, что иностранец будет работать 30–40 часов в неделю, занимаясь уборкой дома, присмотром 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.

Швейцария известна во всем мире высоким качеством своей образовательной системы, которая, что следует особо отметить, 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.

### **Беженцы<sup>167</sup>**

Политика Швейцарии в отношении предоставления убежища соответствует требованиям международных соглашений, в частности Женевской конвенции.

При определении термина «беженец» проводится четкое различие между лицами, действительно покидающими свою страну в связи с преследованиями по различным мотивам, и экономическими мигрантами. Чтобы обосновать свой запрос о предоставлении политического убежища, соискателю требуется доказать, что в стране происхождения или постоянного проживания он или она подвергались или обоснованно опасаются быть подвергнутым преследованию в связи с 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 со стороны органов власти. Определенные мотивы бегства из страны, свя-

---

<sup>167</sup> 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/t/immigratsija/programmy/ubezhische/index.html> по состоянию на май 2003 г.

занные с половой 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 аэропорту Швейцарии. Тем не менее почти 90% соискателей предпочитают проникнуть на территорию Швейцарии нелегально и обратиться в один из 4 приемных центров Федерального совета по делам беженцев, расположенных в Кьяссо, Базеле, Женеве и Кройцлингене, так как опасаются отказа во въезде со стороны пограничных служб. В 1998 г. на границе при въезде в Швейцарию было отказано 25,7% иностранных граждан, 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. Далее 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 дело и причины, побудившие обратиться за получением убежища, будут рассмотрены более подробно.

В период принятия решения соискателю будут предоставлены 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 швейцарских франков на одного человека. После кантональных слушаний заявление соискателя будет рассмотрено в Федеральном совете по делам беженцев. Именно Совет, с учетом политической ситуации в стране происхождения лица, стремящегося получить убежище, 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. Согласно статистическим данным, о политическом убежище просит только около 10% заявителей. Если у соискателя отсутствуют основания для подачи апелляции, или его апелляция отклоняется, он лишается права 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.

### **Воссоединение семьи<sup>168</sup>**

Если иностранный гражданин зарегистрировал брак со швейцарцем/швейцаркой, то ему предоставляется разрешение на проживание типа В. Он также может заниматься трудовой деятельностью. Ежегодная квота на въезд иностранной рабочей силы на иностранного гражданина не рас-

---

<sup>168</sup> 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/t/immigratsija/brak/index.html> по состоянию на май 2003 г.

пространяется. После 5 лет непрерывного проживания в Швейцарии иностранный гражданин получает разрешение на постоянное проживание типа 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. Разрешения на временное и постоянное проживание могут быть аннулированы уже после заключения брака, если имеются достаточные основания для депортации.

Иностраный гражданин может воссоединиться в Швейцарии со своими несовершеннолетними детьми (родившимися вне брака или в прежнем браке). Для этого 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.

При разводе супругу-иностранцу выдается разрешение на проживание типа В. Вопрос продления вида на жительство рассматривается в индивидуальном порядке. Никаких общих правил на этот счет не предусмотрено. Иммиграционная полиция принимает 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. В случае, если до расторжения брака у иностранного гражданина имелось разрешение на постоянное проживание типа S, то оно может быть продлено в установленном законом порядке.

### **Борьба с нелегальной миграцией**

Как уже отмечалось, Швейцария не входит в число стран, подписавших Шенгенское соглашение, вследствие чего проблемы нелегальной миграции ей приходится решать самостоятельно. В последнее время правительство Швейцарии рассматривает возможность подписания двухсторонних соглашений с Европейским Союзом по борьбе с нелегальной миграцией. Так, 11 июля 2002 г. состоялись переговоры между странами Шенгенского соглашения и Швейцарией. Заключение соответствующих соглашений со странами Евросоюза позволило бы Швейцарии иметь доступ к их информаци-

онным системам, что способствовало бы поддержанию безопасности в стране и борьбе против нелегальной миграции<sup>169</sup>.

Кроме того, Швейцария уже заключила двухсторонние соглашения со своими соседями – Германией, Италией и Францией<sup>170</sup>. Так, например, договор с Италией направлен на сохранение и поддержание общественного порядка и безопасности, на борьбу с траффикингом и нелегальной иммиграцией. Для реализации договора определены следующие меры :

- создание отделов полицейского и пограничного контроля на двух сопредельных территориях, расположенных в приграничных районах. Отделы должны осуществлять анализ ситуации на границе, разрабатывать стратегии защиты и контроля для всех пограничных районов Италии и Швейцарии. В их компетенцию будет также входить определение пограничных зон, на которых необходимо вести наблюдение;
- определение учреждений, которые будут заниматься вопросами поддержания общественного порядка;
- совместное наблюдение за пограничными территориями, использование всех законодательных и административных положений, касающихся наблюдения за общественным порядком и безопасностью, в частности, в области борьбы с нелегальной иммиграцией и траффикингом.

Кроме того, соглашение с Италией предусматривает возвращение обратно косовских беженцев, въехавших нелегально на территорию Швейцарии из Италии.

