**Министерство образования и науки РФ**
**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования**
**«Пензенский государственный университет»**

Юридический факультет КафедраТГиПиП
(наименование)

Направление подготовки (специальность) 40.04.01«Юриспруденция»
(код и наименование)

Профиль Правовая политика в РФ и странах Евросоюза
(коди наименование)

# МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему Иммиграционная политика в странах Евросоюза и России: сравнительный анализ

**Студент(ка)(слушатель)** 15зюм5 _____ Н.В. Андреева
номер группы подпись, дата инициалы, фамилия

**Научный руководитель** д.ю.н., д.и.н., профессор
должность

Пензенский Государственный Университет _____ А.Ю. Саломатин
наименование организации подпись, дата инициалы, фамилия

Консультанты:

по_____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата инициалы, фамилия

по_____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата инициалы, фамилия

по_____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата инициалы, фамилия

**Нормоконтролер**: к.ю.н, доцент _____ Е.В. Наквакина
должность подпись, дата инициалы, фамилия

**Рецензент**_____
должность

_____ _____ _____
наименование организации подпись, дата инициалы, фамилия

*Работа допущена к защите в ГЭК* (протокол заседания кафедры от _____201 г. № )
Заведующий кафедрой ТГиПиП _____ А.Ю. Саломатин
название подпись, дата инициалы, фамилия

*Работа защищена с оценкой* _____ (Протокол ГЭК от ___ _____201 г. №_)

Секретарь ГЭК _____ ___Е.В. Наквакина__
подпись, дата инициалы, фамилия

Пенза 2017

# Содержание

**Введение** ……..……..3

**Глава 1** Динамика формирования иммиграционной правовой политики в странах Запада ……7

**1.1** Развитие миграционных процессов в странах Европы (XVII-XIX вв.) …7

**1.2** Основные этапы становления иммиграционного законодательства (на примере США) ……..……13

**Глава 2** Современный характер развития иммиграционной политики стран Евросоюза …….……32

**2.1** Миграционные процессы в Европе в XX – начале XXI вв. …….……...32

**2.2** Иммиграционная правовая политика Франции …….……..41

**2.3** Система иммиграционного права современной Великобритании ……50

**2.4** Иммиграционная правовая политика Германии ……58

**2.5** Иммиграционная политика Евросоюза ……....63

**Глава 3** Иммиграционная правовая политика России: исторические корни и современное состояние ……..……..…75

**3.1** Становление миграционного регулирования в России и СССР ……...75

**3.2** Развитие миграционной политики в современной России: от распада СССР до наших дней …….……81

**Заключение** ……97

**Библиография** ……...106

# Введение

**Актуальность темы** диссертационного исследования. Миграционная политика сегодня вызывает интерес самых широких кругов общественности. Миграция участвует в формировании рисунка расселения и структуры населения, трудового потенциала территории, изменении состава населения, способствует социально-экономическому развитию страны, а также разностороннему развитию личности. Все это подтверждает необходимость всестороннего изучения данного процесса не только в теоретическом, но и практическом плане.

По данным Международной организации по миграции (МОМ), в последние годы около 3% населения мира (приблизительно 150 млн. человек) живут вне страны своего происхождения, т.е. относятся к числу мигрантов. «Миграция – пространственная активность (перемещение) индивида, направленная на овладение ресурсами новых территорий и связанная с переменой места жительства», – так ученые-социологи характеризуют сущность миграции как общественного явления. Движущим мотивом для любой миграции является то, что она – естественное проявление мобильности человека, мотивированное его стремлением к улучшению условий своего существования. Миграция населения – это явление не сегодняшнего дня, оно имеет древнюю историю. На всем протяжении истории человечества наблюдаются активные миграционные процессы, связанные с колонизационной политикой государств, военными столкновениями, изменениями социально-экономических отношений и масштабными эпидемиями.

Объективно возрастающее вовлечение всех стран мира в миграционное движение представляет собой одну из ключевых политических проблем современности. Проблемы иммиграции активно обсуждаются и международными организациями, и в рамках отдельных государств. Иммиграция сегодня все чаще рассматривается не просто как передвижение

населения между странами, но и как источник экономических ресурсов, один из инструментов совершенствования человеческого потенциала, источник знаний, талантов, квалификации, капиталов, следовательно, как необходимый элемент стратегии экономического развития и повышения конкурентоспособности страны. Соответственно, в мире усиливается борьба за привлечение необходимых кадров. Под влиянием миграционных процессов произошло усложнение структуры обществ, усилилось социальное многообразие, миграционный прирост стал основным фактором изменения численности населения, мощным ресурсом развития экономики, социальной динамики.

Одновременно интенсификация процессов международной миграции несет новые вызовы и риски для принимающих стран: это проблемы ассимиляции новых членов общества, дополнительная нагрузка на системы медицины, образования, социальной защиты, на инфраструктуру и окружающую среду. Появление на территории государства больших групп людей, отличающихся по своему языку, культуре, традициям и верованиям от коренного населения, может грозить дестабилизацией общества. Серьезной опасностью в настоящее время является и возможное проникновение в страну носителей идеологии терроризма.

Основная задача иммиграционной политики любого государства на сегодняшний день заключается в том, чтобы использовать возможности, которые дает иммиграция для обеспечения экономики необходимыми человеческими ресурсами, и не поставить при этом под угрозу национальную безопасность, понимаемую не только как недопущение террористических организаций на свою территорию, но и как сохранение стабильности общества и уровня социальной защищенности своих граждан. Для этого необходимо совершенствование законодательной базы и системы мероприятий, обеспечивающих регулирование миграционных потоков, оптимизацию их численности и структуры, а также решение многочисленных

социальных проблем, возникающих в результате масштабного въезда иностранцев на территорию государства.

**Теоретическую основу** диссертации составляют труды таких российских ученых, как О.А. Иванова, А.Ю. Саломатина, О.С. Чудиновских, Т.Я. Хабриевой, В.В. Войникова, С.Е. Метелева, И.В. Ивахнюк, О.Ю. Потемкиной, О.Д. Воробьевой, Ж.А. Зайончоковской, Н.Н. Зинченко, А.В. Земсковской, В.А. Ионцева, В. Мукомель, К.О. Ромадановского, М.Л. Тюркина, И.Ч. Шушкевича, М.Б. Денисенко, О.А. Хараевой и др.

**Целью исследования** является комплексный анализ иммиграционной правовой политики в странах Евросоюза и России.

В соответствии с поставленной целью в работе решаются следующие **задачи**:

- определить основные этапы развития иммиграционного законодательства;

- проанализировать иммиграционную правовую политику в странах Евросоюза на примере Франции, Великобритании и Германии;

- выявить особенности становления иммиграционного законодательства в России, определить основные проблемы развития иммиграционной правовой политики России и попытаться найти пути их решения в условиях турбулентно изменяющегося мира.

**Объектом исследования** выступает иммиграционная правовая политика, проводимая в странах Европы и России.

**Предметом исследования** выступают этапы формирования, основные направления и механизмы осуществления иммиграционной правовой политики в странах Евросоюза и Российской Федерации.

**Методологическую основу исследования** составляют общенаучные методы познания, в том числе общефилософский, исторический, системно-структурный, структурно-функциональный, статистический, метод комплексного и системного анализа и другие, а также специальные

юридические: формально-юридический, сравнительно-правовой, технико-юридический и др.

**Эмпирическую основу** диссертационного исследования составили информационные материалы МВД России и ФМС России, а также материалы аналитических обзоров и статистические сборники о состоянии миграционной обстановки в Великобритании, Франции и России.

**Структура диссертации** определяется ее темой и содержанием. Работа состоит из введения, трех глав (девяти параграфов), заключения и библиографии. Основные выводы и предложения представлены в самом содержании работы.

# Глава 1 Динамика формирования иммиграционной правовой политики в странах Запада

## 1.1 Развитие миграционных процессов в странах Европы (XVII-XIX вв.)

История человечества неразрывно связана с миграцией населения, происходившей по разным причинам, но всегда с одной целью – переменой места жительства.

В первые тысячелетия развития человеческого общества миграции были связаны с освоением новых территорий. В период распада первобытнообщинного строя к причинам миграций добавились вооруженные столкновения племен. Происходило возникновение и крушение государств, формирование новых народов.

В начале Средневековья в итоге Великого переселения народов произошло смешение племен, что привело к формированию современного этнического состава современной Европы. Великое переселение народов можно рассматривать как составную часть глобальных миграционных процессов, охватывающих семь-восемь веков. Оно происходило в Европе в IV-VII вв., этнические перемещения с периферии Римской империи были инициированы вторжением гуннов с востока в середине IV века н. э.

Характерной особенностью переселения был тот факт, что ядро Западной Римской империи (включая в первую очередь Италию, Галлию, Испанию и отчасти Дакию), куда направилась, в конечном счёте, масса германских переселенцев, к началу V века уже было достаточно плотно заселено самими римлянами и романизированными кельтскими народами. Поэтому переселение народов сопровождалось культурными, языковыми, а впоследствии и религиозными конфликтами между германскими племенами и романизированным оседлым населением. Великие переселения заложили наследие для образования и развития на европейском континенте новых государств в период Средневековья.

На всем протяжении Средних веков массовые миграции были связаны с бегством крестьян от феодальной зависимости в свободные земли.

Для начала нового времени была характерна относительно высокая для того времени подвижность еврейского труда и капитала. С конца 15 в. и до середины 17 в. основные направления миграции евреев — перемещение из Западной в Центральную и Восточную Европу, а также миграция евреев Испании и Португалии на территорию Османской империи. Движение на Восток явно превосходило обратное движение евреев в страны Западной Европы, откуда они были изгнаны в предшествующие века и куда они начали возвращаться в 17–19 вв.

Процесс миграции шел с различной интенсивностью, иногда с ускорением, иногда с остановками и откатами. У сефардских евреев можно установить два главных направления миграции: один поток направлялся с Пиренейского полуострова к Средиземному морю — в Италию, на Балканы, а также в европейские и азиатские владения Османской империи; второй поток шел в Южную Францию, в Нидерланды, Гамбург и Англию. Ашкеназские евреи направлялись из Германии через Австрию в Богемию и Венгрию; второй поток шел через Богемию в Польшу, Литву, Белоруссию и Украину. Существовало несколько основных факторов миграции:

1. Движение в восточном направлении было связано с перемещением труда и капитала из более развитых в менее развитые страны и районы, в места, где был больший спрос на квалифицированный труд и денежные средства.

2. Религиозная общность евреев, близость обычаев, общий язык, наличие сложившихся по пути следования организованных еврейских общин и относительно высокий уровень ликвидности капитала у капиталовладельцев облегчали подвижность труда и капитала, а стало быть, и сам миграционный процесс.

3. Миграция и подвижность труда и капитала позволяли распределить их на большой территории более эффективно при сохранении культурного и экономического сотрудничества между старыми и новыми общинами.

4. Страны, куда прибывали еврейские мигранты, были заинтересованы в квалифицированной рабочей силе и притоке денежных средств.

5. Миграция на Восток была способом выживания в условиях изгнаний и притеснения евреев в странах исхода. Она сказалась не только на экономике, но и на всей еврейской жизни. Расширились связи отдельной общины, ведущие иешивы привлекали учащихся из весьма отдаленных местностей, странствующие мудрецы-мистики и проповедники мессианских идей привлекали сторонников из разных стран.

В середине 17 в. в период резни Б. Хмельницкого на Украине, русского и шведского вторжения в Польшу и ухудшения экономического положения в этих странах произошел поворот в направлении миграции: поток беженцев из Восточной Европы достиг Западной Германии и даже Нидерландов. С середины 18 в. началось незначительное, но непрерывное перемещение восточноевропейских евреев в Западную Европу и Северную Америку[1].

Великие географические открытия XVI-XVIII веков привели к колонизации и массовому переселению населения на открываемые земли. Но по-настоящему миграция возросла в XIX веке в результате бурного развития промышленного производства, так как происходило перенаселение одних стран при острой нехватке рабочей силы в других. Потоки населения направлялись в основном в США, Канаду, Австралию, Новую Зеландию, Аргентину, Бразилию, Южную Африку.

Начиная со времен Великих географических открытий, Европа была основным регионом оттока населения. Только за столетие, с 1815 по 1914 гг., «чистая» эмиграция из нее составила 35—40 млн. человек. Среди эмигрантов преобладали жители Великобритании, Франции, Германии, Италии,

[1] Экономика. Экономика евреев в 17-18 вв. Электронная еврейская энциклопедия http://eleven.co.il/article/15434

Скандинавских и Пиренейских стран, а со второй половины XIX века в процессе эмиграции стали больше преобладать жители восточных регионов Европы – из Австро-Венгрии, Балканских стран и России. Некоторые ученые называют этот процесс «новой эмиграцией». Данная тенденция продолжалась и в межвоенный период[2].

XIX в. считается веком массовых переселенческих движений. Миграции или перемещения людей вызывались многими причинами – экономическими, политическими, национальными, религиозными. Богатства недр Нового Света, земельные просторы требовали рабочих рук. Законодательства США, латиноамериканских стран покровительствовали иммиграции. Организовывались вербовочные пункты, широкая сеть поощрительных обществ по переселению. В 1800 — 1900 гг. из Европы в Америку эмигрировали 28 млн. человек. Первое место по численности мигрантов занимала Англия, из которой за эти годы выехали около 13 млн. человек. Иммиграционный поток не мог не возрасти после 1870 года, когда парусные суда были полностью заменены паровыми. Железнодорожные компании (прежде всего американские), получившие в собственность от правительства огромные массивы земель, были заинтересованы в их заселении и стимулировали иммиграцию из Европы (так произошло с поволжскими немцами, поселившимися в Канзасе, или с украинцами, устремившимися в провинцию Альберта). Однако чаще всего переселенцы размещались не в сельской местности, а в городах или в горных посёлках (где добывались драгоценные металлы). Была распространена и сезонная миграция - не только в Европе, где она восходит к XVII веку, но и в переселенческих странах. Основное значение переселенческих движений состояло в том, что они ускоряли экономическое развитие стран, нуждавшихся в притоке рабочей силы, приводили к колонизации слабозаселенных районов, способствовали вовлечению различных регионов в

[2] Юрин А.В. Миграционные процессы в странах ЕС и пути их регулирования: автореф. дис. … канд. эк. наук. М., 2010

систему мирового хозяйства. При этом в начале XX в. существенно сократилась миграция из Англии и Германии, зато значительно возросла из менее развитых стран — Италии, Балканских стран, Восточной Европы. Возросло переселение из развитых стран в экономически отсталые с целью подчинения последних. Подобный характер носила миграция из Франции в Северную Африку. В целом же европейская миграция привела к заселению многих районов Северной и Латинской Америки, Австралии, Океании.

В современном понимании иммиграционная правовая политика начала формироваться в наиболее индустриально развитых странах, но, несмотря на некоторую общность причин иммиграции («поиск лучшей жизни»), понимание и отношения к явлению иммиграции в разных странах было разным и соответствовало не только историческому и экономическому контексту этих стран, но и во многом определялось идеологическими установками.

Миграция, являясь закономерным явлением в жизни цивилизации, только в условиях индустриального общества в XIX-XX вв. приобретает продуманную политико-правовую основу. До этого она носила в большей степени стихийный характер и регулировалась больше естественными стимулами и ограничениями. Безусловно, переселенческая политика существовала уже в древнейших государствах, но говорить об иммиграционной правовой политике, как о сформировавшемся явлении можно лишь с конца XIX века, когда правовая политика в отношении иностранцев приобретает системный характер. Это связано, во-первых, с развитием транспорта – «революцией коммуникаций» середины XIX в., что облегчает и ускоряет сам процесс перемещения и пересечения границ. Во-вторых, на фоне развития коммуникаций иммиграция становится индивидуальным процессом. До этого перемещения, межгосударственные и тем более межконтинентальные, носили в большинстве своём коллективный (племенной, клановый, общинный) характер. Таким образом, на первый план выходят отношения государство – индивид, что вместе с развитием права и

правового государства и порождает потребность в развитии целенаправленного правового регулирования[3].

Иммиграционная правовая политика и различные подходы к регулированию иммиграционного процесса сформировались исторически. Все страны иммиграции можно разделить на две группы:

- страны пионерской иммиграции – США, Канада, Австралия, где население страны формируется за счет переселенцев,

- страны новой иммиграции – Великобритания, Франция, Германия, Италия, Нидерланды, в которых сформировавшееся местное население сталкивается с чуждыми в культурном и этническом плане иностранцами.

Из стран пионерской иммиграции следует выделить такую уникальную страну как США. И на примере развития классической иммиграции рассмотреть основные этапы становления иммиграционного законодательства.

[3] Саломатин А.Ю. Иммиграционная правовая политика: учеб.-метод. пособие / А.Ю. Саломатин, К.А Манцерев. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2012. – 96 с.

## 1.2 Основные этапы становления иммиграционного законодательства (на примере США)

США как страна, созданная переселенцами, задачу привлечения человеческих ресурсов, которые могут внести вклад в развитие экономики, одновременно создавая и сохраняя цельное и стабильное общество, должны были решать и решали практически с первых дней своего существования. Выстраивание ядра нации, создание того, что сегодня называют "американской идентичностью", на протяжении многих десятилетий осуществлялось в условиях достаточно жесткой охранительной политики. Параллельно с развитием общества и совершенствованием его институтов происходила постепенная гуманизация и демократизация иммиграционной системы, реализовывались новые подходы.

Состояние миграционной системы США отражает развитие страны классической иммиграции, заложившей основу ее современной этнонациональной структуры со времени, когда английские переселенцы в Пенсильвании озаботились масштабом иммиграции немцев.

США как государство изначально формировались в значительной степени за счет притока поселенцев – иммигрантов. Система государственного регулирования иммиграции прошла несколько этапов развития:

- этап неограниченного освоения новых земель (до конца XVIII века);

- этап зарождения иммиграционной политики и законодательства (до 30-х годов XIX века);

- этап первых проявлений антииммиграционной политики (до 70-х годов XIX века);

- этап перехода к системе национальных квот и ужесточения иммиграционной политики (до 50-х годов XX века);

- этап развития системы преференций при допуске иммигрантов в страну (до 70-х годов XX века);

- этап реформирования иммиграционного процесса, регулирования легальной «регулярной» иммиграции полезных для развития страны иностранцев.

В первые сто лет существования американского государства иммиграция в США не составляла проблемы, поскольку американское общество целиком состояло из переселенцев и обладало обширными возможностями для трудоустройства прибывающих приезжих. До начала XIX века не существовало никакого специального закона, касающегося иммиграции, и не велись официальные списки прибывающих. В XVIII веке вопрос об ограничении иммиграции не возникал.

В XVII - XVIII вв., когда юрисдикцию над иммиграцией и расселением приезжих осуществляли местные органы власти, а непосредственно процессом переселения занимались крупные компании и частные лица, иммиграционная политика носила ярко выраженный стимулирующий характер (оплата дорожных расходов, выделение земельных наделов, заключение контрактов и т.п.). В то же время уже в середине XVIII века принимаются меры для недопущения нежелательных элементов - североамериканские колонии активно протестуют против переселения на их территорию английскими властями осужденных, нищих и т.п.

В 1790 г. был принят первый в истории страны Закон о натурализации - Naturalization Act of 1790, который касался только «свободных белых лиц» с «должными моральными качествами». Согласно Закону, по прошествии двух лет иммигрант мог получить гражданство. Но находившиеся у власти федералисты были обеспокоены возможностью влияния новых иммигрантов (в основном французских радикалов) на политику США, и Конгресс принял новый закон, увеличив «испытательный срок» для претендентов на гражданство[4]. Закон о натурализации 1795 г. продлил минимальный срок проживания до 5 лет, а в 1798 г. – до 14 лет. Важным отличием Закона 1795 г. стало то, что он вытеснил натурализацию в штате и заменил еѐ

[4] Согрин В.В. Исторический опыт США, с. 125

натурализацией на федеральном уровне[5]. В дополнение к уже существовавшим требованиям желающим получить гражданство необходимо было доказать, что они прожили на территории одного штата не менее года.

В 1798 году был принят Закон о враждебных иностранцах, который не преследовал цель контролировать иммиграцию, скорее он был направлен на выбор людей, достойных стать гражданами Америки (отменен президентом Т. Джефферсоном в 1800 году).

Иммиграционная политика США в целом оставалась открытой и поощрительной на протяжении почти всего XIX века.

Во время экономического кризиса 1819—1820 гг. был принят первый федеральный закон для установления контроля над иммиграцией. Закон о пассажирах обязывал капитанов судов, прибывавших в США, предоставлять властям списки присутствовавших на борту (с указанием пола, возраста, профессии и гражданства). Эти списки отправлялись в Государственный департамент и были своеобразными первичными отчетами об иммиграционных потоках.

Между 1830 и 1850 гг. количество иммигрантов резко возросло. Присоединение к Великобритании и голод в Ирландии, революции во Франции и Бельгии, поражение революции в Германии и Польше, религиозные конфликты в Германии, Швейцарии, Норвегии и Уэльсе заставляли огромные массы людей пересекать океан, в эмиграцию все в больших размерах втягивались мелкие фермеры, а после отмены крепостного права в Австрийской империи – крестьяне.

В 1847 г. был принят закон, запрещавший превышать тоннаж судов, доставляющих иммигрантов, а Закон 1855 г. устанавливал минимальный метраж на каждого пассажира на корабле. Принятие Закона по сути было направлено на улучшение тяжелейших условий, в которых приходилось пребывать необеспеченным пассажирам. Но стремление переселиться в

[5] Legislation from 1790 to 1900, U.S. Citizenship and Immigration Services. National Park Service http://www.nps.gov/elis/forteachers/upload/Legislation-1790-1900.pdf

Америку было сильнее страха перед путешествием, так как даже низкоквалифицированные иммигранты зарабатывали в США больше, чем они получали на родине. В 1850-е годы зарплаты ирландцев составляли около 44% зарплат ирландских иммигрантов, зарплаты немцев – 52% от зарплат немецких иммигрантов, а норвежцев и шведов – 27% и 24%, соответственно[6].

