

А. С. Николаев*

**Эволюция миграционной политики
и гражданско-правового положения миграционных служб
(на примере стран Западной Европы, США и Канады)**

Многие современные исследователи называют период XX–XXI вв. периодом миграции. Миграция связывается с наличием суверенных государств с четко обозначенными государственными границами, создающими препятствия для миграционных потоков¹.

До начала 60-х годов прошлого века миграционная политика не являлась приоритетным направлением государственной политики большинства развитых стран. Она была либеральной, что обуславливалось потребностями рынка труда и экономическими интересами развитых стран. В структуре миграционных потоков преобладала трудовая миграция, а количество вынужденных мигрантов было минимальным.

Ситуация кардинально изменилась в начале 70-х годов XX в. Из-за многочисленных военных конфликтов между Израилем и Палестиной, Индией и Пакистаном, во Вьетнаме, Камбодже и Лаосе появился огромный по численности контингент беженцев или вынужденных мигрантов, что потребовало значительной корректировки миграционной политики. С этого периода миграционная политика государства перестает быть простым регулятором трудовых отношений, а становится детерминирующим, векторным направлением государственной политики большинства западных стран.

Миграционная политика в различных странах весьма разнообразна, поэтому попытки разработать единую национальную модель эффективного управления миграционными процессами в деятельности миграционной службы оказываются безрезультатными. В настоящее время каждое государство приходит к решению миграционных проблем своим путем. Несмотря на усложнение процедуры въезда во многих странах (Западная Европа, США, Канада), численность иностранного населения и нелегальных иммигрантов в большинстве названных стран ежегодно увеличивается. Иммиграционное законодательство в западных государствах оценивается как слишком сложное и громоздкое, а функции институтов, которые отвечают за проведение иммиграционной политики, зачастую противоречат друг другу.

В России в последнее время иммиграционная политика была существенно скорректирована с учетом сложившихся реалий, но по-прежнему существует необходимость дополнительного проведения комплекса мер для создания эффективной системы управления иммиграционными процессами. В интересах страны исходя из потребностей социально-экономического и демографического развития страны необходимо создание эффективного института проведения миграционной политики, с помощью которого было бы упорядочено привлечение иммигрантов.

В настоящей статье хотелось бы отметить конкретные исторические предпосылки, которые повлияли на формирование миграционной политики США, Канады и стран Западной Европы, процесс создания миграционных служб и этапы их совершенствования и реформирования. Более детально указанные процес-

* Адъюнкт кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета МВД России.

¹ См.: *Ионцев В. А.* Международная миграция населения. М., 2001; *Мировой опыт миграционной политики: ретроспективы и новейшие тенденции* / под ред. Г. Витковской. М., 2004; *Рыбаковский Л. Л.* Миграционная политика в России: теория и практика. М., 2003.

сы будут рассмотрены на примере становления миграционной политики и миграционных служб. Данными странами был накоплен богатый опыт регулирования миграционных процессов. Некоторые элементы структуры организации миграционных служб указанных государств можно было бы использовать в процессе совершенствования гражданско-правового положения и деятельности Федеральной миграционной службы (ФМС) России.

В последние годы в ряде стран — Австралии, Канаде, Великобритании, Италии, Дании, Нидерландах, Швеции — были приняты новые законы или внесены существенные поправки в действующие. Происходит обсуждение реформирования миграционного законодательства в Финляндии, Швейцарии и Франции. В Германии новое миграционное законодательство привело к многочисленным дискуссиям во всех органах власти.

Миграционная политика Канады и США развивалась параллельно и была тесно взаимосвязана, начиная с периода становления государственности в Северной Америке. Канада и США были и остаются конкурентами по привлечению иммигрантов, однако они партнеры в сфере борьбы с нелегальной миграцией. Миграционная политика в данных странах зародилась еще в начале XIX в. На современном этапе США и Канада обладают большим опытом в регулировании миграционных отношений, поскольку являются странами иммигрантов, в которых вопросы миграционной политики всегда находились на первом месте как для государства, так и для общества.