### **Гражданство<sup>171</sup>**

Иностранец может получить швейцарское гражданство путем натурализации, в которой выделяют следующие формы:

- стандартная натурализация;
- упрощенная натурализация;
- реинтеграция.

---

<sup>169</sup> Информация федеральных властей Швейцарской Конфедерации [http://www.admin.ch/cp/f/3d2f4129\\_1@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/f/3d2f4129_1@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html) по состоянию на май 2003 г.

<sup>170</sup> Соглашение между Швейцарской конфедерацией и республикой Италия в отношении сотрудничества между полицейскими и таможенными властями, заключенное 10 сентября 1998 г. и вступившее в силу 1 мая 2000 г.; <http://www.admin.ch/ch/f/as/2001/1525.pdf> по состоянию на май 2003 г.

<sup>171</sup> IMES: Immigration, Intégration, Emigration Suisse, [http://www.auslaender.ch/einbuergierung/index\\_f.asp?submenu=1](http://www.auslaender.ch/einbuergierung/index_f.asp?submenu=1) по состоянию на май 2003 г.

Предоставление гражданства путем стандартной натурализации рассматривается на трех уровнях: федеральном, на уровне кантона и общины. Для получения гражданства иностранец должен прожить непрерывно в Швейцарии 12 лет, интегрироваться в общественную и экономическую жизнь страны, соблюдать ее законы. Упрощенную натурализацию проходят супруги швейцарских граждан, а также дети, у которых один из родителей гражданин Швейцарии, а другой – иностранец. Решение о предоставлении упрощенной натурализации принимается на федеральном уровне. Программа реинтеграции предназначена для бывших граждан Швейцарии, которые по разным причинам утратили швейцарское гражданство. В табл. 28 приведена численность иностранных граждан, прошедших натурализацию с разбивкой по категориям, а также приведены данные по случаям лишения швейцарского гражданства. С 1 января 1992 г. в Швейцарии разрешено двойное гражданство.

Таблица 28

**Натурализация и лишение швейцарского гражданства в 2002 г., чел.**

Предыдущее гражданство (по регионам)	Всего	Натурализация обычная	Натурализация упрощенная	Реинтеграция	Лишение швейцарского гражданства
Всего	38833	27216	11400	217	9
Европа	30022	22794	7109	119	52
Африка	2169	1115	1043	11	
Америка	2534	538	1911	85	7
Азия	4038	2750	1286	2	
Океания	53	11	42		
Апатриды	17	8	9		

#### 4.15. Швеция

В течение длительного периода времени Швеция была страной эмиграции. Так, за период с 1851 г. по 1930 г. за пределы государства выехало около 1,4 млн человек, главным образом в США. Изменение направления потоков международной миграции произошло в конце 1930-х гг., 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 гомо-

генной 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 учреждение, 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. Так, 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 (1994 г.), «Северное соглашение» (1954 г.). 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.

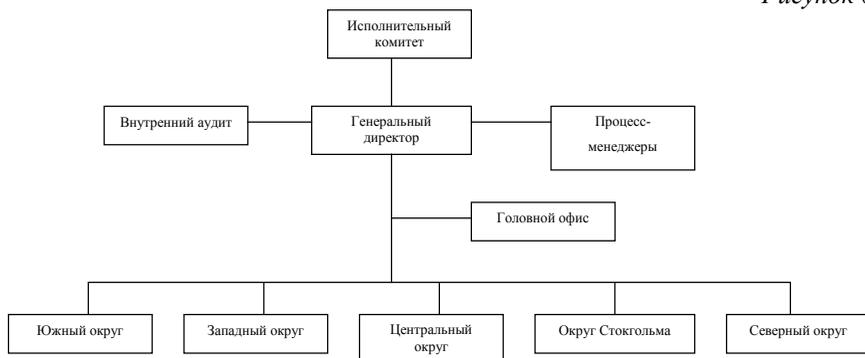
В настоящее время Шведский миграционный департамент несет ответственность за:

- 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 на *рис. 6*.

*Рисунок 6*



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 человек.

В осуществлении своих функций Миграционный департамент взаимодействует с другими структурами, а именно:

- консульствами и посольствами 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 при определении иммигранта использует временные критерии, предложенные Организацией Объединенных Наций, согласно которым долгосрочным мигрантом считается лицо, прибывшее или бывшее из страны на срок 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.

### **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.

### **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 Министерством занятости, при условии обеспечения работодателем уровня оплаты труда не ниже 13 тыс. 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 Министерством 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.

## **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 таких иммигрантов, Швеция сохраняет довольно жесткие требования в отношении возможности получения студентами разрешения на пребывание в стране. Так, студентам необходимо иметь в распоряжении финансовые средства из расчета 6300 шведских крон в месяц в течение 10 месяцев в году, проходить полный курс обучения, по завершении которого они не имеют права на поиск работы и должны покинуть страну.

Разрешение на пребывание обычно выдается сроком на 1 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.