После 1844 г. на запад США хлынул поток китайцев, к 1850 г. в Калифорнию их прибыло около 25 тысяч человек. На западе началась золотая лихорадка, требовавшая рабочих рук, и, хотя к самой золотодобыче их не допускали, китайцы выполняли множество работ, сопряженных с разработкой месторождений. Вторая волна китайской иммиграции была связана со строительством первой трансконтинентальной железной дороги в 1863—1869 гг. Согласно статистике, в строительстве принимали участие 10 тысяч китайцев из 12500 рабочих, обслуживавших стройку. По окончании строительства многие китайцы смогли найти себе другое применение, но многие остались без работы, брались за любое дело при минимальной оплате и составляли серьезную конкуренцию американцам.

Начиная с 1862 г. законодательным собранием Калифорнии и федеральным правительством был принят целый ряд законов, ограничивающих приток китайских иммигрантов и их права. Наиболее радикальным стал федеральный закон 1882 г. (Chinese Exclusion Act 1882), согласно которому находящиеся на территории США китайцы не могли претендовать на американское гражданство и должны были зарегистрироваться в специальных комитетах, оставив о себе самую подробную информацию. Вводился запрет сроком на 10 лет на приезд новых выходцев из Китая. Срок действия закона продлевался дважды - в 1892 и 1902 гг., а в 1904 г. его действие было признано бессрочным. Лишь в 1943 г. Конгресс США одобрил Акт об аннулировании закона 1882 года (Chinese Exclusion Repeal Act 1943), отменивший все законы, ограничивающие права и

[6] Martin Susan F. A Nation of Immigrants, p.87

запрещающие иммиграцию выходцев из Китая. Впервые за 60 лет китайцам был разрешен въезд в страну, они получили годовую квоту в размере 105 человек.

В 1850-х годах была весьма популярна так называемая Партия «незнаек» (известная также как Орден звездно-полосатого флага), которая возглавила националистическую политику, направленную против рабочих-иммигрантов и католиков. Она выступала за увеличение срока натурализации, всячески стараясь воспрепятствовать всем, кроме выходцев из западноевропейских государств, в получении гражданства США. Члены партии были убеждены, что восточные европейцы и католики своим присутствием подрывают культурные устои Америки. Некоторое время «незнайки» контролировали законодательные органы нескольких северо-восточных штатов. С началом Гражданской войны это движение утратило силу[7].

До 1875 г. въезд иностранцев регулировался правовыми актами отдельных штатов. В то же время федеральное правительство стало уделять все большее внимание проблемам иммиграции. В середине XIX века начался статистический учет въезжающих, а в переписях белые жители стали подразделяться на местных уроженцев (native-born) и родившихся за рубежом (foreign-born). В 1875 г. Верховный суд США постановил, что все вопросы, связанные с иммиграцией, относятся к компетенции федеральных властей. В этом же году был принят первый закон, положивший начало контролю качественного состава иммиграционных потоков - въезд в страну был запрещен лицам, совершившим ранее преступления. Окончательно на уровень федерального правительства контроль за иммиграцией перешел в 1891г., когда была введена должность суперинтенданта иммиграции (в рамках министерства финансов) и создана соответствующая служба. В 1906

[7] Саломатин А.Ю. Становление иммиграционной политики в странах Западного полушария и Европы: сравнительный историко-правовой анализ// Правоведение. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та. 2011. № 2. С. 95-103

году управление над иммиграцией было передано из министерства финансов министерству торговли и труда.

На последнее двадцатилетие XIX в. пришлась первая по-настоящему грандиозная волна иммигрантов. В 1880-е годы в страну въезжало более полумиллиона иммигрантов в год, тогда наступил первый «период ограничений» в истории американской иммиграционной политики.

Вместе с переводом контроля за иммиграцией под юрисдикцию федеральных властей появлялись и новые органы, регламентировавшие иммиграционную политику. В 1891 г. был принят Закон об иммиграции, согласно которому в рамках Министерства финансов была создана Служба контроля за иммиграцией (позднее переименованная в Бюро иммиграции). В Законе прописывался порядок досмотра и допуска иммигрантов. Согласно Закону в страну не допускались преступники, проститутки, лица с психическими расстройствами, лица, страдающие тяжелыми инфекционными заболеваниями, многоженцы, а также те, кто не мог доказать способность прокормить себя и мог стать обузой для общества. Впервые в иммиграционную политику оказалась вовлеченной Служба здравоохранения из-за введения ограничений медицинского характера. Закон 1891 г. сделал обязательной процедуру медицинского освидетельствования вновь прибывающих (хотя еще в 1882 г. был запрещен въезд лиц с психическими заболеваниями). Список заболеваний, служащих причиной отказа для въезда в США, расширялся и уточнялся многократно.

После 1917 г. создается "азиатская закрытая зона" - помимо китайцев въезд запрещается выходцам из Индии, Индокитая, Афганистана, Аравии, Южной и Юго- Восточной Азии. Японцы решением Верховного суда также были признаны несоответствующими для получения американского гражданства по причине своей расовой принадлежности. Только в 1952 г. закон Маккарена-Уолтера отменил просуществовавший около 70 лет запрет на въезд по расовому и национальному принципу (сохранив систему

страновых квот), и выходцы из Азии получили право на въезд в рамках определенных для них весьма незначительных квот.

Период 1920-х годов был отмечен дальнейшим ужесточением иммиграционных правил. Принято говорить, что существовавшая в это время система была системой "почти закрытых дверей". Это диктовалось многими причинами, в том числе стремлением сохранить однородную (не только в расово-этническом, но и в социальном плане) нацию. В 1918 - 1920 гг. Конгресс принял ряд законов, запрещающих въезд участникам различных антиправительственных выступлений в своих странах[8].

В 1921 г. впервые были установлены лимиты численности вновь въезжающих (они существуют поныне, хотя цифры меняются) и квоты для представителей различных национальностей. Согласно этому закону, максимальное число въезжающих в течение года не должно было превышать 357, 8 тыс. человек, квоты для различных национальностей устанавливались в пределах 3% от числа лиц той же национальности, которые проживали на территории США в 1910 г.

Законом 1924 г. к количественным ограничениям были добавлены новые ограничения по этническому принципу - согласно этому акту, численность новых переселенцев из какой-либо страны не должна была превышать 2% от числа уже проживающих в США выходцев из этой страны. Базой для расчета квот была принята перепись 1890 г., в результате чего общее годовое число въезжающих было сокращено до 164, 7 тыс. человек[9]. А в 1929 г. годовой лимит составил 150 тысяч, из которых более 51 тысячи разрешений было предоставлено Германии, 100 Греции, 0 Китаю[10].

Названные акты были направлены на сохранение сложившейся этнической структуры и на ограничение численности переселенцев из стран Южной и Восточной Европы, Австралии, Новой Зеландии, Африки, приток из которых резко увеличился с начала XX века. Считалось, что эти люди, не

[8] Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство. М., 1973 г.
[9] Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство. М., 1973 г., стр.42
[10] http://migrationpolicy.org/article/geopolitical-origins-us-immigration-act-1965

имевшие в основной своей массе образования и не знавшие английского языка, отличавшиеся по своим культурным и религиозным традициям от основного населения тогдашних Соединенных Штатов, могут дезорганизовать общественную жизнь и ухудшить ситуацию на рынке труда. В конечном итоге Северная и Западная Европа получила 82% квоты, Южная и Восточная Европа - 16%, на долю всех остальных приходилось 2%[11]. Для государств Западного полушария в тот период квоты не устанавливались - США стремились к поддержанию добрососедских отношений, а растущему сельскому хозяйству требовались рабочие руки латиноамериканцев. Система этнических квот была сохранена и подтверждена законами 1929 года (Акт о национальном происхождении - National Origins Act) и 1952 года (Акт об иммиграции и гражданстве - Immigration & Nationality Act). Последний был направлен на то, чтобы обширной британской квотой не могли пользоваться жители британских колоний, и устанавливал максимальную годовую численность иммигрантов каждой национальности и расы, которым мог быть разрешен въезд в страну для постоянного проживания.

Таким образом, в 20-е годы прошлого века возник один из основных принципов регулирования иммиграционных потоков в США - принцип квотирования, т.е. установления количественных ограничений для общего числа въезжающих, для прибывающих из отдельных стран и регионов, для различных категорий иммигрантов. Тогда же был заложен принцип "иммиграции вне квоты" для отдельных групп въезжающих. Первыми такими группами стали в 20-е годы ученые, преподаватели, врачи, медсестры - иммигранты, чья квалификация рассматривалась как необходимый для развития страны ресурс. Законом 1921 года был установлен приоритет для въезда членов семей, то есть был заложен принцип системы преференций - установления предпочтений в перечне оснований для получения иммиграционного статуса. Введение правила получения визы у

[11] Тен В.А. Иммиграционная политика США в XVII-XX вв. Краткий исторический очерк/В.А. Тен – М. : Диалог-МГУ, 1998

американского консула позволило отсечь часть потенциальных иммигрантов еще на предварительной стадии. Визовая система была введена в 1917 году и окончательно закреплена в 1924 году.

После поправок 1927 г. количество допускаемых иммигрантов снизилось до 150000 человек. Америка закрывала свою «золотую дверь», в 1930-е гг. в США въехало менее 500000 иммигрантов, всего одна восьмая от количества иммигрантов в предыдущее десятилетие, большая часть из них была беженцами, преследуемыми по политическим и религиозным мотивам (в основном из Испании и нацистской Германии).

Ограничения породили феномен нелегальной иммиграции. Многие европейцы иммигрировали в Канаду или Мексику (на которых квоты не распространялись), а оттуда перебирались в США.Созданная в 1924 г. пограничная служба начала патрулировать границы и морской берег страны. Когда в начале 1930-х гг. в ежегодном докладе министр труда заявил, что в США проживает около миллиона нелегальных иммигрантов из Мексики, именно пограничной службе было поручено разыскивать нелегалов и усилить контроль в районе Рио Гранде. Поиски усложняло то, что многие из этих иммигрантов были не мексиканцами, а европейцами, перебравшимися за океан.

С началом Второй мировой войны у США появилась еще одна причина для ограничения въезда иностранцев, а со вступлением страны в войну принимать иммигрантов стало просто опасно, так как среди них могли оказаться шпионы и диверсанты. В первые годы Второй мировой войны служба иммиграции перешла из Министерства труда в Министерство юстиции. В 1940 г. был принят Закон о регистрации иностранцев, согласно которому преступниками объявлялись те, кто «сознательно или умышленно защищает, подстрекает, консультирует или рассказывает о необходимости, желательности или правильности свержения правительства США»[12]. По этому же Закону все совершеннолетние постоянно проживающие на

[12] Smith Act of 1940. United States statutes at large. http://legisworks.org/sal/54/stats/STATUTE-54-Pg670.pdf

территории США неграждане были обязаны зарегистрироваться в государственных органах, заполнив анкету с указанием места работы и политических взглядов. Спустя четыре месяца были зарегистрированы четыре с половиной миллиона иностранцев. Основной целью закона было ослабление американской коммунистической партии и других организаций, которые, по мнению правительства, могли относиться к разряду опасных во время войны.

Вскоре был принят Закон об общественной безопасности, согласно которому консульства должны были отказывать в визе любому, если были основания предполагать, что деятельность данного иностранца может представлять угрозу для США или их жителей и относиться к разряду «подрывной»[13].

Важнейшей причиной въезда иммигрантов во время Второй мировой войны стала нехватка рабочих рук. После безработицы 1930-х гг. США впервые потребовались иммигранты. Весной 1943 г., после подписания договора с Мексикой, через Конгресс прошел Закон о привлечении брасеро (от испанского «рука»). Согласно этому Закону, южным штатам выделялась сумма в размере 26 миллионов долларов для перевозки, расселения и удовлетворения социальных нужд рабочих из Мексики. Рабочие приезжали для выполнения сезонных работ и возвращались домой на зиму. В Законе также оговаривалось, что брасеро может работать только в том случае, если его наниматель не будет снижать заработную плату американским рабочим, а условия труда будут для всех равны. Мексиканские рабочие получали статус трудового мигранта в США, но сохраняли постоянное место жительства и гражданство другой страны. В первые два десятилетия XX в. иммигранты из Латинской Америки составляли около 4% всего потока, а в конце 1950-х гг. – уже около трети всей легальной иммиграции. Договор с Мексикой возобновлялся каждый год, перерыв был сделан только с 1947 г. до 1951 г., но с началом Корейской войны в сельском хозяйстве снова потребовались

[13] Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство. (Политика и законодательство), с. 50

мексиканские брасеро. Самое большое количество рабочих – 450 тысяч – прибыло в 1959 г., а в 1964 г. программа брасеро была завершена.

В 1948 г. был принят Закон о перемещенных лицах, разрешивший въезд в страну всем, кто подвергался преследованиям по национальному и религиозному признаку или по причине политических убеждений. Беженцы впервые были выделены из общего иммиграционного потока. С момента принятия Закона и до 1952 г. в США въехало около 450 тысяч перемещенных лиц.

Закон 1952 года об иммиграции и гражданстве кодифицировал положения предшествующего иммиграционного законодательства, объединяя ранее принятые законы. Квоты не были устранены, была установлена система преференций. Потенциальные иммигранты были разделены на четыре категории:

- высококвалифицированные специалисты, получавшие право на 50% квоты, установленной для отдельной страны;
- ближайшие родственники американских граждан (родители, супруги и дети) 30% квоты;
- иммигранты по установленной системе национальных квот (не более 270 тысяч человек в год);
- беженцы.

Квота для стран Восточного полушария устанавливалась в 154 657 человек, при этом большая ее часть отдавалась странам Западной и Северной Европы. Южно- и Восточно- Европейские страны получили 15% от квоты. Граждане стран Азии и Африки могли иммигрировать в США числом не более 2000 человек.

Основания для получения американского гражданства, установленные Законом Маккарена—Уолтера, актуальны до сих пор. Для получения гражданства необходимо:

- достижение 18 лет;

- наличие постоянного места жительства (приобретенного на законных основаниях более чем за пять лет до обращения);
- законное постоянное пребывание в стране от двух лет;
- законное постоянное пребывание в штате, откуда подается заявление, от трех месяцев;
- обладание высокими моральными качествами;
- «преданность Конституции США, лояльное отношение к существующему строю и желание процветания США»;
- владение английским языком;
- знание истории США, понимание принципов государственного устройства страны[14].

Принятие в 1965 году Закона об иммиграции и гражданстве (Immigration & Nationality Act of 1965) стало важнейшей вехой в развитии иммиграционного законодательства США. Этот акт резко изменил структуру иммиграционных потоков, оказав тем самым серьезное влияние на этнический состав населения США.

Акт 1965 года был принят под воздействием целого ряда экономических, внутри- и внешнеполитических факторов. Возможность модернизации законодательства была подготовлена всем предыдущим развитием. К этому периоду система иммиграционного контроля в США сложилась институционально, а иммиграционное законодательство превратилось в одну из наиболее разработанных ветвей права. Развитая и стабильная американская экономика демонстрировала способность интегрировать значительные массы трудовых ресурсов. Экономическая необходимость заключалась в том, что наука и производство в этот период все острее нуждались в кадрах, а существовавшие ограничения тормозили их приток.

[14] Milestones 1945-1952, US Department of State, office of the historian. http://history.state.gov/milestones/1945-1952/ImmigrationAct

Актом об иммиграции и гражданстве отменялась существовавшая в течение десятилетий система установления квот по странам происхождения и дискриминационные квоты для азиатских стран. Национальность перестала быть основным критерием при решении о допуске иностранца в США. Законом 1965 года был определен общий объем иммиграции в 290 тыс. человек - около 40% этой квоты 15 предназначалось для стран Западного полушария без разбивки по странам, остальное - для Восточного полушария, каждая страна которого не могла использовать больше 20 тыс. виз. При этом сохранялась система преференций для членов семей американских граждан, иммиграция вне квоты для лиц с особыми талантами, право въезда для беженцев. В 1976 г. двадцатитысячные лимиты были распространены на страны Западного полушария. В 1978 г. Конгресс отменил установление квот для полушарий и ввел общий годовой лимит, установил предельное число для семейных и трудовых виз. Было решено, что граждане какой- либо одной страны не могут получить более 7% установленного ежегодного числа виз (как общего, так и по каждой из программ).

Мировое разделение труда и растущее лидерство США обуславливали приезд в страну все большего числа людей с самыми разными целями - деловыми, образовательными, научными и т.д. Законом 1965 года все въезжающие были разделены на две категории - иммигранты, целью приезда которых является постоянное проживание и возможное получение гражданства, и "не иммигранты" (nonimmigrant), приезжающие на заранее определенный и ограниченный период времени.

Закон 1965 года подвел своеобразную черту в развитии американского иммиграционного законодательства. Он сохранил все основные принципы и институты, создававшиеся в этой области десятилетиями, но отказался от жестких и архаичных правил и ограничений, превратившихся к этому моменту в тормоз для использования процессов иммиграции в интересах экономического и общественного развития страны. С принятием этого закона начинается период либерализации американского иммиграционного

законодательства. После отмены системы национальных квот стал стремительно увеличиваться приток иммигрантов из Греции, Португалии, Италии, а из латиноамериканских и азиатских стран он увеличился многократно.

Поток иммигрантов увеличился с двух с половиной миллионов в 1950-х гг. до четырех с половиной миллионов в 1970-х гг., при этом иммиграция из Европы снизилась с полутора миллионов до восьмисот тысяч. Иммиграция из стран Азии возросла со ста тридцати тысяч до полутора миллионов, иммиграция из Латинской Америки – с девятисот тысяч до двух миллионов. Иммиграционный поток в США после 1968 г. стал называться «новой новой иммиграцией» (так как иммиграция конца XIX — начала XX вв. называлась просто «новой»)[15].

В 70-е и 80-е годы идеологические требования к иммигрантам постепенно начинают ослабевать. Окончательно они исчезли к 1990 году. Закон 1990 года (Immigration Act 1990) не содержал практически никаких идеологических противопоказаний для въезда и получения вида на жительство. Этот акт стал определенным шагом на пути осуществления часто высказываемой идеи об учете потребностей экономического развития. Увеличив общее количество иммигрантских виз до 700 тысяч в год и сохранив преимущества при въезде в страну для родственников граждан США, он разделил въездные визы на категории, основными из которых стали семейные и трудовые (family-based и employment-based). Число трудовых виз определялось в 140 тысяч в год, преференциальными категориями были названы люди с выдающимися способностями, ученые, исследователи, управленцы. Одновременно было установлено, что для временной работы в США ежегодно могут приглашаться 65 тысяч высококвалифицированных специалистов. Были установлены также годовые квоты для работников

[15] Шлепаков А.Н., Шамшур О.В. Иммиграционная проблема: новые тенденции. // США: экономика, политика, идеология. 1984. № 3, с. 30

средней и низкой квалификации. Эти количественные параметры сохраняются до настоящего времени.

Закон об иммиграции 1990 г. обозначил совершенно новый виток в истории иммиграционного законодательства. Двадцать пять лет с начала периода либерализации потребовалось для того, чтобы Конгресс кодифицировал и усовершенствовал иммиграционную систему, изменил, согласно требованиям времени и историческим реалиям, систему иммиграционных виз и обозначил приоритеты в иммиграционной политике. Положения Закона усилили ответственность иностранцев за совершенные преступления и при этом облегчили жизнь законопослушным иммигрантам. Были пересмотрены положения о санкциях против совершивших финансовое преступление, увеличивались штрафы за подделку любых документов. На тысячу человек был расширен штат Службы пограничного патрулирования. Одновременно Закон был направлен на разрешение проблемы воссоединения семей и отвечал запросу времени на привлечение высококвалифицированных кадров для продвижения науки, культуры и спорта в США. Изменения иммиграционного законодательства по сей день происходят в рамках, установленных законом 1990 г.

В 1990 г. была принята специальная программа для иммигрантов-инвесторов (Immigrant Investor Program), известная как виза EB-5. Согласно ее условиям, для того чтобы получить green-card, необходимо вложить миллион долларов в создание нового предприятия или расширение существующего, в результате чего будет создано не менее десяти новых рабочих мест. Постепенно наряду с созданием новых предприятий стало допускаться и вложение средств в государственные облигации.

Вместе с ростом масштабов иммиграции стали стремительно нарастать и проблемы. Одной из самых острых стал рост нелегальной иммиграции. К концу прошлого века стала очевидной необходимость нового серьезного пересмотра и ужесточения иммиграционной политики - в стране начало нарастать недовольство ситуацией "открытых дверей", все шире

распространялись нэйтивистские настроения. На решение этих задач были направлены два важнейших закона конца XX века. Первый из них, принятый в 1986 году - Закон об иммиграционной реформе и контроле (Immigration Reform and Control Act of 1986 - IRCA), непосредственно касался проблемы нелегальной иммиграции.

Следующий шаг в области противодействия незаконному въезду в страну был сделан в 1996 году принятием Закона о борьбе с нелегальной иммиграцией и ответственности иммигрантов (Illegal Immigration Reform and Immigrants Responsibility Act of 1996 - IIRIRA). Закон направлен в первую очередь на борьбу с нелегальной иммиграцией. В это время в стране насчитывалось около 4 миллионов нелегалов. Данный закон даже называют иммиграционной реформой, так как он считается наиболее жестким из всех, принятых с начала 20-х годов. Закон содержал целый комплекс мер, препятствующих проникновению в страну нежелательных элементов. Прежде всего, это усиление охраны границ и пунктов въезда в страну, для чего численность соответствующих служб увеличивалась практически в два раза и выделялись значительные средства на техническую модернизацию их деятельности. Предусматривалось ужесточение уголовной ответственности для лиц, занимающихся нелегальной доставкой людей и изготовлением фальшивых документов, сроки тюремного заключения за эти преступления были увеличены до 10-15 лет. Процедура депортации также подверглась изменениям, для ряда категорий была предусмотрена ее упрощенная форма, то есть без судебного разбирательства и без права на апелляцию. Закон серьезно усложнил процедуру получения статуса беженца и расширил перечень оснований для отказа на въезд в США. Была ужесточена ответственность за нарушение сроков пребывания в стране. Лицам, превысившим разрешенное время пребывания на срок от полугода до года, въезд на территорию страны запрещался в течение трех лет, в случае превышения времени пребывания на срок более года - на 10 лет. В течение 10 лет не разрешен въезд и тем, кто был депортирован из страны.