Канада — это страна классической иммиграции. Первый ограничительный иммиграционный закон был принят в 1885 г., он был связан с массовым притоком китайских рабочих на строительство Канадской тихоокеанской железной дороги. Этим законом вводился «подушный налог» на китайцев в сумме 50 долларов, который к 1903 г. повысился до 500 долларов. Первый иммиграционный закон Канады (1906 г.) был направлен на усиление полномочий иммиграционных властей в области противодействия проникновению в страну «нежелательных элементов». В 1962 г. в Канаде были введены иммиграционные правила, устраняющие черты расовой дискриминации и нацеленные на привлечение специалистов из более широкого круга стран. Самой многочисленной группой иммигрантов стали иммигранты по линии воссоединения семьи. В 1967 г. с введением балльной системы отбора иммигрантов на основе ряда личных параметров (уровень образования, профессиональный статус и возраст) была кардинально изменена иммиграционная политика Канады.

Канадская иммиграционная политика не всегда определялась отдельным правительственным ведомством, как правило, она сочеталась с другими политическими институтами страны. В 1867—1880 гг. вопросами иммиграции занималось Министерство сельского хозяйства, что отражало направленность иммиграционной политики страны на привлечение фермеров для освоения новых сельскохозяйственных земель. До 1919 г. иммиграционной политикой ведало Министерство внутренних дел, что было связано с ужесточением миграционной политики и принятием первого иммиграционного закона. В 1919—1939 гг. вопросы миграции находились в ведении Министерства иммиграции и колонизации, а затем (1939—1949 гг.) — в ведении Министерства промышленности и ресурсов. В 1950 г. было создано Министерство гражданства и иммиграции, которое в 1966 г. преобразовалось в Министерство людских ресурсов и иммиграции, а в 1976 г. — в Министерство занятости и иммиграции.

В настоящее время вопросами организации миграционной политики в этой стране занимается Министерство гражданства и иммиграции. 28 июля 2002 г.

в Канаде вступил в силу новый закон (акт) об иммиграции и защите беженцев и сопровождающие его новые правила и процедуры. В канадской миграционной политике, помимо повышенных требований к мигрантам в области образования и знания языков, уделяется большое внимание временным мигрантам как важному каналу привлечения высококвалифицированных специалистов и студентов.

Другой причиной изменений в миграционном законодательстве большинства развитых стран мира стала необходимость принятия мер, которые направлены против международного терроризма и преступности, в частности после событий 11 сентября 2001 г. В США первый ограничительный закон, не разрешающий въезжать в страну преступникам и проституткам, был издан в 1871 г. Затем данное правило распространилось и на китайских рабочих, а в первом общем законе об иммиграции эту группу дополнили умственно неполноценные люди и многоженцы¹. В 1906 г. в США был принят первый закон о натурализации, передавший вопрос натурализации из компетенции судов в компетенцию иммиграционной службы. Наряду с качественными ограничениями иммиграции появились количественные. Например, в 20-е годы прошлого века в США возникла практика квотирования, а в 1929 г. была выработана формула расчета национальных квот, которые были отменены в 1965 г.² После Второй мировой войны (в 1952 г.) в США был принят иммиграционный закон Уолтера-Маккарена, который устанавливал новые критерии трудовой иммиграции, направленные на иммиграцию квалифицированных специалистов³. В 1965 г. в США был принят закон Харта-Селлера. Данный акт определял основные пути иммиграции в страну: 1) воссоединение семей; 2) трудовая иммиграция; 3) беженцы и лица, ищущие убежище; 4) иммиграция для поддержания этнокультурного разнообразия. Была введена система квот для каждой из категорий иммигрантов⁴.