### **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 дискриминации по половому признаку или преследований из-за сексуальной ориентации.

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 (взрослым выплачивается 71 шведская крона в день, а детям – 61 шведская крона) 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 нежелательно.

Если в представительстве имеются сомнения по поводу предоставления визы, то в данном случае 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 3-месячный 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 1 года. Необходимыми условиями ее получения являются наличие обратного билета, а также денежной суммы в размере 15 тыс. 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, прожи-

вать 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-х месяцев. Для пребывания в стране свыше 3-х месяцев необходимо получить разрешение на пребывание, которое выдается сроком на 5 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**

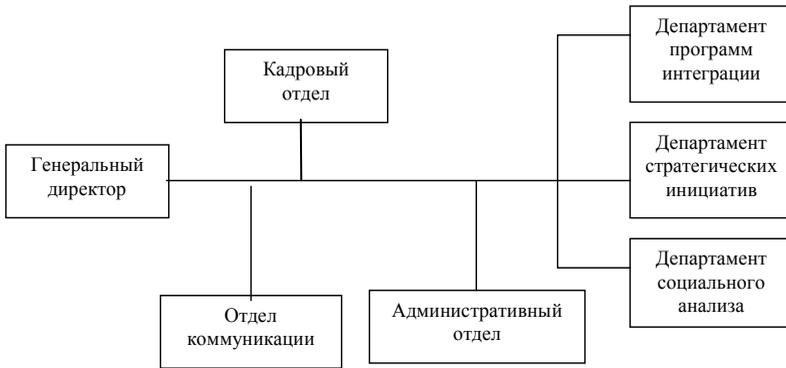
За короткий исторический период Швеция трансформировалась из относительно гомогенного в мультикультурное и мультиэтническое общество. Если несколько лет назад в центре общественных дискуссий в Швеции были вопросы иммиграционного контроля, то сегодня внимание общества сфокусировано на проблемах интеграции «новых шведов». В основе шведской модели интеграции – концепция мультикультурного развития, допускающая сохранение различными этническими группами их идентичности и культурных традиций.

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; борьбу с проявлениями ксенофобии, расизма и дискриминации.

Структура Департамента интеграции представлена на *рис. 7*.

Рисунок 7



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 по 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 места в Парламенте страны. В этом отношении Швеция отличается от таких европейских стран, как Дания, Норвегия, Австрия, Франция и Бельгия, где партии, выступающие с антииммиграционными 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 получившей 48 мест (13%) 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 гг. 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.

## **4.16. Япония<sup>172</sup>**

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 ре-

---

<sup>172</sup> Материал подготовлен Колесовым В. И.

ставрации Мэйдзи – на Гавайи отправляется первый корабль с японскими переселенцами. До 20-х гг. прошлого века японская эмиграция направлялась, в основном, помимо Гавайев, в США, позднее – и в Латинскую Америку (общее число эмигрантов за 70 лет перед Второй мировой войной оценивается в 776 тыс. человек). 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, как и перед войной, ориентировалась преимущественно на страны западного полушария. В то же время правительство ввело крайне жесткий визовый режим въезда. Однако, несмотря на предпринимаемые меры, очень мало японцев выезжало в другие страны на постоянное жительство. По сравнению с размерами естественного прироста населения эти потери были ничтожны. С середины 1960-х гг. число эмигрантов еще уменьшилось в связи с быстрым ростом японской экономики, который повлек 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 1960–1970-х гг. было также незначительным. Что нашло отражение в делении всех иммигрантов на «староприбывших» («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 1980-х гг. и после, когда стала меняться миграционная политика, при изменении структуры населения Японии и вовлечении ее в процессы глобализации<sup>173</sup>.

До 1980-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 все еще жестко регла-

---

<sup>173</sup> *Kashiwazaki Ch.* Japan: From Immigration Control to Immigration Policy? // <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=39> по состоянию на апрель 2003 г.

ментируется и остается основным объектом миграционной политики государства. Хотя правительство поощряет прием иностранных высококвалифицированных работников технических специальностей, политика по приему неквалифицированных трудовых ресурсов остается ограничительной.

В настоящее время внешняя миграция Японии все 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. человек, 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**

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 иностранцев» (Alien Registration Law).

Иммиграция и эмиграция регулируются 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 ми-

грации, в отличие от нее, 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<sup>174</sup>.

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 выдается Сертификат регистрации иноподданного (Certificate of Alien Registration), который должен возобновляться каждые 5 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 вольнонаемные вооруженных сил США и ООН, а также члены их семей.

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, чье наказание 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 мигрантов<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> Japan, Ministry of Justice, Immigration control and refugee recognition act. (Unofficial translation) Cabinet Order No.319 of 1951. Latest Amendment: Law № 135 of 2001 // <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-19.html> по состоянию на май 2003 г.

<sup>175</sup> Japan, Ministry of Justice, Alien Registration Law. (Provisional translation) Law № 125 of 1952. Latest Amendment: Law № 134 of 1999 // <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-56.html> по состоянию на май 2003 г.