К 1990-м годам иммигранты стали получать больше социальной помощи, чем коренные американцы. В связи с этим остро встал вопрос о том, кому и в каком объеме страна должна помогать на деньги налогоплательщиков. Эта проблема нашла свое отражение в принятом в 1996 году Законе о персональной ответственности и возможностях занятости (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act - PWRORA), получившем название "реформы вэлфера". Данный закон лишил нелегальных иммигрантов практически всех видов социальной помощи, а также серьезно изменил систему социального обеспечения иммигрантов, получивших право на постоянное проживание (permanent residence), но не являющихся гражданами. Они были лишены права на такие виды социальной помощи как продуктовые талоны (food stamps), дополнительные денежные выплаты (supplemental security income), помощь малоимущим семьям с детьми (assistance for needy families). Предоставление помощи в рамках указанных программ было сохранено только для беженцев и получивших политическое убежище в США, для военнослужащих и ветеранов военной службы, для проработавших в США 10 и более лет. Для беженцев и получивших политическое убежище срок выплаты пособия и медицинской помощи был ограничен пятью годами - если в течение этого времени человек не успевал оформить гражданство, то мог быть лишен социальной поддержки. В результате принятия закона помощи лишились 900 тысяч иммигрантов.

Американской общественностью закон был признан чересчур жестким, и уже через год некоторые его положения были пересмотрены. В 1997 году при обсуждении бюджета президент Клинтон и контролируемый республиканцами Конгресс сохранили выплаты вэлфэра приехавшим до 22 августа 1996 г. и получавшим его на момент подписания закона. Продуктовые талоны вернули инвалидам и тем, кому больше 65 и меньше 18, Medicaid оставили получателям вэлфэра, остальным - на усмотрение штатов. Штатам передавалось также право возобновить предоставление продовольственной помощи. Беженцам социальная помощь сохранялась в

полном объеме. Но "не иммигранты" и нелегалы могли рассчитывать только на срочную медицинскую помощь.

Практически все штаты с большой долей иммигрантов в составе населения воспользовались предоставленным им правом и сохранили оказание социальной помощи по целому ряду позиций. В частности, 250 тысяч иммигрантов (главным образом, семьи с детьми) вновь получили право на продуктовые талоны. Кроме того, ряд штатов, где было много иммигрантов, принял решение о создании разнообразных собственных программ помощи - бесплатное школьное питание, бесплатные прививки от болезней и т.п. Таким образом, хотя уровень социальных выплат иммигрантам в результате принятия закона 1996 г. удалось снизить, штаты в значительной мере смягчили удар. Сегодня по объему социальной помощи иммигрантам лидируют Калифорния, Иллинойс, Нью-Йорк, Флорида, Аризона, Мичиган, Техас.

Принятие актов 1990-х годов послужило основанием для ряда американских и российских исследователей сделать вывод о том, что в иммиграционной политике США наступил период ограничений и противодействия иммиграции. Так российский экономист В. А. Тен писал: «Принятие этих законодательных актов означало возвращение Соединенных Штатов на рельсы рестрикционизма, стремление официальных кругов не только максимально сократить нелегальную иммиграцию, но и в значительной степени контролировать качественный состав иммиграции в целом. Период либерализации иммиграционной политики в XX веке оказался весьма непродолжительным»[16].

В первом десятилетии XXI века США столкнулись с рядом серьезных вызовов, ответы на которые в значительной степени лежат в сфере регулирования иммиграционных потоков и совершенствования иммиграционного законодательства. К таким вызовам относятся: проблема

[16] В.А.Тен Иммиграционная политика США в XVII-XX вв. Краткий исторический очерк/В.А. Тен – М. : Диалог-МГУ, 1998

безопасности и борьбы с террористической угрозой; масштабная нелегальная иммиграция и ее негативное воздействие на социальную стабильность общества; необходимость более активного использования международного рынка труда для привлечения человеческих ресурсов в экономику, прежде всего - высококвалифицированных кадров, обеспечивающих повышение конкурентоспособности страны и сохранение позиций технологического лидерства.

Политики, ученые, представители деловых кругов стали все активнее высказываться за проведение серьезной перестройки иммиграционной системы, что могло бы дать ключ к решению указанных задач. Речь шла о поиске механизмов, позволяющих связать масштабы и структуру иммиграционных потоков с динамикой экономического развития, потребностями внутреннего рынка труда, демографической ситуацией, состоянием системы социального обеспечения. Был также поставлен вопрос о важности учета ситуации в отдельных регионах страны. Пути совершенствования законодательства чрезвычайно активно обсуждались на протяжении всего первого десятилетия текущего века, однако по большинству вопросов консенсуса достичь не удалось.

Трагические события 11 сентября 2001 года явились чертой, после которой все проблемы иммиграции стали рассматриваться через призму национальной безопасности. Бывший в то время президентом Дж. Буш сразу же предпринял ряд мер, направленных на усиление пограничного контроля и ужесточение въездных процедур. Вскоре была проведена реформа органов, занимающихся вопросами иммиграции. В ноябре 2002 года президент подписал Закон о внутренней безопасности (Homeland Security Act), на основании которого было создано новое министерство – министерство внутренней безопасности (Department of Homeland Security). Служба иммиграции и натурализации (U.S. Immigration and Naturalization Service), существовавшая ранее в рамках министерства юстиции, была упразднена. В составе вновь созданного министерства, впервые в истории США, была

образована единая государственная служба, контролирующая прибытие в страну и физических лиц и товаров и состоящая из нескольких самостоятельных подразделений. Одно из них – Служба гражданства и иммиграции (U.S.Citizenship and Immigration Services - USCIS) занимается оформлением виз, проверкой всех въезжающих, следит за законностью их пребывания на территории США, рассматривает заявления об изменении статуса или срока пребывания. Основной задачей двух других подразделений – Службы таможенной и пограничной охраны (Customs and Border Protection) и Службы иммиграционной и таможенной полиции (Immigration and Customs Enforcement) - является обеспечение безопасности границ, контроль за передвижением через границу людей и грузов, предотвращение попыток нелегального проникновения в страну, провоза контрабандных и запрещенных товаров, расследование случаев нарушения таможенного и иммиграционного законодательства.

Иммиграционная политика в США - предмет острой политической борьбы. Поляризация Демократической и Республиканской партий последних лет привели к тому, что мнения по иммиграционной реформе разделяются по партийной линии.

Спрогнозировать, как решатся проблемы иммиграционной политики, стоящие перед правительством США сегодня, невозможно, но очевидно, что сложившееся положение не может сохраняться вечно, нельзя долго игнорировать миллионы людей, которые живут и работают в стране. История иммиграционной политики показывает, что любой закон, каким бы совершенным он ни казался на данный момент, должен быть достаточно гибким для соответствия требованиям меняющегося времени.

# Глава 2 Современный характер развития иммиграционной политики стран Евросоюза

## 2.1 Миграционные процессы в Европе в XX – начале XXI вв.

В развитии миграции населения в Европе со Времен Великих географических открытий по настоящее время выделяются три этапа: первый – со времен Великих географических открытий и до середины XX века, это время, когда Европа была основным регионом оттока населения. Позже, в межвоенный период и во время Второй мировой войны для Европы стали характерны массовые перемещения населения между самими европейскими странами.

Второй период – середина 1950-х – конец 1990-х гг., характеризует Европу как крупнейший в мире центр притяжения рабочей силы, когда происходит массовое привлечение иностранной рабочей силы в самые низкооплачиваемые и малопрестижные сферы деятельности.

Третий период наступил с конца 1990-х и продолжается по настоящее время. Европа остается регионом притяжения мигрантов. Кроме того, современному периоду развития миграционных процессов в Европе присущи и такие новые черты, как регулирование и ограничение иммиграции и повышение требований к качеству трудовых ресурсов (предпочтение отдается высококвалифицированной рабочей силе).

В годы Второй мировой войны стали преобладать миграции населения между самими европейскими странами и прежде всего Восточной Европы. Наиболее многолюдные внешние миграции в субрегионе были связаны с массовым вселением немцев в Германию из других стран. Из них на долю Западной Германии пришлось 7,4 млн. и Восточной — 4,3 млн. человек.

Для Западной Европы в первый послевоенный период наиболее характерной была массовая репатриация людей из бывших колоний Великобритании, Франции, Нидерландов, Бельгии. Например, из Алжира во Францию возвратилось не менее 1 млн. французов, из Индонезии в

Нидерланды — 300 тыс. голландцев. В целом в послевоенный период необходимо было репатриировать или переселить более 40 миллионов перемещенных лиц. Однако до середины 1950-х годов Западная Европа имела еще отрицательное сальдо миграций, то есть эмиграция превосходила иммиграцию.

В 1956 году после подавления восстания в Венгрии из страны в Западную Европу выехало более 200 тыс. чел., а в 1968 году после аналогичной ситуации из Чехословакии бежало чуть более 100 тыс. чел. Впервые беженцы с других континентов стали пребывать в Европу в 1970-е годы: из Чили и Уругвая в 1973 году, из Аргентины в 1976 году. В 1975 году Западная Европа приняла около 230 тысяч беженцев из Индокитая. К концу XX века Европа становится основным направлением стихийного прибытия лиц, ищущих убежище. Число ходатайств о предоставлении убежища, поданных в Западной Европе, достигло своего пика в 1992 году – 700 тыс. ходатайств.

Правовым фундаментом иммиграционной политики объединенной Европы являются различного рода международные договоры, хартии, конвенции, подписанные европейскими странами. Это Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г, Протокол № 4 от 16 сентября 1963 г. к Европейской конвенции о защите правах человека и основных свобод 1950 г. В частности ст. 13 Всеобщей декларации прав человека определяет: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну». Следствием этого явилась обязанность государства обеспечивать это право на свободу перемещений не только для своих граждан, но и для иностранных граждан и лиц без гражданства. Следует правда оговориться и отметить, что в п. 2 ст. 2 Протокола № 4 закреплено право каждого человека покидать любую страну, а не въезжать в любую страну (за исключением

права каждого человека на въезд в страну, гражданином которой он является)[17].

Основными из принимаемых мер по регулированию потоков мигрантов и беженцев стали: во-первых, стремление проводить политику «предотвращения въезда», направленную на то, чтобы не дать возможность, не имеющим надлежащих документов иностранцам, а в их числе и потенциальным просителям убежища, попасть в Европу; во-вторых, разработка методов предотвращения въезда тем, кому все-таки удалось добраться до границы; в-третьих, ограничительное применение Женевской конвенции 1951 года, путем исключения некоторых категорий заявителей из сферы охвата определения «беженец»; и наконец, введением различных «сдерживающих» мер, включая получающее все большее распространение автоматическое помещение ищущих убежища лиц под стражу, отказ в предоставлении социальной помощи и ограничения в трудоустройстве.

Помимо потоков беженцев Европа, начиная с 1950-х гг. превращается в крупнейший в мире центр притяжения рабочей силы. Так, в 1950 г. число иностранцев в Западной Европе составляло 5,1 млн. человек (1,3% от всего населения), к 1970 г. оно увеличилось до 10,2 млн. (2,2%), к 1980 г. — до 15 млн. (3,1%), а к 1990 г. — до 16,6 млн. (4%).

В конце 1990-х годов численность иностранцев только в странах ЕС, по некотором данным, достигла 20 млн. человек, а доля Европы в общем объеме мировых международных миграций увеличилась до 20%. Разумеется, в это число входят и мигранты по политическим и иным причинам, но основную массу пришлых людей составляли и составляют именно трудовые мигранты.

Главной причиной притяжения мигрантов в Западную Европу служит стремление к более высокому заработку и к более комфортным условиям труда и жизни, которые гастарбайтеры из более отсталых стран рассчитывают удовлетворить в самых высокоразвитых странах Западной

[17] Айдуганова О.В. Стандарты Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в области миграции населения и национальное законодательство государств ЕС / О.В. Айдуганова // Вестник ТИСБИ. – 2007. - № 2.

Европы. Именно они и составляют большинство всех иммигрантов, причем их доля в экономически активном населении, как правило, заметно больше доли иммигрантов во всем населении принимающих стран.

Начавшиеся в Европе после второй мировой войны интеграционные процессы в настоящее время интенсифицируются и привели к созданию современного Евросоюза.

В 1951 году ФРГ, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Франция, Италия подписали договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС, ECSC — European Coal and Steel Community), целью которого стало объединение европейских ресурсов по производству стали и угля, в силу данный договор вступил с июля 1952 года. С целью углубления экономической интеграции те же шесть государств в 1957 году учредили Европейское экономическое сообщество (ЕЭС, Общий рынок) (EEC — European Economic Community) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом, Euratom — European Atomic Energy Community). Самым важным и широким по сфере компетенции из этих трёх европейских сообществ являлось ЕЭС. Процесс развития и превращения этих европейских сообществ в современный Европейский союз происходил путём, во-первых, передачи всё большего числа функций управления на наднациональный уровень и, во-вторых, увеличения числа участников интеграции.

Создание Евросоюза разделило направления иммиграционной политики на две ветви: регулирование иммиграции внутри Евросоюза и регулирование иммиграции между странами Евросоюза и гражданами третьих стран.

Создававшийся как экономическое объединение Евросоюз в последнее время действует и как единый политический актор. В сфере иммиграционной политики, часть правовых и организационных вопросов были переданы специальным межправительственным органам.

Национальные иммиграционные законодательства европейских стран базируются не только на международно-правовой основе, но и на единых

принципах в этой сфере, закреплённых в таких межгосударственных актах, как Шенгенское соглашение, Маастрихтское и Амстердамское соглашения.

В становлении общей иммиграционной политики Европейского союза можно выделить три основных этапа. Вплоть до подписания Маастрихсткого договора (1992 г.) правила регулирования въезда и пребывания граждан третьих стран строго подчинялись логике межправительственного сотрудничества внутри Сообщества и международного сотрудничества отдельных государств-членов ЕС с третьими странами. С вступлением в силу Маастрихтского договора примат межправительственного подхода в сотрудничестве по вопросам внутренних дел и юстиции, который доминировал в 1970–1980-е годы, был закреплен юридически, что стало главным содержанием первого этапа формирования общей иммиграционной политики ЕС.

Следующим важным шагом было Шенгенское соглашение между шестью европейскими странами, которое выполняется с 26 марта 1995 г. Оно предусматривает, что входящие в него государства упраздняют всякий пограничный контроль на границах друг с другом. Государства-члены соглашения не осуществляют постоянный пограничный контроль на границах с другими государствами-членами. Поэтому граждане стран участниц Шенгенского соглашения имеют особый иммиграционный статус по сравнению с гражданами третьих стран. Таким образом, пограничный контроль над потоками мигрантов организован на внешней границе Шенгенской территории со странами, не входящими в это соглашение.

Второй этап составляет десятилетие между вступлением в силу Амстердамского и Лиссабонского договоров (1999-2009 гг.), которое можно обозначить как «Амстердамский период» развития Европейского союза. Амстердамский договор (1997 г.) усилил компетенцию Сообщества в иммиграционных вопросах, согласно его положениям Комиссия получила право исключительной законодательной инициативы в данной сфере. Однако регулирование легальной иммиграции стало предметом смешанной

компетенции ЕС и государств-членов лишь с вступлением в силу Лиссабонского договора.

Следует также отметить, что после того как в 2004 году ЕС пополнился десятью новыми членами из Восточной Европы, полностью границы для трудовых мигрантов из этих стран открыли только Ирландия, Великобритания и Швеция. В других странах были либо введены квоты, либо въезд трудовым мигрантам был запрещен полностью. Со временем некоторые страны либерализовали свое законодательство: границы для рабочих из Восточной Европы открыли Греция, Италия, Португалия, Испания, Финляндия, а о готовности сделать это заявили Бельгия, Дания, Франция, Люксембург и Голландия. Австрия и Германия, напротив, объявили, что сохраняют временные ограничения для мигрантов из стран - новичков ЕС[18].

На современном (третьем) этапе коммунитарный метод был распространен на все аспекты иммиграционной политики, в том числе регулирование легальной и трудовой иммиграции. Одно из главных достижений Лиссабонской реформы состоит в отмене принципа единогласия при голосовании в Совете по данным вопросам.

Отличительной чертой международной миграции конца XX – начала XXI вв. стало активное участие в данном процессе населения стран Восточной Европы, прежде всего выходцев из бывшего СССР. Кроме того, снизилась значимость классических детерминант миграции, таких как урбанизация, рынок труда, рост численности населения. На первый план вышел этнический фактор. В направлениях перераспределения населения преемственность в главных чертах сохранилась, но в основу деления стран на принимающие и отдающие мигрантов легли этнические различия.

Массовый приток иностранцев, в основном из афро-азиатских государств с иной культурой, укладом, религией, образом мышления,

[18] Трыканова С.А. Миграционная политика ЕС: актуальные тенденции организационно-правового регулирования / С.А. Трыканова // Российская юстиция. – 2010. - № 10. – С. 21-23

образованием, обострил, прежде всего, социальные проблемы европейских обществ, поставил под угрозу национально-культурное своеобразие европейцев, а в последнее время в связи с ростом исламского экстремизма и терроризма – и безопасность государств. Практически во всех европейских странах идеи синтеза и многообразия культур сегодня сменились стремлением к «жесткой интеграции» мигрантов в европейское общество на условиях компромисса: с соблюдением их гражданских прав в том объеме, в котором они не вступают в противоречие с национальными интересами и культурными традициями европейских государств.

Впоследствии, однако, гуманитарная направленность приёма беженцев во многом потеряла своё значение и стала лишь одним из способов иммигрировать в Европу, доступом к социальным пособиям и такому социальному обеспечению, которого иммигранты не имел у себя на родине. Более того, вопросы приёма беженцев стали одной из острейших проблем ЕС.

Нелегалы продолжают быть острой головной болью для Европы. Понимая всю деликатность данной проблемы, национальные государства не спешат отказываться от своих суверенных иммиграционных компетенций. Это касается, в частности доступа иностранной рабочей силы на внутринациональный рынок труда, предоставления разрешений на временное или постоянное проживание, тем более гражданства, условий найма рабочей силы. Евросоюз создал единый рынок труда только для своих резидентов, что же касается доступа резидентов третьих стран на этот рынок, режим Евросоюза не более либерален, чем в других промышленно развитых странах.

Таким образом, в настоящее время можно говорить о существовании общего вектора в эволюции иммиграционной политики Европейского Союза как единого надгосударственного образования – становление национальной иммиграционной правовой политики на единых принципах, с едиными сформулированными задачами. К этому подталкивают как и объективные

факторы - такие как общие внешние границы, так и субъективные - политические. Однако в виду особой деликатности и важности вопросов иммиграционной политики, сохранение суверенитета в этой сфере по-прежнему неизбежно.

## 2.2 Иммиграционная правовая политика Франции

Франция принимает иммигрантов на протяжении 150 лет, при этом можно выделить следующие периоды иммиграции.

На первом этапе, до середины 1950-х гг., иммиграция была незначительной. За первую половину XX в. количество иммигрантов, проживающих во Франции, увеличилось на 1,3 млн. чел. и составило 2,3 млн. чел. в 1954 г.

С середины 1950-х гг. до 1973 г. иммиграция носила массовый характер, что отвечало потребностям рынка труда послевоенной Франции. Более половины иммигрантов приезжали во Францию по трудовым мотивам, треть – в рамках воссоединения семей. В основном в страну прибывали молодые рабочие из Испании, Италии, Португалии, Марокко и Алжира.

В 1974 г. были приняты ограничительные меры в отношении иммигрантов, прибывающих с трудовыми целями (в связи резким ростом безработицы вследствие экономического кризиса и выхода на рынок труда людей послевоенных поколений). В то же время в 1974 г. была упрощена процедура иммиграции в рамках воссоединения семей. Это и стало главным мотивом иммиграции, причем среди иммигрантов резко увеличилась доля женщин.

Изменилась географическая структура иммиграции: доля стран Магриба превысила показатель европейских стран, который сократился с 66% в 1975 г. до 37% в 2011 г. Росла доля выходцев из стран Азии, Латинской Америки и Африки южнее Сахары, а с начала 1990-х гг. - из стран Восточной Европы и России. Как следствие, изменился национальный состав иммигрантов.

С 2009 г. в связи с углублением европейской экономической интеграции отмечается усиление иммиграционных потоков из европейских стран, преимущественно из Великобритании, Италии, Испании и Германии (в 2012 г. около 50% прибывших иммигрантов).

Особую обеспокоенность Франции в середине 90-х гг. вызывает постоянный рост нелегальной иммиграции, которая несет угрозы региональной безопасности. Наличие социальных и экономических проблем, а также рост безработицы в странах Северной Африки подталкивает людей уезжать за границу в поисках лучшей жизни. Предпринимаемые меры со стороны Франции, введение единого визового режима, также имеют свои лимиты. Поскольку существуют ограничения на въезд на территорию Франции - это ведет к увеличению случаев нелегального пересечения границы, развитию незаконного бизнеса, получившего широкое распространение.