В 90-е годы XX в. иммиграционная политика США была нацелена на дальнейшее закрепление приоритетности категорий иммигрантов, борьбу с нелегальной миграцией, расширение полномочий иммиграционных чиновников на отказ в приеме иммиграционных заявлений, а также детализацию и упрощение процедур депортации. В 2002 г. Служба иммиграции и натурализации была выведена из ведомства Министерства юстиции и передана вновь созданному Министерству национальной безопасности, а отдел пограничного контроля Службы иммиграции превратился в самостоятельную единицу в рамках Министерства безопасности. В Министерстве внутренней безопасности задачи по регулированию миграционными процессами были разделены между Управлением безопасности границ и перевозок (BTS) и Бюро гражданства и иммиграции (BCIS). По Указу Президента США от 30 января 2003 г. BTS включило в себя: Бюро таможенного и пограничного контроля (BCBP)⁵ и Бюро расследований нарушений таможенного и миграционного законодательства (BICE)⁶.

¹ См.: Лэндснесс К., Ньюланд К. Цели и методы иммиграционной политики США // Мировой опыт иммиграционной политики / под ред. Г. Витковской. М., 2004. С. 218.

² См.: Мейснер Д. СИН – служба иммиграции и натурализации. М., 1996. С. 7.

³ См.: Законодательство и политика в области внешней трудовой миграции государств-импортеров рабочей силы. М., 2002. С. 12.

⁴ См.: Никифорова Е. А. Иммиграционная политика США // Предупреждение преступлений, совершаемых иностранными гражданами на территории Приморского края : материалы научно-практического семинара. М., 2003. С. 58.

⁵ Bureau of Border Protection. URL:<http://www.customs.ustreas.gov/> (дата обращения: 06.04.2009)

⁶ Bureau of Immigration and Customs Enforcement. URL:<http://bice.immigration.gov> (дата обращения: 06.04.2009)

ВСВР занимается предупреждением проникновения в страну террористов и их оружия, пресечением попыток нелегального перехода границы и перевоза контрабанды, содействием международной торговли, сбором пошлин на импорт, защитой экономики страны от биотерроризма.

В обязанности Бюро расследований нарушений таможенного и миграционного законодательства (VICE) входит расследование нарушений таможенного и иммиграционного законодательства США, обеспечение задержания и депортации нелегальных иммигрантов, сбор, анализ и распространение информации, необходимой для осуществления оперативной деятельности подразделения.

Миграционная политика в Западной Европе начала развиваться после Второй мировой войны. Западноевропейские страны достаточно продолжительное время являлись странами эмиграции. В настоящее время они ведут активную иммиграционную политику, однако изначально ориентировались не на привлечение иммигрантов, а на привлечение высококвалифицированной рабочей силы на временной основе. Во время Второй мировой войны основной группой иммигрантов в Швецию были беженцы из Дании, Финляндии, Норвегии и стран Балтии. Главным источником покрытия дефицитов трудовых ресурсов после окончания войны стали иностранцы, прибывавшие в эти страны в рамках международных соглашений по привлечению иностранных рабочих (гастарбайтеров). В 1954 г. скандинавскими странами было подписано Соглашение о создании общего рынка труда, что привлекло в Швецию новых мигрантов из Дании, Финляндии, Норвегии. Наряду с этим приезжали трудовые мигранты из стран Балтии и Европы. В последующие годы наибольшее количество рабочих было из Югославии, Греции и Турции. В последнее время привлечение рабочих рассматривалось правительствами европейских государств как временная мера, однако становилось ясно, что необходима взвешенная государственная политика в области регулирования рынка труда иностранцев.

В Германии для реализации миграционной политики в 2002 г. была создана Федеральная служба иммиграции и беженцев. Помимо реализации миграционной политики в ее функции также вошло ведение Центрального регистра иностранцев и разработка программ интеграции иммигрантов и беженцев. Был создан Миграционный совет из семи экспертов в области демографии, миграции, рынка труда и интеграции.