В декабре 1989 г., 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 г. Вместе с некоторыми изменениями закона «О регистрации иностранцев» от 8 января 1993 г. 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 г. 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, проживания и работы иностранцев в Японии. Определенный 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, журналист, инвестор, юрист, финансовая деятельность, медицинский работник, исследователь, 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 дает возможность иностранным стажерам 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 стажеров, должны уведомлять правительство, когда эти стажеры проходят программу и возвращаются в свою страну.

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% которых из азиатских стран), а 1/5 – на браки японок с иностранцами<sup>176</sup>.

Японское гражданство на протяжении уже нескольких лет выдается порядка 15 тыс. чел. в год, примерно 2/3 из них корейцы, а 1/3 – китайцы. При этом Япония, в отличие от многих других стран, не предоставляет автоматически свое гражданство всем родившимся на ее территории.

Япония остается 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 (большинство 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 на определенный период времени.

---

<sup>176</sup> OECD, Trends in International Migration, 2002. P. 208.

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 разрешение 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 тот, и другой предполагают, что высадившись в том или ином месте иностранцы должны покинуть Японию через другой порт.

Лицо, получившее безвизовое разрешение на въезд, должно строго соблюдать установленные для него 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.

### **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 жесткое миграционное законодательство, в стране находится большое количество нелегальных иммигрантов.

Основную часть незаконной иммиграции составляют случаи, когда гражданам 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%) максимума в мае 1993 г. в 298,7 тыс., оно также меньше на

19,6 тыс. чел. (8%) значения января 2000 г., что показывает продолжающуюся тенденцию к сокращению числа нелегалов.

По стране происхождения – это 56 тыс. корейцев из Республики Кореи (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%).

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» (т.е. 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 разрешение 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 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 г. в японское иммиграционное законодательство были внесены поправки, по которым незаконное пребывание иностранцев стало класси-

фицироваться как самостоятельное преступное деяние и наравне с незаконным въездом влечет теперь за собой уголовное наказание в виде лишения свободы на срок до 3-х лет и (или) штрафа в размере 300 тыс. японских иен. Действие запрета на повторный въезд в Японию для лиц, уличенных в незаконном пребывании, увеличено с 1 года до 5 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 приему иностранных высококвалифицированных работников технических специальностей, сохраняя пока 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»<sup>177</sup>.

В недавнем докладе ООН по демографической ситуации в ведущих промышленно развитых странах эксперты организации советуют Японии ежегодно принимать не менее 600 тыс. иммигрантов, чтобы восполнить стремительно сокращающееся работоспособное население. К 2050 г., по мнению экспертов, их число в стране следует довести до 33 млн чел.

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.

---

<sup>177</sup> OECD, Trends in International Migration, 2002. P. 209.

## 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 они 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 из почти 40 стран)<sup>178</sup>.

**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 направле-

---

<sup>178</sup> *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.

ниям и масштабам миграционных процессов. Большие временные интервалы между переписями, как правило, 5 или 10 лет, не позволяют проследить ежегодную динамику миграционных потоков.

**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 XX в. 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 на прежнем месте проживания и постановка на учет в новом. Многие регистры предусматривают и учет миграции семей, в этом случае мигрантами заполняются специальные формуляры (декларации)<sup>179</sup>. Положения для заполнения в регистрах ряда стран приведены в *табл. 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

---

<sup>179</sup> Poulain M. Comparing Data Sources for Measuring International Migration in Central and Eastern Europe / Eurostat Working Papers. 1997.

совершенны, все же могут быть лучше подобных данных, полученных переписями и выборочными обследованиями<sup>180</sup>.

Таблица 1

**Наличие и типы регистров населения  
в отдельных зарубежных странах**

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

<sup>180</sup> Goldstein S. Research Priorities and data needs for establishing and evaluating population redistribution policies // Population Distribution Policies in Development Planning / UN, NY, 1981. P. 183–203.

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, проживающих на законных основаниях 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 основные социально-демографические характеристики), 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 прочее, т.е. 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, которые 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 основных источников данных о социально-демографических характеристиках мигрантов. Например, в США вопросы о миграции включены в проводимые с 1940-х гг. текущие обследования населения (выборка составляет 50–60 тыс. домохозяйств), в Бразилии – в ежегодное национальное обследование населения (объем выборки равна 65 тыс. домохозяйств). Основным недостатком обследований состоит в том, что их применение ограничено при оценке общих объемов миграционного притока. В *табл. 2* представлены основные источники данных по международной миграции населения в развитых странах.