Франция - одна из лидирующих стран, которая подвержена иммиграции. Более трети "нового населения" являются выходцами из бывших французских колоний. В итоге общая численность мигрантов-мусульман в Европе уже к 2000 г. резко возросла, и хотя точно определить её невозможно, по данным различных организаций, их от 15 до 25 млн. человек. Наибольшее число их во Франции (до 8 млн. человек, 9% населения), в Германии (от 3 до 3,5 млн., 4%), в Великобритании (3,3 млн., 4%), в Нидерландах (1 млн., 5%).

Эти иммигранты занимаются преимущественно неквалифицированным трудом, а уровень их заработной платы сравнительно низок по сегодняшний день.

Эволюция североафриканской иммиграции протекает под воздействием двух тенденций:

- ассимиляции, которая осуществляется через межэтнические браки и натурализацию и которая предполагает постепенное усвоение этническими группами чуждой для них культуры;

- интеграции, предполагающей активное участие иммигрантов в общественной жизни, несмотря на наличие у них иных этнических, культурных, социальных и психологических особенностей.

Численность нелегальных иммигрантов из Северной Африки растет из года в год. Основной поток нелегалов направляется именно во Францию. Страны ЕС с целью сократить этот наплыв вынуждены идти на реформирование законодательства в сфере легальной иммиграции. Эти меры вызывают волну неодобрения в странах Магриба.

Проблема нелегальной иммиграции является крайне негативным фактором, влияющим на Евро-средиземноморское сотрудничество. Она показывает недостаточный уровень социально-экономического развития стран Магриба, где государства не в состоянии плавно интегрировать в деятельность трудоспособного населения. Переправляясь нелегально на другой берег Средиземного моря, в надежде на нормальное существование, североафриканцы почти всегда сталкиваются с трудностями поиска работы, и чтобы не быть пойманными иммиграционной службой.

Экономическое значение нелегального труда довольно сложно определить однозначно. Французские исследователи связывают оживление нелегальной иммиграции со стремлением предпринимателей иметь новый источник более дешевой рабочей силы в условиях ограничительной иммиграционной политики.

Новой тенденцией в миграционных потоках в страны ЕС стало увеличение численности высококвалифицированной рабочей силы. Для контроля по приему мигрантов была введена с середины 2010 г. европейская «голубая карта», которая стала своего рода фильтром, пропуском для квалифицированных специалистов, в которых нуждается Евросоюз. Большая часть мигрантов из Северной Африки оседает во Франции, это ведет к «утечке мозгов» из стран Южного Средиземноморья. На квалифицированную рабочую силу из южно-средиземноморских стран приходилось менее 20% мигрантов во Франции и Испании.

Цель активной средиземноморской политики Франции заключалась в том, чтобы поставить барьер нелегальному въезду, и поэтому политика была направлена на решение одной из главных задач - добиться роста экономики и

притока инвестиций в страны региона и для этого - стимулировать там интеграционные процессы. Прорыв в социальном и экономическом развитии в странах Магриба, создание там рабочих мест, повышение уровня жизни должны были приостановить плохо контролируемый приток рабочей силы во Францию.

26 ноября 2003 г. во Франции был принят Закон о контроле над иммиграцией, пребывании иностранцев во Франции и гражданстве. Данный закон предполагал создание базы данных, в которую бы включались отпечатки пальцев, получаемых контрольной службой на границе.

В настоящее время вопросами приема мигрантов, предоставления им правового статуса и социально-бытового обеспечения во Франции занимаются различные государственные, коммерческие и общественные организации. Среди них:

1) Министерство внутренних дел, включающее в себя Управление по гражданским свободам и Центральное управление пограничной полиции;

2) Министерство по социальным делам, труду и солидарности включает в себя следующие организации и службы, занимающиеся проблемами мигрантов:

- ADRI - Агентство по развитию международных культурных отношений;

- FASILD - Фонд содействия и поддержки, интеграции иммигрантов и борьбы с дискриминацией;

- SSAE - Социальная Служба помощи эмигрантам;

- ASSFAM - Ассоциация социальной помощи семейным мигрантам;

- DPM - Управление по вопросам народонаселения и миграции;

- OMI - Отдел международной миграции.

3) Министерство иностранных дел, ответственное за международные договоры и французских граждан за рубежом;

4) Министерство юстиции, включает в себя Управление по гражданским делам и печати.

Три учреждения работают в непосредственном контакте с иммигрантами и беженцами:

- «Фонд социальных действий». Его действия направлены на интеграцию иммигрантов и на предоставление субсидии организациям частного сектора, в целях оказания помощи иммигрантам в области языка, жилищного строительства и рынка труда.

- «Национальное бюро по вопросам иммиграции». Учреждение, занимающееся новоприбывшими мигрантами, их ориентацией, а также первоначальным медицинским осмотром.

- «Бюро по защите беженцев и апатридов». Занимается признанием иностранных беженцев. В случае, если статус не утвержден, агентство предлагает и осуществляет депортацию иммигрантов.

В настоящее время особо остро стоит вопрос религиозного фундаментализма. Как известно, ислам сейчас является второй религией во Франции. Большинство французских мусульман - выходцы из стран Магриба, в основном из Алжира.

Французский опыт показывает, что Франции придется постоянно иметь дело с новыми, а возможно более сложными моделями существования иммигрантов в своей среде. Правительство испытывает трудности в интеграции с иммигрантами, и одной из неудач в миграционной политике Франции являются волнения и беспорядки мигрантов осенью 2005 г. В основе французской политики долгое время лежал принцип «мультикультурности», который допускал существование закрытых диаспор. Отсутствие жестких правовых норм и общей культуры привело к религиозным столкновениям и социальным конфликтам в 2005 г.

В конце октября – начале ноября 2005 года в департаментах Парижа, да и в самом Париже начались уличные беспорядки, которые сопровождались различными уличными погромами, поджогами и т.д.

Причиной для подобных событий послужила гибель двух арабских подростков, которые скончались от сильного напряжения тока в результате

несчастного случая. Они спасались от полиции и укрылись в небезопасной трансформаторной подстанции[19].

Также еще одной причиной беспорядков можно назвать принятие нового закона, вступившего в силу с сентября 2004 г., направленного на закрепление традиции полного разделения государства и религии. Согласно этому указу в государственных учебных заведениях запрещено носить религиозные одежды и атрибутику. Это вызвало большие беспорядки. В частности, по Франции прошли шумные многотысячные демонстрации протеста, в которых активно участвовали руководители мусульманских организаций[20].

Корни же указанных событий уходят еще в 1950-е годы, когда французской экономике не хватало дешевой низко квалифицированной рабочей силы. Тогда активно стала приветствоваться иммиграция из бывших французских колоний. Для самих иммигрантов это стало хорошей возможностью использовать свои знания языка и получать за это деньги.

Иммигранты первой волны довольно хорошо адаптировались во Франции. Они быстро обзаводились семьями, очень часто многодетными. Поводов для серьезных конфликтов между приехавшими и коренными жителями не возникало, так как у них практически не возникало точек соприкосновения в экономическом и социальном плане.

Первый взрыв произошел в конце 1980-х – начале 1990-х, в тот момент, когда французская экономика и общество вышли на грань индустриализма и постиндустриализма. Рост производительности труда, развитие высоких технологий и вывоз трудозатратных производств в страны «третьего мира» «выбили экономическую почву из-под ног иммигрантов». Большинство из них не собирались повышать свою квалификацию, хотя спрос на низкоквалифицированную работу заметно снизился или переместился за

[19] Поденок С. Мусульманские эмигранты громят Париж // URL: http://www.utro.ru/articles/2005/11/02/491542.shtml
[20] Устимович Я. Во Франции за платок и шапку могут выгнать из школы // URL: http://www.utro.ru/articles/2004/09/02/346763.shtml

пределы Франции. Более того, подросшее поколение во многом оказалось менее лояльным к принявшей их стране, нежели их родители. Подавляющее большинство молодежи не смогло или не захотело найти себе работу, предпочитая довольно сносную жизнь на социальные пособия[21].

Одной из задач обеспечения интеграции иммигрантов является необходимость принятия мер для подавления дискриминации, расизма и ксенофобии. Во взаимоотношениях между североафриканцами и французами вопросы расизма и ксенофобии всегда имели особое значение.

Исходя из этого, французская иммиграционная политика движется по пути ужесточения, вследствие неудач в процессе использования ассимилионистской модели для интеграции иммигрантов во французское общество.

Значительная часть магрибинцев превратилась в стабильный этнический элемент. Их социально-экономическое положение создает новую политическую реальность, которую вынуждены учитывать власти. Наложение социальных проблем на проблемы экономические провоцируют появление нетерпимости и ненависти к иностранцам.

Миграционная политика всех Шенгенских стран, включая и Францию, охватывает несколько основных направлений:

1) Усиление внешнего пограничного контроля; национальные и международные меры по усилению контроля над потоками;

2) Борьба с нелегальной миграцией и нелегальной занятостью;

3) Санкции против работодателей и нелегальных мигрантов;

4) Кооперация между принимающими и буферными странами в рамках разработки системы предоставление убежища для беженцев.

В плане действий правительства Франции имеются все необходимые инструменты для быстрой и эффективной борьбы с незаконной иммиграцией и контрабандой. Они руководствуются тремя требованиями:

[21] Легуенко М. События во Франции – начало заката западной цивилизации // URL: http://www.utro.ru/articles/print/2005/11/08/492953.shtml

1) Улучшение координации в соответствии с текущими результатами мониторинга.

2) Обязательства государства по обеспечению правопорядка.

3) Координация действий с Европейским Союзом по изменению направлений миграционных потоков.

В рамках этих направлений число нелегальных иммигрантов сократилось в 80-90-е гг. с 250-300 тыс. человек в год, в 2000-е гг. до 90 тыс. в год.

7 июля 2008 г., в Каннах на встрече министров юстиции и внутренних дел ЕС Франция представила проект "Пакта об иммиграции и предоставлении убежища". Данный проект создан для принятия общих принципов и согласования иммиграционной политики в странах Европейского союза.

Необходимо отметить, что создание Союза для Средиземноморья демонстрирует активизацию французской внешней политики, направленной на налаживание партнерских отношений со странами Юга Средиземноморья. Изначально, о создании нового Союза Саркози говорил, что именно проблема иммиграции должна быть одной из главных тем рассмотрения. Но оказалось совсем наоборот, она практически не упоминалась в Барселонской декларации. Огромный миграционный поток исчисляется в крупных размерах. Очевидно, что страны ЕС не пришли к единогласному решению и не готовы в полном масштабе проводить миграционную политику путем открытия границ для мигрантов. ЕС нацелен финансировать и развивать африканские регионы, чтобы люди не покидали свои страны и развивались внутри страны. Но как показывают события, этого не удалось в полной мере осуществить ЕС, в связи с кризисами 2009-2011 гг. Следовательно, жители Северной Африки предпочитают, таким образом, уехать на заработки в европейские страны, нежели жить в бедности на родине.

В перспективе возможно появление угрожающе большой иностранной общины во всей Европе. В странах Магриба, а также и в других

средиземноморских странах и странах Южнее Сахары в XXI веке можно ожидать комбинации демографического взрыва, оттока сельского населения в города и острой нехватки продовольствия. Сохранится существующий разрыв в душевом доходе между странами Западной Европы и арабскими странами Средиземноморья. Таким образом, экономические причины миграционных потоков на европейский континент останутся в силе.

Подводя итог, можно сказать, что, иммиграция оказывает влияние на все стороны общественной жизни французского народа - экономическую, политическую, юридическую и религиозную. Миграционная политика Франции в целом имеет положительные черты. Правительство контролирует приток иммигрантов, устанавливает жесткие меры нелегалам, стремится улучшить жизненные условия иммигрантов и устранить социальную дискриминацию. Однако везде существуют минусы. В данном случае, Франция не успевает справляться с большим потоком иммигрантов. Как правило, усиление миграционных потоков является естественным процессом глобализации.

## 2.3 Система иммиграционного права современной Великобритании

Одним из основных нормативно-правовых актов Великобритании в сфере иммиграционной политики является Акт о гражданстве, иммиграции и убежище который был принят в 2002 г.

Принятие данного акта обусловлено последствиями политики либерализации иммиграционного законодательства, проводимой, как отмечалось выше, в 1990-е гг. XX в. Установленные в стране правила предоставления социального обеспечения для всех лиц, имеющих вид на жительство или гражданство в Великобритании, высокий уровень жизни, низкие преграды для въезда в страну - эти причины спровоцировали колоссальный рост мигрантов из таких стран, как Индия, Польша, Пакистан и Бангладеш[22]. Также одной из причин принятия подобного закона стала череда террористических акций, это и трагедия 11 сентября 2001 года в США, и взрывы в Лондоне и Мадриде.

Целью принятия Акта о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 года стала, соответственно, необходимость расширения возможностей властей по лишению гражданства. Так, человек может быть лишен гражданства в случае, если Государственный секретарь установил, что гражданин нанес серьезный вред интересам Великобритании или же депортация данного гражданина принесет благо обществу[23]. Следует отметить, что формулировки данных причин депортации весьма туманны, что «развязывает руки» представителям власти в отношении депортации граждан. Также причиной депортации может стать осуждение лица, проживающего на территории

[22] Кондратьева, Т.С. Иммигранты в Европе: модели интеграции / Т.С. Кондратьева, И.С. Новоженова // Актуальные проблемы Европы. - 2006. - № 1. - С. 14.

[23] Ивашкевич, Е.Ф. Изменения иммиграционного законодательства в странах Европейского Союза на современном этапе / Е.Ф. Ивашкевич // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. - 2009. - № 1. - С. 104.

Великобритании к отбыванию тюремного срока при условии, что это лицо достигло 17 лет. Кроме того, депортация может осуществляться по причине депортации близких родственников. В тоже время введены и льготы на въезд в страну для тех категорий работников, которые стране жизненно необходимы. Например, льготами обладают врачи. Вид на жительства и гражданство им предоставляются по упрощенному регламенту, поскольку страна испытывает дефицит медицинских кадров для работы в муниципальных больницах.

Вообще, стоит отметить, что современное британское законодательство в области иммиграции весьма противоречиво. Так, например, подписание Шенгенских соглашений должно было открыть границы Великобритании для граждан Европейского Союза, однако никаких льгот, в том числе помощи на приобретение жилья, Великобритания не дает[24], что делает проживание иммигрантов в стране затруднительным.

Следует также уделить внимание предложенной в 2003 г. в Великобритании реформе международной системы предоставления политического убежища[25]. Направлений у реформы было два: с одной стороны, это создание зон международной защиты, с другой - организация центров содержания иммигрантов. Первое означает, что будут определены территориальные зоны, в которых беженцам будет оказана политическая защита от Верховного комиссара ООН. Второе направление представляет собой создание специальных центров на границах Европейского Союза, в которых иммигранты будут ожидать решения о въезде в страну и предоставлении им убежища. Инициатива Великобритании привела также к принятию Директив о статусе иммигрантов, проживающих в течение длительного срока в одной из стран, входящих в состав ЕС. Они были приняты также в 2003 г. В соответствие с Директивами правами наделялись как иммигранты, так и власти стран. Так, к числу прав иммигрантов можно

[24] Василенков, С. Британия больше не хочет иммигрантов / С. Василенков [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.pravda.ru/world/europe/european/23-07-2013/1166651-velikobritaniya-0/.
[25] Андреева Т.Н. Указ. соч. С. 110, 112.

отнести право свободы передвижения, право на образование, право на социальное обеспечение и право на трудоустройства. Власти стран, в свою очередь, получили определенные права, например, возможность ограничивать число иммигрантов. Здесь также наблюдается противоречие, ведь ограничение числа иммигрантов существенно сокращает право свободы передвижений. Интересным моментом стало принятие в рамках Директив положения о списке стран, иммигранты из которых получить политическое убежище в странах Европейского Союза не могут[26].

Важным нормативно-правовым актом в законодательстве Великобритании стал Акт о политическом убежище и иммиграции, который был принят в 2004 г. Именно с принятием этого документа началось реформирование системы предоставления политического убежища и иммиграции в стране. Акт о политическом убежище и иммиграции 2004 года модернизировал систему апелляций, перемещения и заключения под стражу, перечень дополнительных нарушений иммиграционных правил. Кроме того, он ограничил право на обращение за предоставлением убежища и ввел электронное наблюдение за политическими иммигрантами, что сократило свободу их передвижения, ограничило сферы занятости и выбор мест проживания. Следует отметить, что данная норма британского законодательства относится исключительно к лицам старше 18 лет. Помимо всего прочего, Акт содержит причины отказа в предоставлении политического убежища:

1) отказ иммигранта предъявить паспорт;

2) выявление факта подделки документов;

3) отсутствие или намеренное уничтожение проездных документов;

4) отказ отвечать на вопросы властей.

Акт 2004 года окончательно зафиксировал нормативно-правовую базу касаемо вопросов нелегальной иммиграции, однако остались вопросы легальной иммиграции, попытка решить которые была принята в

[26] Андреева Т.Н. Указ. соч. С. 110, 112.

последующие годы. В целом с 2004 г. правительство окончательно взяло курс на поддержку иммиграции квалифицированной рабочей силы. Так, главной мыслью выступления премьер-министра Великобритании Тони Блэра на Конфедерации британской промышленности в апреле 2004 г. стало заявление о том, что «существуют полмиллиона вакансий на рынке труда, а наша сильная и растущая экономика нуждается в миграции для того, чтобы занять эти места»[27]. Несмотря на ужесточение мер по миграции, в мае 2004 г. Великобритания стала одной из немногих стран ЕС, которая гарантировала незамедлительный доступ к работе легальным мигрантам из восьми новых стран, принятых к тому времени в ЕС.

Рассмотрим, соответственно, некоторые особенности иммиграционного процесса относительно легальных мигрантов, которые на сегодняшний день существуют в законодательстве Великобритании. Первая особенность заключается в том, что все лица, находящиеся на территории страны, делятся на 4 категории: граждане страны, граждане стран Содружества наций, граждане стран ЕС и прочие лица. Иммигранты из стран бывшего СССР относятся к категории прочие лица. В отличие от остальных категорий, у них нет права проживания и осуществления трудовой деятельности на территории Великобритании. По британским законам лица категории «прочие» могут получить туристическую визу в страну, что означает право пребывания на территории страны на срок до 6 месяцев без права осуществления трудовой деятельности по найму[28]. Однако, что интересно, начиная с 2011 года, в стране идет широкое обсуждение введения льгот на въезд для граждан, независимо от категории, если они являются крупными инвесторами[29]. Данная мера задумана как способ стимуляции бизнеса на

[27] Андреева Т.Н. Указ. соч. С. 110, 112.

[28] Иммиграция в Великобританию [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iom.tj/csm/index.php/Великобритания:_Иммиграция_в_Великобританию.

[29] Глазкова, Т. Британия упростит иммиграционные правила для миллиардеров / Т. Глазкова, А. Котов [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://rbcdaily.ru/world/562949979672968.

территории Великобритании. Помимо туристической визы, граждане стран, не входящих в ЕС могут получить также временную визу. Временная виза дает право приезда в Великобританию с целью заключения брака, обучения или командировки. Сроки визы в данных случаях до 6 месяцев, либо на срок командировки или обучения. В перечисленных случаях требуется также предоставление справки о доходах, которая подтверждала бы наличие средств на отъезд из страны.

Интересной формой иммиграции, характерной для некоторых стран ЕС, в том числе для Великобритании является въезд в страну для работы «в семье». Список стран, иммигранты которых имеют право на въезд по данной причине, утвержден парламентом. Россия, к примеру, не вошла в данный список.

Еще одна виза, предусмотренная британским иммиграционным законодательством - виза на осуществление сезонных работ. Она выдается на полгода. По ней имеют право въехать в страну лица, осуществляющие сбор урожая, а также иные сельскохозяйственные работы, а также граждане, занятые в сфере сезонного туризма. В числе требований минимальный возраст (18 лет) и наличие рабочей карты, выданной МВД Великобритании. Сезонные визы выдаются также преподавателям и соискателям научных степеней, которым необходимо оформить разрешение от конкретного учебного заведения.

Для тех, кто хочет получить постоянную работу в Великобритании, соответственно, въехать на территорию страны на постоянное место жительства, необходимым условием является получение разрешения в МВД Великобритании. Чтобы получить его, следует сначала найти потенциального работодателя на территории Великобритании. Именно он должен подать оформленное по всем правилам заявление в отдел МВД Великобритании, занимающийся выдачей разрешений. Если решение будет положительным, соискателю отправят разрешение, с которым уже можно обращаться с просьбой о выдаче разрешения на въезд. Но существуют

исключения из правил, в соответствии с которыми можно получить разрешение на въезд и работу в Великобритании даже без подачи заявления работодателем. К такого рода исключениям относятся случаи, когда соискатель обладает такой профессиональной квалификацией, которая в Великобритании признана остродефицитной или же занимает один из самых высоких руководящих постов (например, консультант при Правительстве). В настоящий момент обладателями дефицитными специальностями в Великобритании считаются: хирурги-ветеринары, авиаинженеры, некоторые категории врачей, медсестры, актуарии (страховые оценщики), инженеры-геологи, гидрогеологи, геофизики, инженеры-железнодорожники и инженеры-строители некоторых специальностей[30]. Но есть несколько обязательных условий - возраст не должен быть пенсионным, лицо должно будет трудиться только в том месте, которое указано в разрешении, и оно должны быть квалифицированным специалистом с хорошими рекомендациями. Если кандидат подходите по всем категориям, то ему выдают рабочую визу на срок до 5 лет. Если по истечении этого срока работодатель не против продолжить сотрудничество с работником, то он может обращаться за получением бессрочного вида на жительство. В то же время выдача визы высококвалифицированным специалистам, которые прошли отбор на конкурсной основе, возможна и без заявления со стороны работодателя. Хорошо, если квалификационный уровень подкрепляется всевозможными наградами, грантами и солидным опытом работы.