В Финляндии за проведение миграционной политики отвечает Иммиграционное управление, образованное в 1995 г. в структуре Министерства внутренних дел. Оно включает Департамент иммиграции, Департамент по делам беженцев, Департамент гражданства. Национальное миграционное законодательство Финляндии включает Закон об иностранцах (1991 г.) и Закон об интеграции иммигрантов и принятии лиц, ищущих убежище (1999 г.). Работа над современным миграционным законодательством проводится в Финляндии с 2001 г. Предполагается, что будет укреплен позиция парламента в отношении мониторинга иммиграционной политики и установления ее целей.

В Норвегии вопросы миграции координируются Департаментом миграции Министерства местного самоуправления и регионального развития. В его непосредственном подчинении находится Иммиграционное управление. Принципы миграционной политики устанавливаются Законом об иммиграции, принятым в 1988 г., а также Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г. о статусе беженца, Дублинской конвенцией (2001 г.), Шенгенском соглашением (2001 г.) и «Северным» соглашением.

Во Франции вопросами миграционной политики наряду с Министерством по социальным делам, труду и солидарности занимается ряд институтов: Отдел международной миграции; Фонд содействия и поддержки, интеграции иммигрантов и борьбы с дискриминацией; Французское бюро защиты беженцев и апатридов; Социальная служба помощи иммигрантам; Ассоциация социальной помощи семейным мигрантам; Управление по вопросам народонаселения и миграции. Контролем за миграционными потоками и борьбой с нелегальной миграцией занимается Министерство внутренних дел, включающее Управление по гражданским свободам и Центральное управление пограничной полиции.

В Швеции миграция включена в деятельность Министерства иностранных дел, в подчинении которого находится Миграционный департамент. Законодательную базу миграционной политики составили: Закон об иностранцах, принятый в 1989 г., в который в 2000 г. были внесены поправки, улучшающие права женщин в вопросе получения разрешения на постоянное пребывание при воссоединении семьи, и в 2002 г. — на расширение трудовой иммиграции; и Закон о мерах борьбы с этнической дискриминацией на рабочем месте (1999 г.).

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что каждая из рассмотренных в настоящей статье стран имеет характерные историко-правовые предпосылки, которые повлияли на формирование миграционной политики, процесс создания миграционных служб, этапы их совершенствования и реформирования. Разными являются и исторические периоды становления и развития миграционной политики и миграционного законодательства в разных странах. Вместе с тем для этих государств характерны и общие черты, а именно:

1) ни в одной из стран не проводится открытая иммиграционная политика (в законодательстве всех рассмотренных стран используется институт квотирования численности мигрантов и нормы, которые запрещают въезд отдельных категорий иностранных граждан, системы балльного отбора кандидатов на иммиграцию и т. п.);

2) иммиграционная политика США, Канады и стран Западной Европы в основном базируется на потребностях страны в рабочей силе. Контроль численности иммигрантов и система квот прямо пропорциональны экономическим факторам, отодвигающим на второй план гуманитарную миграцию;

3) при выборе приоритетных задач иммиграционной политики проводится тщательный анализ ситуации не только внутри страны, но и в странах эмиграции;

4) в странах Западной Европы и Канаде поощряется сотрудничество федерального центра и местных органов власти в решении основных задач иммиграционной политики;

5) в связи с процессами глобализации миграционных процессов происходит пересмотр законодательных норм, что отражается на принятии новых иммиграционных законов или разработке новых законопроектов.

Анализ зарубежной практики дает нам основание предположить, что регулированию миграционных процессов во многих развитых странах Запада уделяется повышенное внимание. Предпринятые усилия не пропали даром, они принесли необходимые результаты. Представляется, что наиболее эффективные меры могут быть приняты во внимание российскими теоретиками и практиками для рационализации национальной миграционной политики и совершенствования деятельности Федеральной миграционной службы.