Таблица 2

**Источники данных по международной миграции  
по отдельным странам**

Страна	Потоки		Иностранное население	
	иммиграция	эмиграция	по гражданству	по месту рождения
1	2	3	4	5
<b>Австралия</b>	Вид на жительство, статистика пограничного контроля	Статистика пограничного контроля	Переписи	Переписи
<b>Австрия</b>	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения
<b>Бельгия</b>	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения	
<b>Великобритания</b>	Статистика пограничного контроля	Статистика пограничного контроля	Обследования	Переписи
<b>Германия</b>	Регистры населения	Регистры населения	Регистры иностранного населения	
<b>Греция</b>	Вид на жительство		Вид на жительство, переписи	
<b>Дания</b>	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения
<b>Израиль</b>	Вид на жительство			
<b>Исландия</b>	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения
<b>Испания</b>	Вид на жительство		Вид на жительство, переписи	
<b>Италия</b>	Вид на жительство		Вид на жительство, переписи	
<b>Канада</b>	Вид на жительство, статистика пограничного контроля	Статистика пограничного контроля		Переписи

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5
<b>Люксембург</b>	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения	
<b>Нидерланды</b>	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения
<b>Новая Зеландия</b>	Вид на жительство, статистика пограничного контроля	Статистика пограничного контроля	Переписи	Переписи
<b>Норвегия</b>	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения
<b>Португалия</b>	Вид на жительство		Вид на жительство, переписи	
<b>США</b>	Вид на жительство, статистика пограничного контроля		Переписи	Переписи, Обследования
<b>Финляндия</b>	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения
<b>Франция</b>	Разрешение на работу		Вид на жительство, переписи	Переписи
<b>Швейцария</b>	Регистры иностранного населения	Регистры иностранного населения	Регистры иностранного населения	
<b>Швеция</b>	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения	Регистры населения

Источник: Билсборроу Р., Хьюго Г., Оберай А., Злотник Х. Статистика международной миграции. Рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. ILO, 1997; 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	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
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			Ча- стич- но	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			
Национальный идентификационный номер		X	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				Ча- стично						

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
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
Дата заполнения/Отправки регистра				X	X	X	X				
Дополнительная информация о миграции				X	X						
Характеристика нового жилища					X						
Декларация домовладельца	X				X						
Информация о других возможных местах проживания	X										

Источник: 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. P. 553–572.

## Библиография

1. *Билсборроу Р., Хьюго Г., Оберай А., Злотник Х.* Статистика международной миграции. Рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. ПЛО. М., 1999.
2. *Витковская Г.* (ред.) Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России. М., 2002.
3. *Гайдар Е.Т.* Современный экономический рост и динамика населения. М., 2003; [http:// www.iet.ru/gaidar/dinamikanaselenia.htm](http://www.iet.ru/gaidar/dinamikanaselenia.htm) по состоянию на апрель 2003 г.
4. Госкомстат РФ. Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. М., 2003; <http://www.gks.ru>
5. *Денисенко М.Б.* Динамика и территориальные особенности современных миграционных процессов в Российской Федерации // *Население и кризисы*, 1996. Вып. 2.
6. *Денисенко М.Б.* Замещающая миграция / *Международная миграция и современный мир*. М., 2001. Вып. 5.
7. *Денисенко М.Б.* Эмиграция из России по данным зарубежной статистики / *Международная миграция и современный мир*. М., 2001. Вып. 8.
8. *Иванов М.М.* США: правовое регулирование иммиграционного процесса. М., 1998.
9. *Ионцев В.А.* Международная миграция населения: теория и история изучения. М., 1999.
10. *Красинец Е., Тюрюканова Е.* Международная трудовая миграция. Политика принимающих стран. М., 2000.
11. *Красинец Е., Кубишин Е., Тюрюканова Е.* Незаконная миграция в Россию. М., 2000.
12. *Марианьский А.* Современные миграции населения. М., 1969.
13. Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека. «Круглый стол»: проблемы, дискуссии, предложения. Отв. ред. Арутюнов М.Г. Международная правозащитная ассамблея. М., 2002.
14. *Мионов В.Ф., Мионов А.В.* Гражданство в Российской Федерации. Российские и международные акты. Комментарии законодательства. М., 2003.

15. Международная организация по миграции. Регулирование миграции в странах СНГ: законодотворчество и трансграничное сотрудничество // Открытый форум МОМ, 2002. Спец. выпуск 3.
16. Международная организация по миграции. Иммиграционная политика западных стран. М., 2002.
17. Международная организация по миграции. Тенденции в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной Азии. М., 2002.
18. Министерство по делам федераций, национальной и миграционной политике. Федеральная миграционная программа на 2002–2005 годы. Проект. 2001.
19. Министерство по делам федераций, национальной и миграционной политики. Федеральная миграционная программа на 2002–2004 годы. Проект. 2001.
20. Мукомель В., Паин Э. (ред.). Вынужденные мигранты в Центральной России. М., 1999.
21. Новое иммиграционное законодательство Соединенных Штатов Америки. Справочник. М., 1992.
22. *Олигер Райнер*. Нелегальная иммиграция в Германию: новый вызов 1990-х годов // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002.
23. Правительство Российской Федерации (2003), Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р.
24. *Полян П.* Опыт иммиграционной политики и положение иностранцев в Германии // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002.
25. *Савоскул С.С.* Русские нового зарубежья. Выбор судьбы. М., 2001.
26. *Сердечнов А.* В Москве будет жить миллион китайцев. <http://www.rbcdaily.ru/news/policy/index.shtml?2003/08/05/43565>
27. *Тандонне Максим*. Иммиграционная политика во Франции и проблема нелегальной миграции // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002.
28. *Хомра А.У.* Международная миграция и демографическое развитие Украины // Международная миграция населения: Россия и современный мир. М., 2000. Вып. 5.
29. *Чернышова О.* Законодательные амнистии для незаконных иммигрантов: может ли западный опыт быть полезен для России? // Им-

- миграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002.
30. *Чудиновских О.С.* Текущий учет миграции в России: оценка качества и поиск альтернатив / Миграция в странах СНГ и Балтии: через различия проблем к общему информационному пространству. М., 2001.
  31. *Чудиновских О.С.* Шестая международная конференция проекта «Метрополис» и проблемы миграционной политики России // Вестник Российского гуманитарного научного фонда, 2002. № 3.
  32. *Aleinikoff A.* International Dialogue on Migration. MPRP, 2002.
  33. Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, <http://www.immi.gov.au/> по состоянию на июль 2003 г.
  34. Australian Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (2003). Abolition of the 'White Australia' Policy/ <http://www.immi.gov.au/facts/08abolition.htm>
  35. Australian Immigration Policy [www.skilled-migration-australia.com/australian-immigration-policy/](http://www.skilled-migration-australia.com/australian-immigration-policy/) по состоянию на июль 2003 г.
  36. *Bedford R.* The Politicization of Immigration // <http://www.migration-information.org/Profiles/display.cfm?ID=86> по состоянию на май 2003 г.
  37. *Bendel P.* The blocked German Immigration Policy. The paper to be presented at the second meeting of the University association on Contemporary European Studies. Manchester 11<sup>th</sup> –12<sup>th</sup> April 2003.
  38. Bureau of Citizenship and Immigration Service, <http://www.immigration.gov>
  39. *Bertozzi A.* 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.
  40. *Bjorklund T., Andersen J.* Anti-Immigration Parties in Denmark and Norway/ University of Oslo (Norway), Aalborg University (Denmark), 1999.
  41. Böcker A., Groenedijk K., Havinga T., Minderhoud P. (eds.) Regulation of Migration. International Experiences. Amsterdam, 1998.
  42. Canada (1985), Citizenship Act. <http://laws.justice.gc.ca/en/C-29/text.html>
  43. Canada Gazette, Part II (2002), Immigration and Refugee Protection Regulation, Extra Vol. 136, № 9, Ottawa, Friday, June 14.

44. *Castles S., Miller M.* The age of Migration: International Population Movement in the Modern World. New York, 1993.
45. Center for Migration Studies. The Politics of Migration Policies, Edited by Daniel Kubat, New York, 1993.
46. Citizenship and Immigration Canada (2000). *Facts and Figures 2000, Immigration Overview*, <http://www.cic.gc.ca/>
47. Citizenship and Immigration Canada (2002). *Facts and Figures 2001, Immigration Overview*, <http://www.cic.gc.ca/>
48. Citizenship and Immigration Canada (2002). Forgoing our legacy: Canadian Citizenship and Immigration, 1900–1977. Public Works and Government Services Canada.
49. Citizenship and Immigration Canada (2002). Canada's Immigration law // <http://www.cic.gc.ca/English/pup/imm-law.html> по состоянию на май 2003 г.
50. *Coppel J., Dumont J-C., Visco I.* Trends in immigration and economic consequences. Economic department working papers № 284.OECD, 2001.
51. *Chrissanthaki Thana.* Population, migration and census in Eurostat. A guide to existing data and publications. Eurostat working papers, Population and social conditions/ 3/1999/E/ № 17.
52. Danish Immigration Service, <http://www.udlst.dk/>
53. Danish Ministry for Refugee, Immigration and Integration Affairs, <http://www.inm.dk>
54. Denmark. Consolidation Act No. 458 of 7 June 2001.
55. Denmark (2001), Consolidation Act on Integration of Aliens in Denmark № 223 of 31 March 2000.
56. Department of Homeland Security (2003), Homeland Security Act of 2002.
57. 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.
58. *Donato K.M., Durand J., Massey D.S.* Stemming the tide? Assessing the deterrent effects of Immigration Reform and Control Act // *Demography*. Vol. 29. № 2. P. 139–157.
59. *Doomernik J., Penninx R., Van Amerstoot T.* A migration Policy for the Future. Possibilities and Limitations. Migration Policy Group. Brussels, 2000.
60. Dutch Immigration and Naturalization Service / <http://www.immigratiedienst.nl/> по состоянию на октябрь 2003 г.