Если же лицо планирует, вести в Великобритании свой собственный бизнес в качестве частного предпринимателя, партнера или представителя компании, которая зарегистрирована на территории страны, у него есть возможность иммиграции в Великобританию только при соблюдении нескольких основных условий. Во-первых, у него должно быть не менее 200 000 фунтов, которые он намерены вложить в развитие собственного бизнеса

[30] Иммиграция в Великобританию [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iom.tj/csm/index.php/Великобритания:_Иммиграция_в_Великобританию.

на территории страны. Во-вторых, должен быть такой уровень дохода, который даст возможность обеспечивать себя и свою семью во время пребывания в Великобритании. В-третьих, кандидат не должен искать дополнительную работу по найму, а направить все свои силы и временные ресурсы на занятие собственным бизнесом. После 5 лет успешного функционирования предприятия на территории Великобритании, можно будет обратиться за получением бессрочного вида на жительство. Для представителей творческих профессий (писателей, художников, артистов) действуют практически аналогичные правила - они должны иметь хорошую материальную базу, а иммигрировав на территорию Великобритании, обязаны заниматься только своим прямым видом деятельности. После пяти лет проживания в стране в качестве артиста, писателя или художника можно получить бессрочный вид на жительство.

Законы Великобритании предусматривают существование отдельных категорий граждан, которые могут рассчитывать на особое отношение при рассмотрении документов на получение визы. К этим категориям относятся: священнослужители, журналисты иностранных СМИ, госслужащие иностранных государств, сотрудники авиакомпаний, а также лица, чьи предки имели гражданство Великобритании или любой из стран Содружества.

В заключение необходимо сказать, что иммиграционная политика Великобритании является одной из наиболее динамично развивающихся в странах ЕС. Этому способствует ряд проблем, выявленных на современном этапе: невозможность рассмотрения органами МВД всех дел в сфере иммиграции, ввиду их большого количества; большое количество преступников-иммигрантов; трудности с трудоустройством и чернокожих иммигрантов, а, следовательно, недостатки иммиграционного законодательства по расовому признаку; большое число фиктивных браков и

так далее[31]. Это говорит о том, что, несмотря на принимаемые меры, законодательство недостаточно эффективно. Хотя имеется ряд интересных и уникальных решений, таких как льготы в предоставлении права на въезд инвесторам и представителям крупного бизнеса. Кроме того, иммиграционное законодательство Великобритании можно назвать гибким, поскольку оно реформируется как под влиянием внешней среды (например, ограничение на въезд французов во времена Великой французской революции), так и под влиянием внутренней среды (например, ограничение на въезд иммигрантов из развивающихся стран). Тем самым, несмотря на ряд недостатков, иммиграционную политику Великобритании можно назвать одной из самых эффективных в Европе.

[31] Василенков С. Британия больше не хочет иммигрантов [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.pravda.ru/world/europe/european/23-07-2013/1166651-velikobritaniya-0/.

## 2.4 Иммиграционная правовая политика Германии

На сегодняшний день проблема интеграции иммигрантов и выбора оптимальной модели интеграции является одной из важных задач в странах Европейского Союза. Для Германии, прочно занимающей первое место в Европейском Союзе по количеству проживающих в ней лиц иноэтнического происхождения, она имеет особую актуальность. По состоянию на 31 декабря 2009 г. численность проживающих в Германии иностранцев составила 7,1 млн. человек (8,7 % от общего населения Германии), что значительно превышает средний показатель для европейских государств (в среднем 5,1 %)[32].

Начало формирования отдельных элементов интеграционной политики ФРГ, по мнению большинства исследователей проблемы, было положено только в 1970-е гг. Отсутствие интеграционных мер в отношении трудовых мигрантов в 1950-х – 1960-х гг., когда происходила активная вербовка трудовых мигрантов из других стран, объясняется доминировавшей в правительстве ФРГ концепцией ротации «гастарбайтеров», появившейся в социальных науках в 1960 – 70-е гг. Концепция была основана на том, что значительная часть иностранцев, приглашенных на работу в ФРГ, в скором времени покинет страну и на их место приедут новые «гастарбайтеры», т. е. будет происходить постоянная ротация трудовых ресурсов[33].

Начиная с 1970-х гг., после принятия концепции ограничения ввоза иностранной рабочей силы («Anwerbestopp 1973»), федеральное правительство предприняло меры, направленные на интеграцию мигрантов, оставшихся в ФРГ. Само понятие «интеграция», как элемент иммиграционной политики, впервые появилось в правительственных заявлениях и документах именно в 1970-е гг. Подтверждением этого могут служить выработанные в 1970 г. «Принципы интеграции иностранных

[32] Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. – Fachserie 1. Reihe 2. – Wiesbaden& Statistisches Bundesamt, 2010 (erschienen am: 04. März 2010). – S. 23 – 25.
[33] Fassmann, H. Auslaender in der Stadt. Demographische Befunde, gesellschaftliche Problembereiche und politische Strategien [Текст] / H. Fassmann // Berichte zur deutschen Landeskunde. Die Zukunft der Stadt – Visionen der Stadtentwicklung. – Band 75. – Heft 2-3. – 2001. – S. 132.

рабочих», целью которых было «включение» иммигрантов в общественные отношения ФРГ. Согласно принятой программе предполагалось осуществить следующие меры в области интеграции:

– организация курсов по изучению немецкого языка;

– организация клубов для свободного времяпрепровождения иностранцев;

– организация парламентов иностранцев, представляющих их интересы, и центров координации;

– разрешение на ограниченную политическую деятельность, как предоставление активного и пассивного избирательного права в производственные советы[34].

Однако на практике мероприятия из Принципов интеграции на осуществлялись.

В 1990-е гг. партия «зеленых» проводила в жизнь мультикультурную модель интеграции. Сложное слово «мультикультурализм» в политическом обиходе немецких «левых» сократили до «мульти-культи». Организовывались тематические «мультикультурные» встречи немцев с «иностранцами», делались попытки искусственно создать островки «мультикультурности», типа жилых комплексов, где воодушевленные идеей немецкие активисты умышленно селились вместе с иммигрантами[35].

Особой проблемой для остается интеграция мусульманских диаспор. В Германии эта проблема ярко выражена не только из-за размера диаспоры, но и из-за трудностей в разработке эффективной политики по отношению к мусульманским иммигрантам. Ислам в настоящее время стал второй по числу адептов религией в Германии после католиков и протестантов. Естественный прирост населения в турецкой диаспоре (1,2 – 1,5 % в год) остается значительным, а, следовательно, численность и их доля в населении

[34] Погорельская, С. Прощание с мульти-культи [Электронный ресурс] // Интернет-версия издания «Литературная газета». – № 30 – 31 (6080). – 26.07.2006. – URL: http://www.lgz.ru/archives/html _arch/lg302006/Polosy/4_2.htm

[35] Tibi, B. Der Islam und Deutschland. Muslime in Deutschland. [Текст] / Bassam Tibi. – München: Deutsche Verlags-Anstalt. Waardenburg, J. D., 2000. – S. 21.

страны увеличивается, в то время как население Германии в целом стареет и сокращается.

Таким образом, перечисленные факты указывают на неспособность правительства ФРГ разработать эффективную политику по интеграции мусульманских диаспор в немецкое общество. Таким образом, политика, господствовавшая в течение продолжительного времени на политической арене ФРГ, доказала свою несостоятельность. Итогом неверной иммиграционной государственной политики ФРГ стало то, что уже почти полмиллиона этнических немцев приняли ислам, что свидетельствует об угрозе для национальной идентичности немцев, которая ввиду исторических причин и без того все еще находится на стадии формирования.

Основные изменения в интеграционной политике связаны в первую очередь с приходом нового правительства во главе с федеральным канцлером Ангелой Меркель в 2005 г.

Согласно закону «Об иммиграции» ("Zuwanderungsgesetz"), который вступил в силу в 2005 г. и был изменен в 2007 г., вновь прибывшим в страну иммигрантам гарантирована помощь в интеграции со стороны государства. Особо подчеркивается, что это положение касается всех новых иммигрантов из третьих стран. Помощь государства должна осуществляться, в первую очередь, с помощью интеграционных курсов, которые состоят из курса немецкого языка (600 учебных часов) и ориентационного курса (30 учебных часов) об истории, культуре и правовой системе Германии. Интеграционный курс заканчивается экзаменом, который необходимо сдать в определенные сроки. По окончании курса выдается сертификат об успешном участии в интеграционном курсе. Полученный сертификат является доказательством выполнения мигрантом определенных законодательных требований. Без сертификата постоянный вид на жительство теперь, как правило, не выдается. В случае получения прав гражданства при предъявлении сертификата об успешном окончании интеграционного курса, требуемый 8-

летний срок законного и постоянного пребывания в Германии может сократиться на 1 год.

мировой экономический кризис усилил тенденцию к пересмотру проводимой интеграционной политики государства. А. Меркель был принят курс на ужесточение миграционной политики[36]. Такому повороту, по мнению эксперта, способствовала совокупность факторов: недовольство значительной части местного населения ростом количества иммигрантов из Турции и арабских стран, усилившаяся критика принимаемых правительством мер по интеграции иммигрантов и особенно кризис государства всеобщего благосостояния в Германии.

Подтверждением принятого курса на ужесточение интеграционной политики на практике является формирование и одобрение в октябре 2010 г. законопроекта под названием «Общенациональные программы интеграции» (Das bundesweite Integrationsprogramm). В законопроекте присутствует два основных момента. Во-первых, предусматривается введение штрафных санкций к тем, кто отказывается посещать обязательные курсы по интеграции. Оплату прохождения обязательных курсов берёт на себя Федеральное ведомство по делам мигрантов и беженцев (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Во-вторых, происходит ужесточение борьбы с фиктивными браками, а также насильственной выдачей замуж, часто практикующимися в среде мусульман-иммигрантов. Последнее будет рассматриваться как отдельное преступление. Юридическое преследование станет проще, хотя срок наказания останется неизменным – до пяти лет тюрьмы[37].

Миграционная проблематика остается для современной Германии самой актуальной. А сама Германия является одной из самых

[36] Das bundesweite Integrationsprogramm [Элек- тронный ресурс] // http://www.bamf.de: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. – URL: http://www.bamf.de/cln_101/nn_443130/DE/Integration /Integrationsprogramm/integrationsprogrammnode.html?__nnn=true

[37] Не учишь немецкий – возвращайся на роди- ну // Интернет-газета «Русская Германия». – N. 44/2010. – 08.11.-14.11.2010. – URL: [Электронный ресурс]: http://www.rg-rb.de/2010/44/1.shtml

регламентированных в мире стран в вопросах пребывания на своей территории иностранцев[38].

[38] Менц Г. «Полезные» гастарбайтеры, обременительные беженцы и вторая волна сокращения социальных расходов: связь между миграцией и государством всеобщего благосостояния //Прогнозис. 2007. № 1 (9). 2 Апреля 2007 г. http://www.journal.prognosis.ru/a/2007/04/02/144.html

## 2.5 Иммиграционная политика Евросоюза

Миграционные процессы оказывают существенное влияние не только на европейский регион (не секрет, что некоторые современные страны и были созданы в результате многочисленных миграций в новое время), но и правовое регулирование миграционных процессов на сегодняшний день является неотъемлемой составляющей внутренней и внешней политики различных государств. При этом правовой опыт Европейского Союза, сочетающий в себе синтез национальных подходов государств-членов ЕС и общеевропейского, наднационального подхода, во многом является показательным не только для европейского региона, но также может оказаться полезным для иных государств.

Миграционные процессы имеют объективную природу, вытекающую из общего процесса глобализации, с одной стороны, и неравномерного развития отельных регионов - с другой.

В конце XX в. западноевропейские государства оказались связанными единой интеграционной структурой, которая сосредоточила в своих руках весьма значительную часть их суверенных прав, реализуемых общим институциональным механизмом. Данный уровень межгосударственной интеграции гарантировал реальное сближение европейских народов, при этом наполнив реальным содержанием институт единого европейского гражданства. Также европейская интеграция привела к созданию единого внутреннего рынка, в пределах которого была обеспечена реальная свобода движения лиц, товаров, услуг и капиталов. Безусловно, важнейшим итогом интеграционных процессов, происходящих в Европе, стал значительный рост и повышение эффективности европейской экономики. Вместе с тем, интеграционные процессы привели к возникновению новых проблем, одной из которых является иммиграция. Как следствие, европейские государства были вынуждены создавать правовой механизм иммиграционной политики, тем более, что население европейских стран оказалось сегодня под

существенным влиянием притока иммигрантов, а это, в свою очередь, свидетельствует о низкой эффективности иммиграционной политики государств-членов ЕС, в том числе проводимой на межправительственной основе.

Положение усугублялось тем, что правовая основа для проведения общеевропейской иммиграционной политики фактически отсутствовала. К правовым нормам, относящимся к проблемам иммиграции, можно отнести некоторые положения Договора о создании ЕЭС, в том числе: запрет дискриминации человека в связи с его гражданством (ст. 12), свобода передвижения лиц, в том числе работников (ст. 39), социальные права трудящихся на территории ЕС (ст. 42), в том числе гарантия равной оплаты труда вне зависимости от гражданства и национальности (ст. 141), гарантия реализации свободы выбора места жительства (ст.ст. 39-42), свобода движения услуг в пределах Союза (ст.ст. 49-55). Как видно, данные нормы, хотя и относятся к правовому статусу иммигрантов, тем не менее, они не являются специально созданными для правового обеспечения иммиграционное политики ЕС, а в большей степени они обусловлены положениями универсальных документов международного характера, таких как Декларация прав человека, Пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах.

Между тем, свободное передвижение рабочей силы представляет собой одну из четырех свобод, на которых с 1957 г. базировалось Европейское Сообщество. Изначально подразумевалось, что данное право должно быть направлено исключительно на экономически активных граждан государств-членов ЕС, а также членов их семей. Однако Суд ЕС интерпретировал данное право шире, распространив его на всех граждан ЕС, желающих переехать из одного государства ЕС в другое, вне зависимости от степени их экономической активности. Следует отметить, что граждане иных стран не наделены такими правами, за исключением граждан тех стран, с которыми ЕС заключил соответствующие международные соглашения.

Безусловно, такое состояние иммиграционной политики не отвечало общим целям и принципам европейской интеграции. Поэтому при принятии Маастрихтского договора вопросам иммиграции было уделено должное внимание. Они были отнесены к одной из трех вновь сформированных опор Союза - «Правосудие и внутренние дела», при этом страны – члены ЕС поставили перед собой цель координации внутренних политик каждого из них и разработки единых иммиграционных правил. Таким образом, иммиграционная политика была признана в качестве функции, как отдельных членов интеграционного объединения, так и ЕС в целом.

Одним из наиболее значимых направлений европейской иммиграционной политики является борьба с нелегальной миграцией. Определение нелегальной иммиграции можно найти в документах международного характера. Так, Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., определяет нелегальную миграцию как «...незаконный ввоз мигрантов с целью получения, прямо или косвенно материальной выгоды незаконного въезда в государство-участник лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории»[9]. При этом незаконный въезд, согласно ст. 3 Протокола, предполагает пересечение границ без соблюдения формальных законодательных требований принимающего государства.

В Протоколе о предупреждении, предотвращении и наказании за торговлю людьми, особенно женщинами и детьми, нелегальная иммиграция определяется как «...осуществление с целью эксплуатации: вербовки, перевозки, передачи, сокрытия или получения людей путем угрозы силой или ее применения других форм принуждения или уязвимостью положения, или путем подкупа в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, которое контролирует другое лицо».

Европейское законодательство в целом отвечает данным положениям международных актов универсального характера. Так, Конвенция об учреждении Европейской полицейской организации (Европола) от 18 июля 1995 г., под незаконным ввозом иммигрантов понимает деятельность, умышленно направленную (в том числе в целях получения финансовой выгоды) на нарушение правил и норм, применяемых в государствах-членах ЕС относительно порядка пересечения государственной границы, нахождения и (или) занятости на территории государств - членов ЕС. В соответствии с рамочным решением Совета ЕС, к преступным действиям, создающим потоки нелегальной иммиграции, отнесены «вербовка, транспортировка с пересадками, укрытие, последующая передача контроля над людьми лицам, их принимающими, если при этом используется принуждение, посредством силы и угроз или похищение; обман и мошенничество; злоупотребление властью; выплаты лицам, имеющим контроль над данным лицом (фактическая купля-продажа)». Нормы европейского права во многом связывают нелегальную иммиграцию с категорией рабства. В ранее упомянутом рамочном решении употребляются термины «рабство», «эксплуатация труда и услуг» жертвы трафика и т.д.

В национальном законодательстве отдельных европейских государств существенных расхождений с международными правовыми нормами при определении сущности нелегальной иммиграции и ее составных частей не выявлено, даже несмотря на то, что целый ряд европейских государств-членов ЕС до настоящего момента не ратифицировали Конвенцию ООН и Протоколы к ней.

Таким образом, представляется возможным утверждать, что категория «иммиграция» не должна рассматриваться как нечто неправомерное само по себе. Она становится нелегальной только в том случае, когда происходит нарушение установленных норм и правил.

Безусловно, появление единой иммиграционной политики на общеевропейском уровне позволило бы обеспечить сближение

миграционного законодательства отдельных европейских государств. Логичным продолжением данного вектора общеевропейской политики стало бы включение вопросов иммиграции в сферу общеевропейского пространства свободы, безопасности и правосудия в связи с принятием Лиссабонского договора. Данный правовой акт не только устанавливает общие принципы иммиграционной политики ЕС, но также закрепляет более конкретные нормы, направленные на реализацию этих принципов (в частности, происходит ужесточение санкций в отношении нелегальных мигрантов). Таким образом, представляется возможным утверждать, что за сферой иммиграции окончательно закрепляется статус функции политики ЕС.

Сегодня Европейской комиссией сформулирована концепция иммиграционной политики, которая является общей для всех европейских государств и служит достижению целей европейской интеграции. Страны-члены ЕС уже не могут игнорировать нарастающие проблемы и вынуждены достигать консенсуса путем установления минимального стандарта по противодействию нелегальной иммиграции, а также улучшения взаимодействия международного сотрудничества полицейских, пограничных и миграционных ведомств и служб. Результатом такого консенсуса стала Гаагская программа, среди основных задач которой были обозначены: развитие партнерских отношений с третьими странами (не входящими в ЕС) по вопросам регулирования нелегальных иммиграционных процессов и выработка эффективной политики репатриации нелегальных иммигрантов. В развитие идей данной программы Еврокомиссия приняла Сообщение «Общая иммиграционная политика Европейского Союза: принципы, направления, инструменты». Ценность данного документа в том, что он консолидирует принципы общеевропейской иммиграционной политики, которые должны быть реализованы не только в общеевропейском праве, но и в законодательстве отдельных стран-членов ЕС. Группировка принципов показывает основные направления развития иммиграционной политики ЕС.

Так, первый раздел под названием «Процветание и иммиграция» содержит общие положения, констатирующие необходимость поощрения легальной иммиграции для борьбы с ее нелегальными проявлениями. Именно такой подход, по мнению Еврокомиссии, будет способствовать экономическому развитию ЕС, так как позволит в оптимальной форме решить вопрос с рынком рабочей силы с учетом потребностей каждого государства. Второй раздел «Солидарность и миграция» формулирует общие подходы к управлению иммиграционными процессами как внутри ЕС, так и за пределами его границ с привлечением иностранных партнеров (в т.ч. транзитных государств). Третий раздел «Безопасность и иммиграция» объединяет четыре принципа общеевропейской иммиграционной политики, направленные на борьбу с нелегальной иммиграцией. Все они в совокупности направлены на обеспечение безопасного въезда на территорию Евросоюза. По замыслу Еврокомиссии, он должен сопровождаться взвешенной визовой политикой, противодействием работорговле и совместной охраной общих границ Шенгенского пространства.

В целях реализации провозглашенных принципов Евросоюз осуществляет реальные шаги, направленные, в первую очередь, на увеличение финансирования иммиграционной политики, а также на содействие использованию информационных и научно-технических ресурсов. Особая «ставка» делается на расширение взаимодействия органов и учреждений ЕС с государственными учреждениями стран-членов и третьих стран. Наибольшее значение в этих процессах отдается Европолу, Европейскому бюро по вопросам предоставления убежища (EASO) и Европейскому агентству по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (FRONTEX). Подобное взаимодействие позволяет обеспечить реализацию общих европейских стандартов прав человека при осуществлении мероприятий по противодействию нелегальной иммиграции и оперативному возвращению нелегальных иммигрантов на родину.

Таким образом, вопросы по борьбе с нелегальной миграцией в настоящее время являются актуальными и стоят в числе первоочередных перед странами Евросоюза. Для их решения используются как политические возможности, так и последние достижения научно-технического прогресса.

Регулирование иммиграции представляет собой весьма специфическую сферу социально-демографической политики, реализуемую при помощи разнообразных методов административного, организационного, экономического, правового, информационного характера. Безусловно, при построении государственной политики в этой сфере необходимо учитывать причины и тенденции как внутренних, так и внешних миграционных процессов. С этими проблемами столкнулись и страны ЕС. Сегодня иммиграционная политика Союза весьма далека от совершенства, поэтому Европейскому Союзу и странам, входящим в него, необходимо (в т.ч. и для обеспечения нормального развития интеграционного объединения) сосредоточить свое внимание на решении целого ряда проблем, а именно:

1) создать бесперебойно работающий механизм регулирования иммиграционных процессов вне зависимости от их регулярного или иррегулярного характера;

2) осуществить корректировку правового режима нелегальных мигрантов, в том числе осуществить уточнение статуса беженца с учетом современных политических реалий;

3) разработать и обеспечить реализацию комплекса мер, направленных на нормальную адаптацию иммигрантов в стране пребывания, в том числе с учетом условий быта и культуры местного населения;

4) разработать концепцию долгосрочной политики, направленной на минимизацию влияния демографического фактора на экономическое развитие региона, и учитывающей как экономические интересы ЕС, так и международные обязательства, в том числе в сфере защиты прав и свобод человека.