61. Dutch Ministry of Justice/ Justice budget 2004: Stricter rules for integration / [http://www.justitie.nl/english/press/press\\_releases/180903\\_Justice\\_budget\\_2004\\_Stricter\\_rules\\_for\\_integration.aspx](http://www.justitie.nl/english/press/press_releases/180903_Justice_budget_2004_Stricter_rules_for_integration.aspx) по состоянию на октябрь 2003 г.
62. The European Convention. Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Conv. 850/03. Brussels, 18 July 2003.
63. Eurostat. European Social Statistics: Migration. Luxembourg, 2000.
64. Eurostat . European Social Statistics. Demography. Luxembourg, 2001.
65. Eurostat. La mesure de la migration clandestine en Europe. Vol. 1: rapport de synthese. Luxembourg, 1998.
66. Eurostat. La mesure de la migration clandestine en Europe. Vol. 2: rapport des experts. Luxembourg, 1998.
67. *Easterlin R.* Population, Labour Force and Long Swings in the American Economic Growth. 1968.
68. *Easterlin R. et al.* Immigration, Cambridge, 1982.
69. Facts and Figures of Japan. 2000.
70. *Franceschelli R.* 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.
71. Federal Statistical Office of Germany (2003), <http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/> по состоянию на июнь 2003 г.
72. Germany, Federal Ministry of Interior, <http://www.eng.bmi.bund.de> по состоянию на июнь 2003 г.
73. German Information (2003). Number of Asylum Seekers in Germany Rose in 2001, [http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol\\_asyl.html](http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_asyl.html)
74. Government of Finland (2002). Government Report on Implementation of the Integration Act/ Government Report № 5.
75. *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, 2001.
76. *Hamilton K., Simon P., Veniard C.* The Challenge of French Diversity. Migration Policy Institute. May 2002. <http://www.migrationinformation.org/>
77. *Heikkila E., Peltonen S.* Immigrants and Integration in Finland. Turku, 2002.

78. 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.
79. *Hord A.* Ireland: from Emigration to Immigration. The Open Republic Institute. Ireland, 2001.
80. *Janowski T.* EU must not slam door on immigrant, Expert say. Reuters, May 15 2003.
81. Japan, Ministry of Justice, Immigration control and refugee recognition act. (Unofficial translation) Cabinet Order No.319 of 1951. Latest Amendment: Law № 135 of 2001 // [http://www.moj.go.jp/ ENGLISH/IB/ib-19.html](http://www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-19.html) по состоянию на май 2003 г.
82. The Japan Statistical Yearbook. 2003.
83. Japan, Ministry of Justice, Alien Registration Law. (Provisional translation) Law № 125 of 1952. Latest Amendment: Law № 134 of 1999 // <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-56.html> по состоянию на май 2003 г.
84. Illegalized migrants in the Netherlands/ <http://www.xs4all.nl/~ac/english/beleid/duitsboek.html> по состоянию на октябрь 2003 г.
85. Immigration and Immigrants. Statistics Norway. Oslo, 2002.
86. Inglis C. (2002), Australia's Transformation. <http://www.migrationinformation.org/Profiles/>
87. The Independent Commission on Migration to Germany. Structuring Immigration, fostering integration. Berlin, 2001.
88. Ireland. The Aliens Act № 14 of 10 April 1935.
89. Immigration Policy and the Skills of Immigrants to Australia, labour.ciln.mcmaster.ca/papers/2000/antecolclarktrejo.pdf
90. Ireland. The Immigration Act № 22 of 1999.
91. Ireland. The Illegal Immigrants Act № 29 of 2000.
92. Ireland. The Refugee Act № 17 of 1996.
93. Italy mulls opening doors to more immigrants, Reuters, July 13, 2000.
94. Italy. Legislative Decree № 286 of 25 July 1998 «Single text of immigration Laws» was executed by Decree № 394 of the President of the Republic of 31 August 1999.
95. Italy . Law № 189 of 30 July 2002.
96. *Kantaja E.* Towards the Development of an Integration Policy in Finland. Institute of Migration. Turku, 2000.
97. *Kashiwazaki Ch.* Japan: From Immigration Control to Immigration Policy? // <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm? ID=39> по состоянию на апрель 2003 г.
98. The Kodansha encyclopedia. 1999.