Интеграция мигрантов в принимающем сообществе является частью проводимой в странах ЕС миграционной политики. Наряду с формированием национальных интеграционных политик, Европейским союзом с начала 2000-х гг. предпринимаются значительные усилия по формированию наднациональной политики. Так, в 2004 г. Советом юстиции и внутренних дел ЕС в рамках Программы интеграции на 2005— 2010 гг. были приняты обязательные к выполнению основные принципы интеграционной политики. Позднее, в 2011 г. была разработана и принята новая Европейская программа интеграции граждан третьих стран (далее — Программа)[39]. В ней делается акцент на формировании политики интеграции «снизу — вверх», начиная с местного и локального уровней, что обеспечивает более интенсивное вовлечение иммигрантов в экономическую, социальную, культурную и политическую жизнь общества. В частности, крайне важным видится повышение роли представителей иноэтничных меньшинств в разработке самой политики интеграции. Среди новых направлений — создание благополучной среды для адаптации и интеграции иммигрантов в наиболее уязвимой городской среде, где оседает основная часть иммигрантов, особое внимание к представителям второго и третьего поколений граждан третьих стран. Для выполнения основных общеевропейских принципов авторами Программы был разработан пакет инструментов реализации успешной политики интеграции иммигрантов. Из данных инструментов может формироваться национальная система, адаптированная к конкретным условиям, целям и задачам. Это так называемые европейские «модули интеграции»[40], построенные на опыте стран по реализации интеграционной политики. Инструментарий этих модулей разделен по трем тематическим областям:

[39] Совет Европейского союза. URL: http://www.es.gov.lv/kak-dejstvuet-es/sovet-evropejskogo-soyuza
[40] Draft European Modules on Migrant Integration. URL: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_25494_793453556.pdf

— подготовительные и языковые курсы;

— повышение заинтересованности и вовлечение принимающего общества в процессы интеграции мигрантов;

— активное участие мигрантов во всех сферах общественной жизни.

Разработчики наднациональной европейской системы интеграции мигрантов признают, что наиболее важным условием в реализации эффективной интеграционной политики выступает взаимное многоуровневое сотрудничество между всеми заинтересованными сторонами — начиная от работодателей и профсоюзов, наднациональных европейских институтов и заканчивая государственными органами стран — доноров мигрантов.

Основные направления наднациональной политики интеграции мигрантов в ЕС включают в себя следующее.

1. Мероприятия, направленные на подготовку и поддержку мигрантов перед отъездом, проведение подготовительных программ обучения (развитие языковых компетенций), совершенствование методов признания квалификаций и навыков мигранта.

2. Мероприятия, направленные на налаживание взаимосвязей между принимающим обществом и страной происхождения.

3. Мероприятия, направленные на интеграцию женщин и наиболее уязвимых групп мигрантов.

4. Мероприятия, направленные на расширение участия мигрантов в политической и социальной жизни общества, в рынке труда посредством стимулирования приобретения ими языковых навыков и совершенствования образовательной системы принимающего государства в части повышения эффективности усвоения образовательных программ детьми иммигрантов. Мероприятия по устранению препятствий для участия мигрантов в политической жизни общества, особенно в разработке политики интеграции.

5. Мероприятия, направленные на создание и укрепление институциональных и межведомственных связей с заинтересованными сторонами, а также стимулирование участия местных и региональных

субъектов в определении политики интеграции мигрантов в рамках программ ЕС.

6. Мероприятия, направленные на более эффективное использование финансовых инструментов ЕС.

7. Мероприятия, направленные на решение проблем отдельных территорий, испытывающих большую нагрузку миграционного прироста населения (особенно в городских районах).

8. Мероприятия, направленные на формирование недискриминационной обстановки в обществе, на внедрение принципа равноправия.

9. Мероприятия, направленные на обмен лучшим опытом в сфере интеграции мигрантов, в области их занятости, образования и социальной политики между государствами — участниками ЕС.

10. Мероприятия, направленные на совершенствование механизмов мониторинга и контроля реализации политики интеграции в странах — членах ЕС.

Анализ направлений интеграции граждан третьих стран, согласно которым сегодня реализуется общеевропейская политика, показывает две характерные черты:

1) широкий масштаб деятельности Евросоюза по интеграции иноэтничного населения: от решения проблем неблагополучных высокоурбанизированных районов (городских территорий) до привлечения к процессу интеграции стран выхода мигрантов;

2) позитивный характер интеграционной политики: любым способом наделить иммигранта равными правами (обеспечить полноценный доступ к общественным и политическим институтам) с коренным населением и снизить межэтническую напряженность в обществе.

Такой взгляд на иммигранта и его роль в обществе дает основания полагать, что интеграция иноэтничного населения как часть всей

миграционной политики ЕС направлена, прежде всего, на решение демографических проблем.

Работа сети национальных координационных центров по интеграции, ежегодное проведение Конференции министров по интеграции и Европейского форума для обмена наилучшим опытом между странами ЕС, создание и поддержка европейского веб-сайта (http://ec.europa.eu/ewsi/en/), издание справочника по интеграции — все это создает площадку для совершенствования общеевропейской политики адаптации граждан третьих стран и внедрения основных тезисов данной политики в национальные законодательства. Но все эти усилия не имели бы такого широкого резонанса, если бы общеевропейскими институтами не осуществлялась целевая финансовая поддержка мероприятий по интеграции иммигрантов. Единый подход ЕС к миграции опирается на четыре фонда, общий объем средств которых составлял 4 млрд евро на период 2007—2013 гг.: Европейский фонд интеграции мигрантов, Европейский фонд беженцев, Фонд возвращения мигрантов, Фонд внешних границ. Посредством использования этих финансовых инструментов Евросоюз не только стремится к укреплению общей миграционной политики в регионе ЕС, но и помогает тем странам, которые в силу экономических причин (дефицит бюджета, например) не могут привести национальное миграционное законодательство в соответствие с европейским, найти возможность внедрить единые стандарты управления миграцией. Так, в 2007—2010 гг. почти 70% Европейского фонда интеграции мигрантов было направлено пяти бенифициарам — Испании, Италии, Германии, Великобритании и Франции, — где, по расчетам Еврокомиссии, в течение предыдущих трех лет законно проживало самое большее количество граждан третьих стран. Еще одна цель создания фондов — стимулирование взаимодействия стран ЕС в части обмена информацией и передовыми практиками. Особое внимание при этом

уделяется проблемам интеграции молодежи, которые очень актуальны для Франции, Италии и Испании[41].

[41] Лялина, А. В. Опыт наднациональной политики интеграции мигрантов ЕС / Балтийский регион. 2014. № 2(20). – с. 128-145

# Глава 3 Иммиграционная правовая политика России: исторические корни и современное состояние

## 3.1 Становление миграционного регулирования в России и СССР

История становления и развития России неразрывно связана с миграцией населения, которая оказывала существенное влияние на формирование российской государственности. На протяжении всего периода существования государства Россия была активно вовлечена в миграционные процессы. Её многовековую историю можно рассматривать как историю миграции. Миграционные процессы, в которые вовлекалась Россия, весьма разнообразны начиная с приглашения Рюрика для прекращения междоусобных войн славянских племен – как начало дипломатической миграции элит сопредельных государств, далее династические браки русских князей, петровские реформы, вызвавшие миграцию специалистов и военных в Россию. Представленное в этот период встречное направление – эмиграция связана с необходимостью обучения дворян за границей. История миграций в России – это и история колонизации огромной территории, сначала европейской ее части, а затем Сибири и Дальнего Востока. На огромной территории российского государства недостаток собственного населения компенсировался за счет внутренних миграций, т.е. за счет перераспределения имевшегося количества населения по экономически важным регионам страны. Однако миграционные процессы и связанные с ним отношения нашли отражение в истории российского права не ранее чем с середины XVI в.

Древнерусское государство в XI-XII вв. переживало период своего расцвета. Этот этап характеризуется активными внешними связями и политической жизнью. Известно о существовании на территории Руси слобод, где проживали иностранные купцы. В русской армии на службу

активно привлекались иностранцы. В эпоху Киевской Руси иностранцы допускались в русские города по особым договорам. А в «Повести временных лет» упоминаются договоры с Византией, предусматривающие процедуру выдачи виновного в совершении преступления. Указанные факты свидетельствуют о протекающих на территории Древнерусского государства миграционных процессах, но масштабы миграции, степень влияния её на социально-политическую жизнь русского государства и уровень развития права были не развиты.

С XV в. русские государи уже активнее привлекали иностранных специалистов, которые, приступая к исполнению своих обязанностей, обязаны были приносить присягу царю. Этот факт можно считать проявлением целенаправленной миграционной политики, поскольку приглашение иностранных специалистов было обусловлено конкретными потребностями государства и, как следствие, создавались условия для их привлечения.

22 апреля 1667 г. был принят «Новоторговый устав», который имел узкую направленность, регламентируя вопросы въезда иностранных граждан, а также правила торговли и взимания таможенных пошлин. В Москву и другие города их разрешалось пускать лишь при наличии царских жалованных грамот о торгах. Не имеющих таковых «не велено пропускать к Москве либо в другие города, они могли лишь торговать у города Архангельска и в Пскове». Таким образом, на данном отдельном примере мы можем наблюдать определенную казуальность в правовом регулировании миграционных процессов в России в допетровскую эпоху. В московский период русской истории иностранцы допускались лишь для осуществления торговой деятельности в пограничные города. Торговать внутри государства позволительно было только обладателям особых жалованных грамот, скрепленных красной печатью. Остальным лицам, не связанным с торговлей, доступ в Русское государство был весьма затруднителен.

Качественные изменения в административной практике регулирования миграционных процессов в России связаны с эпохой правления Петра I. В правление Петра I обучение за рубежом стало поощряться так же, как и привлечение иностранных специалистов для нужд российской государственности.

Вторая половина XVIII в. выявила необходимость увеличения количества населения, заимствования иностранных способов обработки земли. В результате, 4 декабря 1762 г. Екатерина II издает Манифест «О свободном поселении иностранцев в России». Манифест также объявлял амнистию всем русским, бежавшим из страны. В 1763 г. императрицей был издан Указ «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, селиться где пожелают». Этим указом переселенцы наделялись рядом привилегий: правом на свободу вероисповедания и самоуправления, на осуществление проповеди среди местного нехристианского населения, на получение финансовой государственной поддержки (им выделялась земля в размере до 30 десятин на душу, выдавалась беспроцентная ссуда до 300 рублей на семью). Кроме того, они освобождались от воинской повинности и налогов на срок от 5 до 30 лет. Поводом к началу такой деятельности служила низкая плотность населения Российской империи и необходимость в освоении окраинных территорий.

В 1763 г. была образована первая в мире государственная служба по миграции – Канцелярия опекунства иностранцев. На её содержание ежегодно ассигновалось 200 тысяч рублей. На Канцелярию была возложена обязанность отвода земель переселенцам, раздача субсидий.

В 1797 г. Канцелярия опекунства закрывается, и её функции переходят к Экспедиции государственного хозяйства, опекунства иностранного и сельского домоводства. В дальнейшем сфера миграции оказывалась в ведении министерства государственных имуществ и была подчинена общему режиму под названием сельских поселений (1837 г.). В 1896 г. при земском отделе министерства внутренних дел было образовано Переселенческое

управление. Слияние правового регулирования внешней миграции и внутренних переселений вполне оправдано, поскольку в этот период сложно четко разграничить миграционную политику, регламентирующую отдельно внешнюю и внутреннюю миграцию. Это обусловлено тем, что границы Российского государства еще не оформились, процесс освоения и присоединения новых территорий с проживающим там оседлым населением продолжался.

Отчетливая и эффективная миграционная политика начала проводиться в конце XVII в., когда Россия, не имея миграционного потенциала на своей территории, начала активно привлекать иностранцев для заселения и освоения огромных территорий.

История расселения русских на территории ближнего зарубежья, откуда в постперестроечное время наметился стремительный отток этнических иммигрантов, относится к XVIII-XIX вв.: присоединение Крыма к России в 1783 г., как следствие принятия 13 февраля 1798 г. Манифеста о заселении Крыма иностранными колонистами; 1805 г. – начало присоединения к Российской империи азербайджанских ханств; присоединение казахских территорий в середине XIX в.; перемещение крестьянского населения в соответствии с разработанными в 1868 г. «Временными правилами о крестьянских переселения в Семиречье». На рубеже XIX–XX вв. русскими и представителями других народов стал осваиваться Северный Кавказ.

Качественные особенности присущи каждому из этапов миграционных процессов в России. Более ранние этапы истории миграционных отношений характеризовались примерно равным количеством эмиграции и иммиграции; причиной, обусловливавшей миграционный процесс, являлось развитие экономических отношений.

Позднее начинают проявляться элементы принудительной миграции – это так называемая «революционная» миграция (конец XIX – начало XX вв.), когда оппозиция царскому режиму, опасаясь репрессий, создавала за

рубежом политические диаспоры. Октябрьская революция 1917 г. дала импульс к принудительной высылке политической оппозиции, наряду с которой большого размаха достигли также насильственные переселения, касающиеся сначала отдельных социальных слоев общества (например, кулаков, духовенства, дворянства и др.), а затем и целых народов (крымских татар, поволжских немцев, чеченцев, корейцев и др.). Существовала миграция по национальным мотивам.

Широко представлена в советский период внутренняя миграция. Наиболее многочисленными и постоянными были в СССР миграции населения из села в город, переселения из малых городов в большие. Ликвидации неперспективных деревень дала толчок к активной внутренней миграции населения, также как масштабные проекты в период социалистического строительства (строительство Магнитки, КАМАЗа, БАМа и т.д.). Специфической формой миграции был и отток населения из экологически небезопасных районов (прежде всего, из Чернобыльской зоны и с Урала).

В 1932 г. в стране вводится единая паспортная система и обязательная прописка по месту жительства. В результате был установлен разрешительный характер миграций и государственный контроль за передвижением людей.

В период Великой Отечественной войны депортации осуществлялись и по национальному признаку. Им были подвергнуты: немцы, карачаевцы, балкарцы, чеченцы, ингуши, крымские татары, греки, калмыки, турки-месхстинцы и др. Несомненно, межэтнические конфликты 1990-х гг. явились негативными последствиями депортаций в советскую эпоху.

В послевоенные годы потребовалась концентрация людских усилий на восстановлении народного хозяйства, освоении новых территорий. К началу 1960-х годов произошли коренные изменения социально-экономической ситуации в стране, обусловившие селективность миграционной политики (например, в части стабилизации сельского населения в Нечерноземье).

В целом особенности государственного регулирования процессов переселения людей в России обусловлены отечественными историко-правовыми традициями, а также предпринимаемыми органами государственного управления усилиями в целях адаптации к складывающимся социальным и экономическим условиям. В то же время методы государственно-правового регулирования переселений людей в условиях плановой социалистической экономики при административно-командной системе управления с началом реформ оказались малоэффективными.

Поэтому в фактически закрытой для въезда иностранцев стране основное внимание уделялось управлению расселением собственного населения. Процесс эмиграции был характерен для послереволюционного периода (в 1917—1925 гг. из страны убыли в зарубежные страны, по различным подсчетам, от 2 млн. до 3 млн. чел.)[42]

В период Великой Отечественной войны миллионы советских граждан стали вынужденными мигрантами, будучи насильственно угнанными в Германию и оккупированные ею страны.

Вместе с тем в условиях начавшейся в 1990-е годы перестройки потребовалась разработка и реализация иной миграционной политики.

[42] Антоненко Н.В. Эмигрантские концепции и проекты переустройства России (20-30-е гг. XX в.): Автореф. дис. д-ра ист. наук. М.. МГОУ, 2011. С. 3.

## 3.3 Развитие миграционной политики в современной России: от распада СССР до наших дней

Очевидно, что миграция – это узел самых разных проблем, вызовов и рисков для современной России. Озабоченность по поводу нарастания негативных этнокультурных, социальных, демографических последствий миграции стали причиной существенного изменения политики правительства страны в миграционной сфере.

Особенностью постсоветской России являются значительные масштабы как иммиграции, так и эмиграции. До 90-х годов внешняя миграция для России не имела существенного значения. Более важна была миграция внутренняя: из центральных - в восточные и северные районы страны (в целях и освоения их огромных природных богатств) и из села - в город.

В настоящее время уже никем не подвергается сомнению, что не только внутренняя, но и международная миграция является важным фактором развития России. Опыт стран, проводящих активную миграционную политику, показывает, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения. Поэтому миграционная политика, тесно увязанная с экономической, демографической, национальной и региональной политикой, должна стать структурным элементом государственной стратегии развития страны.

В истории миграционной политики в России, насчитывающей три десятилетия, прошедшие со времени распада Советского Союза, довольно четко прослеживаются три этапа: 1) 1990-е гг., 2) первая половина 2000-х гг. и 3) вторая половина 2000-х гг. по настоящее время. Причем на протяжении двух первых этапов миграционная политика была скорее ситуационной реакцией на происходящие в обществе, экономике и государстве изменения и только на последнем этапе, особенно с принятием в 2012 г. Концепции

государственной миграционной политики РФ, вышла на уровень стратегических решений. Конфигурация миграционных потоков на протяжении этих трех периодов существенно менялась. Население страны, работодатели и власти каждый раз сталкивались с новыми вызовами. Главными задачами миграционной политики 1990-х гг. была репатриация и интеграция русскоязычного населения из бывших советских республик. Политика первой половины 2000-х гг. резко ограничила возможности интеграции и права мигрантов. Во второй половине 2000-х гг. ей на смену постепенно пришла более либеральная и продуманная политика. Это преобразование было отчасти связано с осознанием экономических и демографических проблем, а также с необходимостью преодолеть негативные последствия предыдущего периода миграционной политики, который привел к появлению нескольких миллионов недокументированных мигрантов, массовому нарушению работодателями экономических и социальных прав трудящихся-мигрантов и повсеместному распространению коррупции среди проверяющих органов. Период первой половины 2000-х гг. показал, что запретительная и противоречивая миграционная политика может также привести к всплеску расизма и ксенофобии, отчуждения и маргинализации мигрантов, появлению новых социальных неравенств.

**Миграционная политика 1990-х гг. Политика в отношении вынужденных мигрантов.** На рубеже 1980–1990-х гг. дезинтеграция Советского Союза провоцирует возникновение целого ряда вооруженных конфликтов в Закавказье и Центральной Азии. Так формируется первый поток беженцев в Россию. Переселяются русские, армяне, южные осетины, турки-месхетинцы, крымские татары. В первой половине 1990-х гг. начинается массовый исход русскоязычного населения из бывших союзных республик.

В ответ на эту ситуацию 18 мая 1992 г. принимается Республиканская долговременная программа «Миграция», законы «О беженцах» и «О

вынужденных переселенцах». Тогда же Российская Федерация присоединилась к женевской Конвенции ООН 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженцев, и в стране появилось представительство Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Большую роль в урегулировании статуса вынужденных мигрантов сыграл Закон «О гражданстве РСФСР», принятый в 1991 г. и действовавший до 2002 г. Он устанавливал упрощенный порядок получения российского гражданства по многим основаниям. Так, гражданство можно было получить по рождению и в порядке регистрации (ст. 18), обратившись в соответствующие органы в самой России или за ее пределами, причем эта возможность существовала до конца 2000 г. (поправки 1993 и 1995 гг.). Благодаря своему крайне либеральному характеру Закон создал условия для легкого и быстрого получения гражданства многим тысячам переселенцев.

Институциональной основой миграционной политики послужило создание Федеральной миграционной службы России — 14 июня 1992 г. на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации[43]. В том же году Постановлением Правительства РФ были сформулированы задачи службы, а 1 марта 1993 г. было утверждено Положение о ФМС России. К середине 1990-х гг. ФМС удалось наладить работу территориальных служб и стать ключевым актором в области миграционной политики, направленной на прием и размещение вынужденных мигрантов.

«Миграционная политика России изначально формировалась с ориентацией на широкое использование программно-целевого подхода».[44] Главной целью программы «Миграция» была помощь беженцам и вынужденным переселенцам. Программа была рассчитана на 5 лет и на 200 тыс. человек в год (исходя из среднего числа беженцев за 1989–1991 гг. и прогнозе в 400 тыс. — 2 млн. человек). Она предусматривала организацию

[43] Указ Президента РФ N 626 от 14 июня 1992 г. «О Федеральной миграционной службе России»
[44] Мукомель, В. И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты. Институт социологии РАН. М.: Диполь & Т, 2005

правовой защиты, помощь в расселении (включая сеть центров временного размещения), в жилищном обустройстве, трудоустройстве, включала социальное обеспечение.

В августе 1994 г. Указом Президента была одобрена Федеральная миграционная программа. В целях регулирования миграционных процессов Программа выделяла пять миграционных потоков: вынужденная миграция; внешняя миграция; внешняя трудовая миграция; незаконная миграция; внутренняя (социально-экономическая) миграция. Основной акцент в программе делался на двух потоках — вынужденной миграции и эмиграции россиян. По среднему варианту прогнозов ожидался приток в 2–3 млн. человек в течение 1994–1996 гг. и средства рассчитывались на ежегодный приток до 400 тыс. беженцев. В Программе были довольно подробно прописаны меры по созданию нормативной и инфраструктурной основы регулирования миграционных процессов. Она неоднократно дорабатывалась и переутверждалась вплоть до 2002 г., когда произошел отказ от программно-целевого подхода.

Другим важным направлением политики становится миграционное регулирование, связанное с процессами интеграции на постсоветском пространстве. 9 октября 1992 г. в Бишкеке было подписано и вступило в силу Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников. Участниками Соглашения стали Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан и Республика Узбекистан. 1 августа 1995 г. к нему присоединилась Грузия. Азербайджанская Республика и Украина его не подписали. 16 января 1997 г. в Москве было заключено межправительственное российско-украинское Соглашение о безвизовых поездках граждан, а 3 июля 1997 г. — аналогичное российско-азербайджанское межправительственное соглашение. 9 июня 1999г. из Бишкекского соглашения вышел Туркменистан. 30 августа 2000 г.

Российская Федерация в одностороннем порядке вышла из Бишкекского соглашения, и ранее установленный режим утратил силу. После этого Россия вновь заключила целый ряд Соглашений о взаимных безвизовых поездках граждан с большинством стран СНГ.

В апреле 1994 г. странами СНГ в рамках договора об Экономическом Союзе, который закладывал правовые основы для свободного движения товаров, услуг, рабочей силы и капиталов, принимается «Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов». Соглашение оговаривало соблюдение экономических и социальных прав трудовых мигрантов из стран СНГ и членов их семей в соответствии с действующим на территории Стороны трудоустройства законодательством наравне с гражданами этой страны.

Во второй половине 1990-х гг. принимается целый ряд международных соглашений об упрощенном порядке приобретения гражданства. В последующие годы эти соглашения станут одним из главных каналов получения российского гражданства.

В 1990-е гг. в Россию прибыло более 5 млн. иммигрантов, большинство из них составляли русские. Особое значение приобрела вынужденная миграция. Так, с 1992 по 2001 г. было зарегистрировано 1369 тыс. вынужденных мигрантов, прибывших из стран СНГ и Балтии, 241,5 тыс. — из российских регионов[45]. Миллионы людей стали гражданами России. С 1992 по 2002 г. гражданство получили 1,7 млн человек (за пределами России по линии загранучреждений) и 2,9 млн человек (внутри России по линии МВД)[46]. За эти годы удалось заложить правовую базу, урегулировать статус миллионов людей и выполнить многие гуманитарные задачи. Были приняты Законы «О гражданстве РСФСР», «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», целый ряд межправительственных соглашений в

[45] Мкртчан Н. Десятилетие вынужденной миграции в России, ДемоскопWeekly, 2002, № 71–72, 17–30 июня.
[46] Чудиновских О. О политике и тенденциях приобретения гражданства Российской Федерации в период с 1992 по 2013 г. // Демографическое обозрение. – 2014. - № 3. - с. 65–126

рамках СНГ. Несмотря на ситуативный характер и отсутствие ясных стратегических целей, миграционная политика первого десятилетия была либеральной, инклюзивной и имела большой потенциал для развития.

**Миграционная политика первой половины 2000-х гг.** В 2000-х гг. конфигурация миграционных потоков в Россию стала меняться. На смену массовой вынужденной миграции русскоязычного населения бывших советских республик, которая, по сути, была репатриацией выходцев из России и их потомков, приходит массовая трудовая миграция, состоящая в значительной степени из жителей центральноазиатских и закавказских республик. Трудовая миграция в основном имела возвратный характер, однако значительная часть трудовых мигрантов стала оседать в России, оставаясь на легальном или нелегальном положении. В обществе стали нарастать ксенофобские, антимигрантские настроения, во многом сформированные политическим и медийным дискурсами. Политики, чиновники и журналисты стали активно спекулировать на теме миграции: завышать масштабы легальной и особенно нелегальной миграции, расистски подчеркивать этнический состав мигрантов, нивелировать их социальный статус, преувеличивать исходящие от мигрантов угрозы, эксплуатируя страхи населения.

Власти отреагировали на изменившуюся ситуацию ужесточением миграционной политики. Немаловажную роль в смене курса миграционной политики сыграли также институциональные изменения в рамках самой миграционной службы. Федеральная миграционная служба была образована 14 июня 1992 г. С 1992 по 1999 гг. ФМС возглавляла Т. Регент. После 1999 г. миграционная политика осуществлялась в условиях постоянных реорганизаций, смены административной принадлежности и руководства[47]. Сначала миграционная служба была передана в новое Министерство РФ по

[47] Воронина Н. Вводная статья. Начало: первые годы после распада СССР // Миграция в России. 2000–2012. Хрестоматия в 3 тт. Т. 2. М.: Спецкнига, 2013

делам федерации, национальной и миграционной политики. В 2001 г. это министерство упразднили, а его функции распределили между Министерством иностранных дел, Министерством экономического развития и торговли и Министерством внутренних дел. В феврале 2002 г. ФМС России была передана в ведение МВД России. Была утрачена преемственность и последовательность в деятельности миграционной службы, поскольку МВД России не имело опыта в разработке миграционной политики и не владело навыками работы с мигрантами. МВД трудно было сочетать реализацию миграционной политики, борьбу с нелегальной миграцией, работу с беженцами и внутренними переселенцами и вопросы трудовой миграции. Указом Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. Федеральная миграционная служба преобразуется в федеральный орган исполнительной власти, подведомственный Министерству внутренних дел. ФМС становится более автономной, к ее функциям добавляются функции паспортно-визовой службы: вопросы паспортизации, гражданства, выдача виз и регистрация. Однако, несмотря на возросшую автономию, правила игры и направление миграционной политики продолжало задавать МВД.

В июле 2002 г. был принят Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Однако вопреки своему названию он не столько определял права и обязанности иностранцев, сколько регулировал с помощью ограничительных мер доступ и нахождение иностранцев на территории России, вводил учет и контроль за их проживанием и трудовой деятельностью, определял порядок их выдворения и депортации.

Закон 2002 г. N 115-ФЗ выделил три правовых режима нахождения иностранных граждан в России: временное пребывание, временное проживание, постоянное проживание. Эти виды правового статуса заметно отличаются друг от друга и не обеспечивают их владельцам одинаковых прав во многих областях. Наибольшей полнотой прав обладают постоянно проживающие иностранные граждане, меньше прав у временно

проживающих, и, наконец, меньше всего прав у временно пребывающих. Именно к этой категории относилась подавляющая часть трудовых мигрантов.

Федеральный закон № 62-ФЗ от 31.05.02 «О гражданстве Российской Федерации» ограничил основания для упрощенного порядка получения гражданства – по признанию, по рождению и в порядке регистрации – и установил преобладание общего порядка. Для получения гражданства в общем порядке нужно было прожить в России по виду на жительство в течение пяти лет непрерывно. Однако по закону «О правовом положении иностранных граждан» вид на жительство можно было получить, только прожив не менее года по разрешению на временное проживание. Таким образом, путь к гражданству растягивался на 6 лет и больше. Ситуация усугублялась тем, что на момент принятия закона о гражданстве в России находилось множество мигрантов с советскими паспортами из бывших союзных республик, зарегистрированных по месту жительства в России. По логике закона, чтобы начать путь к гражданству, они должны были выехать из России и урегулировать свой статус.

Действие обоих законов привело к резкому сокращению приема в гражданство в 2003 г. и жалобам населения. В ответ на эту ситуацию Государственная Дума обратилась к Президенту РФ с просьбой изменить отдельные положения Закона о гражданстве. В результате были приняты поправки, которые продлевались до 1 июля 2009 г. и вновь привели к массовому получению гражданства в упрощенном порядке:

«Иностранные граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации [вид на жительство был

добавлен в ред. от 03.01.2006], принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» (ч. 4 ст. 14)[48].

1 марта 2003 г. распоряжением Правительства РФ была одобрена «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации», которая рассматривала миграцию с точки зрения национальной безопасности. Социально-экономическое развитие и демографические проблемы страны оказались на втором плане. Как следует уже из самого названия, Концепция 2003 г. свела миграционную политику к «регулированию миграционных процессов», причем ни это, ни другие основные понятия не получили определения. Концепция носила декларативный, противоречивый и необязательный для исполнения характер.

Возведенные законодательством барьеры и запреты спровоцировали резкий рост количества мигрантов с неурегулированным статусом, привели к небывалому распространению теневой занятости и коррупционных практик, массовому нарушению прав мигрантов и росту ксенофобии[49]. В середине 2000-х гг. неофициальная занятость мигрантов была на порядок больше официальной. Провозглашаемая властями задача борьбы с нелегальной миграцией на практике оборачивалась прямо противоположными результатами. Возрастало и беспокойство стран СНГ, миллионы граждан которых оказывались вне правового поля в России.

**Миграционная политика второй половины 2000-х — 2010-х гг.** Постепенно идущие от общества тревожные сигналы заставили власти обратить внимание на ситуацию и задуматься об изменении миграционной политики. Было принято решение о разработке новой Концепции миграционной политики.

В том же году были сделаны первые конкретные шаги по изменению сложившейся ситуации. В марте 2005 г. МОТ провела круглый стол по

[48] Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»

[49] Тюрюканова Е. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. Женева: МОТ, 2006

обсуждению вариантов политики в отношении нерегулируемой миграции в России, на котором был представлен проект концепции миграционной регуляризации в стране. Затем Правительство РФ начало проводить экспериментальную регуляризацию незаконно нанятых трудовых мигрантов, въехавших в Россию на безвизовой основе (сентябрь — декабрь 2005 г.).

В 2006 г. началось масштабное реформирование миграционного законодательства, направленное на упрощение процедуры регистрации и найма трудящихся - мигрантов, а также на сокращение числа мигрантов с неурегулированным статусом на территории России. Новое, более либеральное законодательство, было направлено прежде всего на трудовых мигрантов из стран СНГ с безвизовым режимом въезда в Россию.

Институт миграционного учета был введен новым Федеральным законом от 18.07.2006 N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», вступившим в силу 15 января 2007 г., и Постановлением Правительства РФ от 15.01.2007 г. N 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации). Эти нормативные акты существенно изменили и упростили существовавшую ранее довольно сложную процедуру регистрации, которая носила разрешительный характер. По новым правилам, миграционный учет стал делиться на регистрацию по месту жительства — для временно (по РВП) и постоянно (по виду на жительство) проживающих, и учет по месту пребывания для временно пребывающих. Срок временного пребывания составил 90 дней и мог быть продлен до 1 года. Учет по месту пребывания стал носить уведомительный характер, т. е. мигранту стало не нужно самому являться в органы ФМС, а те, кто принимал у себя мигранта, могли отправить уведомление по почте. Появилась также возможность постановки мигранта на учет по адресу юридического лица, что снимало проблему поиска жилого помещения.

Для упрощения и автоматизации постановки на учет и других процедур Закон предусматривал создание Государственной информационной системы

миграционного учета, основой которой является Центральный банк данных по учету иностранных граждан. Таким образом, государство начало получать информацию о людях, которая, с одной стороны, позволяла ему планировать свою деятельность, а с другой — осуществлять над ними контроль.

Мигранты из стран с безвизовым въездом получили значительную независимость от работодателя. По новым правилам, иностранный работник получил право самостоятельно (или через посредника) обращаться в органы ФМС для получения разрешения на работу и последующее право поиска работы по своему усмотрению. Новое законодательство освободило работодателя от необходимости получать разрешение на привлечение иностранных граждан и вместе с ним — разрешение на работу для мигрантов: теперь они должны были посылать уведомление о найме иностранного работника в ФМС и службу занятости. Кроме того, работодатель был обязан проверить наличие у мигранта разрешения на работу и заключить с ним трудовой договор.

С 2007 г. механизм квотирования численности трудящихся-мигрантов из визовых стран был распространен на трудящихся, приезжающих в безвизовом порядке. Квоты могли устанавливаться в зависимости от профессии, специальности, квалификации иностранных граждан и страны их происхождения.

Основным результатом либерализации миграционного законодательства России стала массовая легализация трудовых мигрантов, коснувшаяся как регуляризации пребывания/ проживания, так и занятости. Если в середине 2000-х гг. доля работающих легально среди мигрантов оценивалась не более чем в 5–10 %, то теперь она приблизилась к трети, и сами процедуры регуляризации стали значительно проще как для мигрантов, так и для работодателей.

Другим важным шагом в сторону легализации занятости стало введение патентов на работу у частных лиц для мигрантов из безвизовых стран. Соответствующие поправки в Закон 2002 г. «О правовом положении

иностранных граждан» были внесены 1 июля 2010 г. Существовавшее в России разрешение на работу давало право работать только у юридических лиц, поэтому мигранты, занятые в частных домохозяйствах, попадали в нерегулируемую и неконтролируемую государством зону. Патент стал новым разрешительным документом, который должен был вывести из тени эту категорию работников.

Срок оформления патента не превышал 10 дней. Он выдавался на срок от 1 до 3 месяцев и мог неоднократно продлеваться на период не более 3 месяцев. Общий срок действия — не более 12 месяцев со дня выдачи. Административный штраф за наем иностранца без патента был незначителен и составлял от 2 до 5 тыс. рублей. По сравнению с разрешением на работу патент обладал заметными преимуществами. Во-первых, транзакционные издержки оформления патента были существенно ниже, во-вторых, стоил он дешевле (12 тыс. руб. в год), чем разрешение на работу, приобретаемое через посредников (15–25 тыс. руб.), в-третьих, патент обеспечивал простой способ продления регистрации по месту пребывания, и, наконец, имея патент, не нужно было выезжать из России через 90 дней (как в случае отсутствия разрешения на работу)[50]. В итоге, уже к концу 2011 г. было выдано более миллиона патентов, а к 2014 г. более шести миллионов.

Итак, вместе с введением патентной системы начинается процесс дифференциации миграционной политики по отношению к различным категориям мигрантов.

«Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» была утверждена 13 июня 2012 г. Первый этап реализации Концепции был рассчитан до 2015 г. В отличие от Концепции 2003 г., Концепция 2012 г. задала четкое направление для всех последующих реформ в сфере миграции. На первом месте оказалось

[50] Практика использования патентов на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами в Российской Федерации (Результаты исследования). Москва: МОМ, 2012

обеспечение национальной безопасности, на втором — стабилизация и увеличение численности населения, на третьем — развитие экономики.

Узкое ведомственное понимание адаптации и интеграции проявилось и в проекте Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», который был разработан ФМС и зарегистрирован 28 февраля 2014 г. В пояснительной записке к проекту закона отмечалось, что усилий гражданского общества по подготовке мигрантов к экзаменам (на тот момент в стране действовало 298 языковых курсов) недостаточно, поэтому нужно создать соответствующие юридические основания и организационную инфраструктуру. Проект закона связывал адаптацию с режимом временного пребывания, а интеграцию — с режимом временного или постоянного проживания. Для оказания услуг по адаптации и интеграции планировалось создать организационную инфраструктуру в форме центров информационной и правовой поддержки, центров социальной адаптации и интеграции (в них мигранты могли бы жить), центров профессиональной подготовки и переподготовки. Для этого иностранцы должны были заключать адаптационные и интеграционные договоры с органами местного самоуправления и ФМС.

Региональная интеграция на постсоветском пространстве значительно упрощает доступ на рынок труда и расширяет социальные и экономические права трудящихся-мигрантов. В ноябре 2010 г. Россия, Казахстан и Беларусь подписали Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей. С 1 января 2012 г. Соглашение вступило в силу. Трудящимся-мигрантам были предоставлены следующие преференции:

— работодатели государства трудоустройства привлекают трудящихся-мигрантов из государств Сторон без учета ограничений по защите национального рынка труда;

— трудящимся-мигрантам не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности на территориях государств Сторон; —

трудящийся-мигрант и члены его семьи освобождаются от регистрации в течение 30 суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства;

— срок временного пребывания трудящегося-мигранта и членов его семьи определяется сроком действия трудового договора трудящегося-мигранта с работодателем;

— социальное обеспечение (социальное страхование), кроме пенсионного, трудящихся мигрантов осуществляется в соответствии с законодательством государства трудоустройства;

— дети трудящегося-мигранта, совместно проживающие с ним на территории государства трудоустройства, имеют право на посещение дошкольных учреждений, получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства;

— право трудящегося-мигранта и членов его семьи на получение соответствующей безвозмездной скорой (неотложной) медицинской помощи и иной медицинской помощи регулируется законодательством государства трудоустройства и международными договорами, участником которых оно является;

— трудящийся-мигрант имеет право наравне с гражданами государства трудоустройства вступать в профессиональные союзы.

С 1 января 2015 г. Россия, Белоруссия и Казахстан вышли на новый уровень экономической интеграции: начал действовать Евразийский экономический союз (ЕАЭС) — преемник Таможенного союза, созданного тремя странами в 2010 г. Затем к ЕАЭС присоединились Армения и Киргизия. Все существующие преференции в рамках Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей остались в силе и распространились на новые государства Союза. К ним добавились взаимное признание дипломов об образовании, за исключением дипломов юристов, педагогов, медиков и фармацевтов, которые требуют процедуры признания. Вводятся и налоговые преференции: трудовые мигранты из стран, входящих

в Союз, платят подоходный налог 13% (а не 30%, как было ранее), с момента устройства на работу.

Установка на ужесточение правил контроля за соблюдением миграционного законодательства проявилась еще в ходе предвыборной кампании В. Путина 2012 г. Первым актом стал Федеральный закон от 23.07.2013 N 224-ФЗ, который вносил изменения в ст. 27 Закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Основные изменения заключались в расширении оснований для запрета въезда в Россию иностранным гражданам. Так, въезд закрывался на 5 лет, если в отношении иностранного гражданина было вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации (ст. 27. пп. 2) и если иностранный гражданин неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в РФ или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории РФ. Если решение об административном выдворении выносилось два и более раза, то въезд закрывался на 10 лет (ст. 27 пп. 2.1).

Другое основание вводилось в статью 27 Федеральным законом от 28.12.2013 N 389-ФЗ и было связано с «шенгенской» нормой пребывания в России, которую устанавливал тот же закон: срок временного пребывания в РФ иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с настоящим Федеральным законом (ст. 5 пп. 1). Если иностранный гражданин превысил срок пребывания в девяносто суток суммарно в течение каждого периода в

сто восемьдесят суток, то въезд в Россию ему закрывается на три года (Закон 1996: ст. 27 ч. 1. пп. 12)

Эти правовые акты многократно увеличили число выдворений и депортаций, а въезд был запрещен более чем одному миллиону человек. Федеральный закон от 31.12.2014 N 524-ФЗ еще больше ужесточил основания для запрета на въезд. Если иностранцы нарушили установленный срок пребывания в стране на шесть месяцев, запрет на въезд составит пять лет, если на девять месяцев — то на 10 лет (ст. 27 пп. 13, 14).

Такие масштабные санкции стали возможны благодаря развитию безличных автоматизированных средств учета и контроля — Центрального банка данных по учету иностранных граждан (ЦБДУИГ), который является частью федеральной межведомственной информационной системы обеспечения контроля миграционной ситуации в РФ. С помощью ЦБДУИГ ФМС оформляет и выдает документы для въезда, временного пребывания и проживания иностранных граждан в РФ, контролирует соблюдение ими миграционного законодательства и осуществляет миграционный учет. Точность данных и усиление контроля возросли благодаря обязательной дактилоскопии и фотографированию трудовых мигрантов из безвизовых стран, введенной с 1 января 2013 г. поправками в Федеральный закон от 25 июля 1998 года N 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» (ст. 9 ч. 1 пп. «п»). Информационная система позволяет уточнить данные о мигрантах с неурегулированным статусом.

Таким образом, запрет на въезд стал основным механизмом «борьбы» с нарушениями миграционного законодательства. Однако в политических целях запрет на въезд может быть снят (например, миграционная амнистия в отношении граждан Молдовы, Таджикистана и Украины).

В апреле 2016 года по Указу Президента России (Указ 2016) Федеральная миграционная служба была упразднена, её полномочия были переданы Министерству внутренних дел.

# Заключение

Современная ситуация в мире отмечена масштабностью миграционных процессов. По данным Глобальной комиссии по международной миграции, в мире сейчас насчитывается свыше 200 млн. международных мигрантов, включая 10 млн. беженцев[51]. Россия активно включена в динамику миграции народонаселения: за последнее десятилетие, по данным той же Комиссии, она вышла на второе место в мире после США среди принимающих стран.

По сравнению с другими странами Россия столкнулась с миграцией по историческим меркам относительно недавно. При этом за полтора десятилетия в Российской Федерации сменилось несколько моделей человеческой мобильности. За это время Россия прошла сложный путь динамичного формирования собственного законодательства, отвечающего основным международным стандартам и уровню развития миграционных отношений в стране.

Известно, что пик миграционной активности обрушился на Россию в начале 1990-х годов – так называемая постсоветская миграция. Резкий переход к политике «открытых дверей» в условиях неподготовленной к широкомасштабным миграционным потокам законодательной базы, органов государственной власти, оснащения границ и др. привел к тому, что государство, по существу, утратило контроль над процессами миграции. Сыграли свою роль и другие факторы – внутренняя социально-политическая напряженность, сложная ситуация, имевшая место в Северо-Кавказском регионе, изменение общей конъюнктуры на рынке труда и др.

Спонтанная, неуправляемая миграция оказывала негативное влияние на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие процессы как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных ее регионах. Результатом такой нерегулируемой миграции стали: рост криминогенных очагов, неравномерность развития региональных рынков

[51] По данным Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (www.unhcr.ru).

труда, угрозы безопасности приграничным субъектам Федерации, прежде всего на Дальнем Востоке Российской Федерации (демографическая экспансия). Неконтролируемая миграция не позволяла обеспечить защиту прав самих мигрантов.

Законодательное регулирование в то время осуществлялось неравномерно и было в основном обусловлено необходимостью безотлагательного реагирования на наиболее острые жизненные проблемы – когда требовалось принятие срочных мер на законодательном и подзаконном уровне в связи с массовым перемещением населения в страну из государств – бывших республик СССР, а также большим притоком в страну беженцев из стран «третьего мира». Присоединение Российской Федерации в 1992 г. к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу, касающемуся статуса беженцев, 1967 г. также обязывали ее к выработке законодательства, направленного на регламентацию статуса названной категории лиц.

Отсюда – наибольшее правовое обеспечение в этот период получили две категории вынужденных мигрантов – беженцы и вынужденные переселенцы. В отношении них были приняты и действуют в настоящее время соответствующие федеральные законы[52].