99. Kubat D. (ed.) The politics of Migration Policies. Settlement and Integration The First World into the 1990s. New York, 1993.
100. L'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) [http://www.auslaender.ch/amt/portrait/kurzportrait\\_f.asp](http://www.auslaender.ch/amt/portrait/kurzportrait_f.asp)
101. *Lowell B., Findlay A.* Migration of Highly Skilled persons from developing countries: impact and policy responses. International Migration Papers 44. ILO, Geneva, 2000.
102. *Martin D.A.* Immigration Policy and the Homeland Security Act Reorganization: An Early Agenda for Practical Improvements. Migration Policy Institute. Insight. 2003. April, № 1.
103. *Massey D.* Economic development and international migration. Population and Development Review, 1998. Vol. XXI. № 2.
104. *McLaughlan G., Salt J.* Migration Policies Towards High Skilled Foreign Workers, Report to Home Office, March 2002.
105. *Melotti U.* Italian Immigration Policy and the Italian Political Culture // *International Scope Review*. Vol. 2. Iss. 4. 2002.
106. New Zealand Immigration Service, <http://www.immigration.govt.nz/> по состоянию на май 2003 г.
107. New Zealand Government, Immigration Act 1987. Commenced: 21 April 1987.
108. *Niessel J.* The Management and Managers of Immigration. Migration Policy Group. Brussels, 2001.
109. Norway. The Immigration Act of 28 June 1988.
110. Norwegian Directorate of Immigration, <http://www.udi.no/>
111. OECD, Globalization, Migration and Development, Paris, 1999.
112. OECD, Trends in International Migration, Paris, 1999.
113. OECD, Trends in International Migration, Paris, 2000.
114. OECD, Trends in International Migration, Paris, 2001.
115. OECD, Trends in International Migration, Paris, 2002.
116. OECD, International Mobility of Highly Skilled, Paris, 2002.
117. *Oezcan V.* German Immigration Law Clears Final Hurdle. Migration Policy Institute. 1 September 2002. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=51>
118. Ostby L. Migration Policy Needs for Indicators / Statistics Norway, Oslo, 2000.
119. *Pedersen P.J., Smith N.* International Migration and Migration Policy in Denmark – Center for Labour Market and Social Research, Denmark, 2001.
120. *Poulain, Michel.* Mesurer les migrations à l'aide d'un registre de population: quelle comparabilité européenne? / Collecte et comparabilité des

- donnees demographiques et sociales en Europe. Chaire Quetelet 1991. UCL, Louvain-La-Neuve, 1995. P. 553–572.
121. Reintegration Approaches and policies in the Netherlands / <http://www.reintegration.net/netherlands/#>ЧАПТЕР по состоянию на октябрь 2003 г.
  122. *Salt J.* International movements of Highly skilled. Occasional papers 3. OECD, Paris, 1997.
  123. *Simon J.* The Economic Consequences of Immigration, Ann Arbor, The University of Michigan Press, Second Edition, 2002.
  124. SOPEMI. Trends of Migration to and from Norway, Oslo, 2002.
  125. Statutes of Canada, Chapter 21, Bill C-11, Assented to 1st November, 2001. <http://www.parl.gc.ca/>
  126. *Spencer S.* Recent Changes and Future Prospects in UK Migration Policy. Paper to be presented at the Ladenburger Discourse on Migration 14–15 February 2002.
  127. Statistical Yearbook of Foreigners in Denmark, 2002 – The Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, 2002.
  128. *Straubhaar Th.* New Migration Needs a NEMP (A New European Migration Policy). HWWA Discussion Paper, 95. Hamburg, 2000.
  129. *Stein D.* US Asylum Policy: Reforms Needed in Current System, 2001; [http://www.securitymanagement.com/library/Document\\_asylum0502.pdf](http://www.securitymanagement.com/library/Document_asylum0502.pdf)
  130. *Steinberg T.* Reforming British Migration Policy, IEA Working Paper, 2000.
  131. *Stelzer I.* Immigration Policy for the Age of Mass Movement. IEA, London, 2001.
  132. Sweden, Aliens Act № 529 of 1989.
  133. Sweden, Aliens Ordinance № 547 of 1989.
  134. Sweden, The Act to Counteract Ethnic Discrimination № 134 of 1994.
  135. Swedish Integration Board, <http://www.integrationsverket.se/>
  136. Swedish Migration Board, <http://www.migrationsverket.se/>
  137. Swedish Immigration Policy – Fact sheet of Ministry for Foreign Affairs, № 4, 2000.
  138. *Thomas Brinley.* Migration and Economic Growth: A Study of Great Britain and the Atlantic Economy, London, 1954; 1973.
  139. United Nations, Statistical Division, European Communities Statistical Office (1995), Revision of the United Nations Recommendation on Statistics of international migration. New York. Mig/EI/5A/95.
  140. United Nations, DESA, Population Division (1998), International Migration Policy. New-York.

141. United Nations, DESA, Population Division (2000), Replacement Migration, ESA/P/WP.160.
142. United Nations, DESA, Population Division (2001), International migration from countries with economies in transition 1980–2000. Diskette Documentation. ESA/P/WP.166.
143. United Nations. International Migration from Countries with Economy in Transition: 1980–1999, New York, 2002.
144. United Nations, International Migration Report 2002. New York, 2002.
145. United Nations, Population Division, Measuring International Migration: Many Questions, Few Answers. New York, 2002.
146. United Nations, The State Matters. Immigration Control in Developed Countries. New York, 1998.
147. *Usdansky M.L., Espenshade T.J.* The H-1B Visa Debate in Historical Perspective: The Evolution of U.S. Policy Toward Foreign-Born Workers, 2000; <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg11.pdf>
148. U.S. Department of Homeland Security, Homeland Security Act of 2002, <http://www.bcis.gov/>
149. U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, 2001 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, Washington, 2003.
150. *Weil P.* 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, 1996.
151. *Zincone G.* Main Feature of Italian Immigration Flows – German Marshall Fund. 2002.