Помимо названных актов принимались отдельные акты подзаконного уровня в отношении трудящихся-мигрантов, например, Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы», впоследствии дополненный Указом Президента РФ от 29 апреля 1994 г. № 847 «О дополнительных мерах по упорядочению привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы»[53]. Этими актами, по сути, заполнялся законодательный вакуум, поскольку названные вопросы объективно требовали (и до сих пор требуют) законодательного регулирования.

---

[52] Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Ведомости РФ. 1993. № 12. Ст. 425; Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» // Там же. Ст. 427.

[53] В настоящее время утратили свою силу.

Тогда же в отдельных субъектах Российской Федерации принимались акты в области регулирования миграционных отношений. Во многом это было обусловлено наличием пробелов в федеральном законодательстве (например, по вопросам регулирования прав трудящихся-мигрантов). Некоторые из них создавали необоснованные преграды в реализации прав граждан на свободу передвижения.

Современные наиболее значимые направления миграционных процессов в России коренным образом отличаются от тех, которые способствовали началу формирования правовой основы регулирования миграционных отношений страны в начале и середине 1990-х годов. Если в начале 1990-х годов в России определяющее влияние на развитие правовой системы оказывала необходимость упорядочения вынужденной миграции (как внешней, так и внутренней), то, начиная со второй половины 1990-х годов, ситуация в стране уже во многом характеризуется практически полным прекращением массовых потоков вынужденной миграции. Благоприятная социально-экономическая конъюнктура, более высокие темпы роста ВВП в Российской Федерации по сравнению с большинством образовавшихся на постсоветском пространстве новых независимых государств делают более привлекательным миграционный климат России. Подъем экономики и развитие социальной сферы оказали ощутимое влияние на всплеск трудовой иммиграции в нашу страну[54].

В связи с этим во многом из ситуативной правовой миграционной политики, из политики аффирмативных действий, являющихся результатом последующего, часто слабого реагирования на возникающие изменения миграционной обстановки, современная российская миграционная правовая политика постепенно трансформируется в политику активных действий,

[54] В настоящее время внешняя трудовая миграция является самым массовым и динамичным миграционным потоком в России. Численность официально зарегистрированной иностранной рабочей силы, привлеченной в экономику России, по данным ФМС, в 2015 г. составила 3 259 823 человек и возросла в 22 раза по сравнению с 1994 г.

обеспечивающую не только предсказуемость миграционных процессов, но и их направление в нужное для страны русло.

В настоящее время основной упор в развитии миграционного законодательства переводится на создание такой правовой основы в сфере регулирования миграционных отношений, которая обеспечила бы для страны динамичный приток профессиональных работников, стабильное развитие экономики и общества, обогащение национальных культур. Это происходит в условиях, когда постоянно растет международная конкуренция за высококвалифицированную рабочую силу. Так, доля «импортируемых» специалистов в Австралии составляет 9,9 % от общего числа мигрантов в страну, в Канаде – 7,3 %, Швейцарии – 5,3 %, США – 3,2 %[55]. Чтобы привлечь высококвалифицированные кадры Евросоюз ввел «голубую карту», упрощающую въезд трудовых мигрантов. Россия относится к странам, которая «экспортирует» специалистов. Возрастают объемы безвозвратного выезда из страны квалифицированных кадров, главным образом молодежи – инженеров, программистов, экономистов и т. д. Велика доля российских граждан среди лиц, нелегально осуществляющих трудовую деятельность за рубежом. Современная экономика не мыслится без притока трудовых мигрантов. По прогнозам, Россию ожидает очень быстрое и масштабное сокращение трудоспособного населения – до 2025 г. оно составит более 18 млн. человек. В этом смысле либерализация миграционного законодательства могла бы также способствовать развитию российской экономики. Отечественное законодательство пока недостаточно приспособлено к стимулированию притока в страну квалифицированных кадров.

Эффективное государственное регулирование требует установления четких правовых механизмов регулирования миграционных отношений. Сложность и многоаспектность этих отношений обусловливает необходимость создания разветвленной системы правовых норм,

[55] По данным Евростата (www.epp.eurostat.ec.europa.eu).

направленных как на обеспечение прав мигрантов, так и на регламентацию различных процедур, связанных с деятельностью органов власти в рассматриваемой сфере. В своей совокупности данные правовые нормы образуют новый сложный комплекс в системе российского права – миграционное право Российской Федерации, которое в своей основе базируется на целом ряде законодательных и иных нормативных правовых актов, имеющих предметом регулирования отношения в сфере миграции.

Современное миграционное законодательство претерпевает влияние различных факторов, главными из которых являются международная ситуация в странах вокруг России, проблемы экономического, социального, демографического развития внутри страны, изменения в области ее геополитических и национальных приоритетов при проведении государственной внутренней и внешней политики. Основной целью развития миграционного права на данном этапе является достижение максимального положительного эффекта от процессов миграции, направленного на обеспечение демографического развития, выравнивание диспропорций территориального расселения, удовлетворение потребностей регионов в трудовых ресурсах, обеспечение безопасности страны и ее населения от международного терроризма и внутренних угроз, связанных с незаконной миграцией.

Нормативная правовая база регулирования миграционных отношений насчитывает более 230 нормативных правовых актов, из которых 57 федеральных законов. Вместе с тем необходимая систематизация законодательства в данной сфере пока отсутствует. Это препятствует эффективной регламентации общественных отношений, планомерному нарастанию правового массива, приводит к противоречиям и коллизиям в осуществлении правового регулирования. В связи с этим одной из ближайших задач совершенствования миграционного законодательства является его систематизация.

Серьезной проблемой миграционного законодательства является несовершенство понятийного аппарата, притом что четкое определение основных понятий должно являться важнейшей задачей законодателя в целях недопущения неоднозначного толкования правовых норм и обеспечения последующей их полноценной реализации. В настоящее время нет даже нормативного определения понятия «мигрант». В международных правовых актах используются термины «беженец», «лицо, перемещенное внутри страны», «трудящийся-мигрант». Однако не все принятые правовые акты в России соответствуют в части определения понятий общепризнанным международным актам. В связи с этим дальнейшее развитие миграционного права должно быть направлено на формирование основных понятий, ясно отражающих правовую суть регулируемых отношений.

Не в полном объеме разработаны и установлены основные гарантии обеспечения прав мигрантов, соответствующие международным стандартам, что приводит к недостаточной правовой защищенности мигрантов и членов их семей, не создает возможности для осуществления ими судебной защиты своих прав.

Отсутствует четкое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, что приводит к дисбалансу интересов федерального центра и регионов. Недостаточная координация взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам регулирования миграционных процессов снижает результативность принимаемых мер в рамках реализации государственной миграционной политики.

Представляется, что осуществление системной и полной законодательной регламентации вопросов миграции необходимо именно на федеральном уровне. На практике это позволит обеспечить единые подходы к реализации миграционной политики на всей территории страны, установить общие принципы законодательного регулирования в данной

сфере. Органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления должны осуществлять полномочия в случаях, предусмотренных федеральными законами. Это могут быть как полномочия федеральных органов власти, так и «собственные» полномочия органов власти субъектов Российской Федерации. Соответственно здесь возможно применение всех известных схем межбюджетных отношений с целью обеспечения осуществления данных полномочий.

Сохраняются и другие проблемы в миграционном законодательстве: противоречивость существующей правовой базы, ее неполнота, пробельность, злоупотребление использованием норм отсылочного характера к актам подзаконного уровня и др., негативно отражающиеся на становлении миграционного права России. Поэтому продолжает оставаться актуальной проблема формирования адекватного законодательства, направленного на преодоление негативных последствий миграционных процессов и обеспечение национальной безопасности государства. Разработка такого законодательства преследует еще одну цель – создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов в соответствии с международными стандартами и взятыми Российской Федерацией на себя обязательствами.

Масштабные процессы миграции требуют выработки также дополнительного набора мер, направленных на пресечение незаконной иммиграции на территорию Российской Федерации. Здесь особенно важны меры двустороннего и многостороннего сотрудничества государств, определение совместных стратегии и направлений контроля. Особенно это актуально в части сближения и унификации национальных законодательств, направленных на упорядочение государственного миграционного обмена, организацию действенного контроля над въездом и выездом, синхронизацию визовой политики в отношении граждан, выезжающих из третьих стран, а также создание межгосударственного координирующего органа с целью объединения усилий в борьбе с незаконной миграцией.

Идея принятия Миграционного кодекса только выдвигается. Практика применения действующего миграционного законодательства показывает, что ряд нормативных правовых актов, регулирующих миграцию населения, в настоящее время утратил свою значимость, некоторые из них вошли в противоречие друг с другом, имеются многочисленные пробелы. В этой связи назрела необходимость в систематизации нормативного массива. Однако, в ближайшее время результатом систематизации вряд ли будет издан сводный акт, который заменит действовавшие до его принятия акты. Первоначально необходим всесторонний анализ всего миграционного законодательства, обобщение практики его применения, изучение зарубежного опыта, а подготовка кодифицированного акта может рассматриваться в качестве одной из перспективных задач.

Особый формат сотрудничества по вопросам миграции наблюдается в отношениях Европейского союза и России в рамках сотрудничества по вопросам свободы, безопасности и правосудия. Данное обстоятельство связано, прежде всего, с тем, что Россия заинтересована в развитии равноправных отношений с Евросоюзом и не участвует ни в Европейской политике соседства и «Восточном партнерстве», ни партнерствах для мобильности. В вопросах регулирования легальной иммиграции сотрудничество носит форму диалога в рамках экспертных встреч и обмена опытом. В отличие от безвизового диалога, миграционный диалог России–ЕС проходил более гладко, поскольку затрагивал области взаимных интересов, а не противоречий. Помимо потенциала, заключающегося в активном обмене опытом, миграционный диалог России–ЕС служит важной мерой по сохранению доверия и достигнутых результатов сотрудничества.

Иммиграция – это один из путей строительства национального организма любой страны мира, а борьба вокруг нее – борьба за то, каким население хотят этот организм видеть. Когда бы ни была реформирована иммиграционная система, иммиграционная политика будет оставаться

комплексным вопросом, который невозможно единовременно и навсегда решить законом или серией законов.

# Библиография

## Источники права


1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // СПС «Гарант»;
2. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.) // СПС «Гарант»;
3. Международный пакт о гражданских и политических правах 1996 г. // http://ru.wikipedia.org/wiki/;
4. Закон РСФСР от 28.11.1991 г. N 1948-1 «О гражданстве РСФСР» // СПС «Гарант»;
5. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 «О беженцах» // СПС «Гарант»;
6. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // СПС «Гарант»;
7. Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СПС «Гарант»;
8. Федеральный закон от 25 июля 1998 года N 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // СПС «Гарант»;
9. Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Гарант»;
10. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «Гарант»;
11. Федеральный закон от 18.07.2006 N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «Гарант»;

12. Федеральный закон от 19.05.2010 N 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Гарант»;
13. Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // СПС «Гарант»;
14. Федеральный закон от 23.07.2013 г. N 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Гарант»;
15. Федеральный закон от 28.12.2013 г. N 389-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Гарант»;
16. Федеральный закон от 24.11.2014 г. N 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Гарант»;
17. Федеральный закон от 23.06.2014 г. N 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «Гарант»;
18. Федеральный закон от 31.12.2014 г. N 524-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СПС «Гарант»;
19. Указ Президента РФ N 626 от 14 июня 1992 г. «О Федеральной миграционной службе России» // СПС «Гарант»;

20. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. N 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» // СПС «Гарант»;
21. Указ Президента РФ от 05.04.2016 N 156 (ред. от 21.12.2016) "О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции" (в ред. Указа Президента РФ от 21.12.2016 N 699) // СПС «Гарант»;
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г. № 327 «О Республиканской долговременной программе “Миграция”» // СПС «Гарант»;
23. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1992 г. N 740 «Вопросы Федеральной миграционной службы России» // СПС «Гарант»;
24. Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 N 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «Гарант»;
25. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. N 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» // СПС «Гарант»;
26. Проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» (подготовлен ФАДН от 30.05.2017 г.) // СПС «Гарант»;
27. Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации от 01.03.2003 г. // СПС «Гарант»;
28. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // http://www.kremlin.ru/acts/15635

**Статьи, монографии, исследования**

29. Айдуганова, О. В. Стандарты Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в области миграции населения и национальное

законодательство государств ЕС / О.В. Айдуганова // Вестник ТИСБИ. – 2007. - № 2;

30. Андреева, Т. Н. Указ. соч. С. 110, 112;

31. Василенков, С. Британия больше не хочет иммигрантов / С. Василенков [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.pravda.ru/world/europe/european/23-07-2013/1166651-velikobritaniya-0/;

32. Войников, В. В. Европейское пространство свободы, безопасности и правосудия и миграционный кризис в Европе // Современная Европа, 2017, № 2 (74) март-апрель, с. 43-54;

33. Воронина Н. Вводная статья. Начало: первые годы после распада СССР // Миграция в России. 2000–2012. Хрестоматия в 3 тт. Т. 2. М.: Спецкнига, 2013;

34. Глазкова, Т. Британия упростит иммиграционные правила для миллиардеров / Т. Глазкова, А. Котов [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://rbcdaily.ru/world/562949979672968;

35. Гукова, Д. М., Богатырев А. З. Миграционные процессы и потоки в Европе: возможные пути развития // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2016. – № 8-3. – С. 456-459 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://applied-research.ru/ru/article/view?id=10057

36. Ивашкевич, Е.Ф. Изменения иммиграционного законодательства в странах Европейского Союза на современном этапе / Е.Ф. Ивашкевич // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. - 2009. - № 1. - С. 104;

37. Иммиграция в Великобританию [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iom.tj/csm/index.php/Великобритания:_Иммиграция_в_Великобританию;

38. Клупт, М. А. Иммиграция и интеграция: союзники, попутчики или антагонисты // Мировая экономика и международные отношения, 2017, том 61, № 7, с. 73-82;

39. Кондратьева, Т. С. Иммигранты в Европе: модели интеграции / Т. С. Кондратьева, И. С. Новоженова // Актуальные проблемы Европы. - 2006. - № 1. - С. 14;

40. Куликова Ю. О. Проблемы миграции в странах Европы // Молодой ученый. – 2017. – №12. – 417-420 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://moluch.ru/archive/146/41009/;

41. Легуенко М. События во Франции – начало заката западной цивилизации // URL: http://www.utro.ru/articles/print/2005/11/08/492953.shtml;

42. Лялина, А. В. Опыт наднациональной политики интеграции мигрантов ЕС / Балтийский регион. 2014. № 2(20). – с. 128-145;

43. Малько, А. В. Правовые акты как средства российской правовой политики в условиях глобализации и регионализации : монография / А.В. Малько, Я.В. Гайворонская. – Москва : ЮСТИЦИЯ, 2018. – 120 с.;

44. Менц, Г. «Полезные» гастарбайтеры, обременительные беженцы и вторая волна сокращения социальных расходов: связь между миграцией и государством всеобщего благосостояния //Прогнозис. 2007. № 1(9). 2 Апреля 2007 г. http://www.journal.prognosis.ru/a/2007/04/02/144.html;

45. Мкртчан Н. Десятилетие вынужденной миграции в России, ДемоскопWeekly, 2002, № 71–72, 17–30 июня;

46. Мукомель, В. И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты. Институт социологии РАН. М.: Диполь & Т, 2005;

47. Не учишь немецкий – возвращайся на роди- ну // Интернет-газета «Русская Германия». – N. 44/2010. – 08.11.-14.11.2010. – URL: [Электронный ресурс]: http://www.rg-rb.de/2010/44/1.shtml;

48. Никольская, Г. К. Государственная иммиграционная политика США. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 115 с.;

49. Погорельская, С. Прощание с мульти-культи [Электронный ресурс] // Интернет-версия издания «Литературная газета». – № 30 – 31 (6080). – 26.07.2006. – URL: http://www.lgz.ru/archives/html _arch/lg302006/Polosy/4_2.htm;
50. Поденок С. Мусульманские эмигранты громят Париж // URL: http://www.utro.ru/articles/2005/11/02/491542.shtml;
51. Правовая жизнь российского общества в условиях глобализации : монография / С. Ф. Афанасьев, К. Е. Игнатенкова, А.Ю. Саломатин (и др.); под ред. А. В. Малько. – Москва : Проспект, 2017. – 320 с.;
52. Практика использования патентов на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами в Российской Федерации (Результаты исследования). Москва: МОМ, 2012;
53. Саломатин, А. Ю. Иммиграционная правовая политика: учеб.-метод. пособие / А.Ю. Саломатин, К.А Манцерев. – Пенза: Изд-во ПГУ, 2012. – 96 с.
54. Саломатин, А. Ю. Становление иммиграционной политики в странах Западного полушария и Европы: сравнительный историко-правовой анализ// Правоведение. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та. 2011. № 2.- с. 95-103;
55. Скорняков, И. А. Интеграционная политики ФРГ: выбор стратегии на современном этапе // Вестник КемГУ. – 2011. - № 1(45). – с. 114-119;
56. Совет Европейского союза. URL: http://www.es.gov.lv/kak-dejstvuet-es/sovet-evropejskogo-soyuza;
57. Согрин, В. В. Исторический опыт США, с. 125
58. Тавровский, А. В. Вызовы и противоречия миграционной политики России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.jourssa.ru/sites/all/files/volumes/2015_5/Tavrovskiy_2015_5.pdf;
59. Тен, В. А. Иммиграционная политика США в XVII-XX вв. Краткий исторический очерк/В.А. Тен – М. : Диалог-МГУ, 1998;
60. Трыканова, С. А. Миграционная политика ЕС: актуальные тенденции организационно-правового регулирования / С.А. Трыканова // Российская юстиция. – 2010. - № 10. – С. 21-23;
61. Тюрюканова, Е. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. Женева: МОТ, 2006;

62. Устимович, Я. Во Франции за платок и шапку могут выгнать из школы // URL: http://www.utro.ru/articles/2004/09/02/346763.shtml;

63. Филиппов, С. В. США: иммиграция и гражданство // Политика и законодательство. М., 1973 г.;

64. Хабриева, Т. Я. Миграционное право России. Теория и практика. Изд. Контракт, 2008. 336 с.;

65. Чудиновских, О. О политике и тенденциях приобретения гражданства Российской Федерации в период с 1992 по 2013 г. // Демографическое обозрение. – 2014. - № 3. - с. 65–126;

66. Шапаров, А. Е. Формирование нового иммиграционного режима в Европе // Мировая экономика и международные отношения, 2017, том 61, № 7, с. 83-92;

67. Шлепаков А.Н., Шамшур О.В. Иммиграционная проблема: новые тенденции. // США: экономика, политика, идеология. 1984. № 3, с. 30;

68. Экономика. Экономика евреев в 17-18 вв. Электронная еврейская энциклопедия http://eleven.co.il/article/15434;

69. Экспертиза : юридический словарь-справочник / под ред. А. В. Малько. – Москва : Проспект, 2018. – 112 с.;

70. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. – Fachserie 1. Reihe 2. – Wiesbaden& Statistisches Bundesamt, 2010 (erschienen am: 04. März 2010). – S. 23 – 25;

71. Das bundesweite Integrationsprogramm [Электронный ресурс] // http://www.bamf.de: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. – URL: http://www.bamf.de/cln_101/nn_443130/DE/Integration; /Integrationsprogramm/integrationsprogrammnode.html?__nnn=true

72. Draft European Modules on Migrant Integration. URL: http://ec.europa. eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_25494_793453556.pdf;

73. Fassmann, H. Auslaender in der Stadt. Demographische Befunde, gesellschaftliche Problembereiche und politische Strategien [Текст] / H. Fassmann // Berichte zur deutschen Landeskunde. Die Zukunft der Stadt – Visionen der Stadtentwicklung. – Band 75. – Heft 2-3. – 2001. – S. 132;

74. Martin Susan F. A Nation of Immigrants, p.87;

75. Milestones 1945-1952, US Department of State, office of the historian. http://history.state.gov/milestones/1945- 1952/ImmigrationAct;
76. Smith Act of 1940. United States statutes at large. http://legisworks.org/sal/54/stats/STATUTE-54-Pg670.pdf;
77. Tibi, B. Der Islam und Deutschland. Muslime in Deutschland. [Текст] / Bassam Tibi. – München: Deutsche Verlags-Anstalt. Waardenburg, J. D., 2000. – S. 21

**Авторефераты диссертаций**

78. Антоненко Н.В. Эмигрантские концепции и проекты переустройства России (20-30-е гг. XX в.): Автореф. дис. д-ра ист. наук. М. МГОУ, 2011. С.3;
79. Биссон Л.С. Регулирование в сфере легальной иммиграции в Европейском союзе: факторы, методы и инструменты: автореф. дис. … канд. полит. наук. М., 2015. http://www.instituteofeurope.ru/images/stories/diss/bisson/diss.pdf;
80. Инджоян А.Р. Конфликтный потенциал либеральной миграционной политики Франции: автореф. дипл. … С-П., 2016. https://dspace.spbu.ru/bitstream/11701/3696/1/Indzhoyan.pdf;
81. Филиппенко А.А. Проблемы иммиграционной политики США в период 1990-2015 г.г.: автореф. дис. … канд. истор. наук. М., 2015. https://mgimo.ru/upload/docs_3/diss_filippenko.pdf;
82. Юрин А.В. Миграционные процессы в странах ЕС и пути их регулирования: автореф. дис. … канд. эк. наук. М., 2010. http://isprras.ru/pics/File/avtoref-11/Yurin.pdf;
83. Курсовая работа «Иммиграционная политика США» http://diplomba.ru/work/122646;
84. Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat http://www.dissercat.com/content/migratsionno-pravovaya-politika-i-printsipy-migratsionnogo-prava-v-rossii#ixzz50xn31XxM