

Суюнчалиева Олеся Талгаевна

**ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ МИГРАЦИИ В ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ**

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/1/2010/2-1/42.html](http://www.gramota.net/materials/1/2010/2-1/42.html)

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

**Альманах современной науки и образования**

Тамбов: Грамота, 2010. № 2 (33): в 2-х ч. Ч. I. С. 111-113. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/1.html](http://www.gramota.net/editions/1.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/1/2010/2-1/](http://www.gramota.net/materials/1/2010/2-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [almanac@gramota.net](mailto:almanac@gramota.net)

УДК 314.74

Олеся Талгаевна Суюнчалиева

Астраханский государственный университет им. С. М. Кирова

ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ МИГРАЦИИ В ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ<sup>©</sup>

В целях изучения миграционной ситуации, вопросов регулирования миграционных процессов, разработки надежных правовых способов реализации оптимальной российской миграционной политики, имеет смысл исследования опыта зарубежных государств в данном направлении. В отношении вынужденных мигрантов за рубежом осуществляется миграционная политика, которая представляет собой **три национальных варианта** [14]:

1. *Американская модель*, нацеленная на переселение беженцев из стран первого временного убежища на территорию США и содействие их интеграции в американское общество – США, Канада.

2. *Французская модель*, характеризующаяся наличием разветвленной системы по приему, обустройству и интеграции прибывающих беженцев (при определении гражданства лица первоочередное значение придается месту его рождения (принцип *jus solis*) – Франция и Великобритания.

3. *Германская модель*, в которой основное внимание уделяется приему и интеграции переселяющихся в эту страну этнических немцев (при определении гражданства мигранта принимают во внимание его национальность и главную роль при этом играют доказательства его происхождения от той или иной этнической группы (принцип *jus sanguinis*) – Германия и страны Южной Европы.

При рассмотрении «американской модели» миграционной политики следует отметить, что цели, задачи и методы проведения иммиграционной политики в США на протяжении более чем двухсотлетней истории менялись в соответствии с интересами развития экономической системы, внешнеполитического положения США и отношения к иммигрантам в американском обществе. Начальный этап истории США характеризовался отсутствием каких-либо ограничений на интенсивность и структуру иммиграционных потоков. Принципы современной иммиграционной системы США были заложены в 1990 г. с принятием нового закона об иммиграции и гражданстве (Immigration and Nationality Act of 1990) [1]. В законе была «модернизирована и расширена система преференций, введены новые категории иммигрантов, связанные с трудоустройством и созданием новых рабочих мест, и инициирована программа «этнического разнообразия», дающая шансы на получение статуса постоянного жителя представителям стран с низким уровнем иммиграции в США» [5]. В целом, к концу XX в. в США сложилось достаточно сложное и объемное иммиграционное законодательство. В настоящее время миграционная политика страны направлена на решение следующих задач: обеспечение притока квалифицированных специалистов; создание новых рабочих мест и привлечение инвестиций; защита внутреннего рынка труда; обеспечение прав личности на воссоединение семьи; поддержание «этнического баланса»; выполнение международных обязательств по предоставлению убежища; борьба с нелегальной иммиграцией и ограничение въезда лиц, представляющих опасность для благополучия страны. Законодательной основой иммиграционной политики по-прежнему является Закон об иммиграции и гражданстве от 1990 г. При этом, в результате терактов 11 сентября 2001 г., на первый план вышли «вопросы обеспечения безопасности страны, ужесточения пограничного контроля и создания систем сбора данных о мигрантах» [4].

Рассматривая «французскую» и «германскую» модель миграционной политики, необходимо исследовать общую систему европейской миграции. Современная миграционная система, сложившаяся в Европе, отличается тесными экономическими, культурными, политическими, географическими связями между «центральными» странами, что и позволяет определить ее как единую миграционную систему. Она характеризуется многообразием миграционных потоков, их разнонаправленностью, появлением новых стран иммиграции и подключением новых стран-поставщиков мигрантов, формированием нового вектора миграции «восток-запад», который пришел на смену доминировавшему еще недавно вектору «юг-север». В Европейской миграционной системе «центрами притяжения рабочей силы выступают страны Западной, Северной, Восточной и Южной Европы. Правовое обеспечение миграционной политики Европейского союза (ЕС): международные договоры, директивы и рамочные соглашения («модельные» и обязательно имплементативные нормы права для гармонизации законодательства в странах ЕС), законодательство национальных государств» [12]. Главными общими чертами современной миграционной политики в рамках ЕС являются следующие тенденции:

- уничтожение барьеров на пути миграции внутри ЕС граждан ЕС и граждан других развитых стран;
- создание барьеров на пути иммиграции и движения внутри ЕС граждан третьих развивающихся стран.

Однако в европейской системе миграционного регулирования существуют и проблемные вопросы. Так, отсутствие единого международно-правового стандарта в формулировке определения «международная миграция» привело к тому, что «в разных странах существуют различные стандарты и характеристики международной миграции, в основу которых положена продолжительность пребывания и цель приезда» [Там же].

Это приводит к сохранению различных способов регистрации мигрантов в национальных статистиках и соответственно к несопоставимости данных, что затрудняет разработку эффективной миграционной политики. Анализ последних событий в странах Европейского союза показывает, что совершенствование правовой базы миграционной политики стало первостепенной задачей обеспечения европейской безопасности. Несмотря на предпринимаемые попытки унификации миграционной политики, европейским государствам все еще «приходится в одиночку противостоять массовому притоку иммигрантов (особенно южные страны ЕС и Германия), что нередко приводит к недовольству и конфликтам в отношениях между странами» [Там же].

«Французская модель» миграционной политики предусматривает то, что на сегодняшний день проблему иммиграции во Франции невозможно рассматривать в отрыве от общеевропейского контекста, поскольку, с одной стороны, процесс интеграции различен у иммигрантов-европейцев и иммигрантов из других государств, а с другой - политика в области иммиграции и интеграции регулируется теперь общеевропейскими договорами. В настоящее время политика предоставления убежища и приема иммигрантов приобретает общий для всех стран европейского сообщества характер. Французские предложения в области иммиграции включают в себя следующие пункты [11]:

1. Иммиграция должна рассматриваться как важный элемент отношений Европы со странами происхождения иммигрантов. Одним из основных приоритетов Европейского союза в области миграционной политики должно быть содействие экономическому развитию стран происхождения иммигрантов.

2. Европа должна проводить активную политику интеграции постоянно проживающих иностранцев, включая предоставления им широких прав в сфере получения гражданства. Те иностранцы, которые получили разрешение на въезд с целью долгосрочного пребывания, должны пользоваться теми же социальными, экономическими и политическими правами, что и граждане данной страны, кроме случаев, связанных с суверенитетом страны.

3. В области контроля миграционных потоков каждая страна должна оставаться свободной в определении своих возможностей в отношении численности и состава иммигрантов, которых она может принять. Наиболее эффективный путь управления миграционными потоками заключается в организации единой общеевропейской системы пограничного контроля и борьбы с нелегальной иммиграцией.

Миграционная политика французского правительства осуществляется по трем направлениям: управление миграционными потоками; борьба против нелегальной иммиграции и интеграция иммигрантов, живущих во Франции [Там же].

Во французском миграционном законодательстве иностранным гражданином является лицо, которое не имеет французского гражданства или обладает гражданством другого государства или не имеет вообще никакого гражданства (апатрид). Иммигрант определяется как «лицо, родившееся за границей у иностранных граждан и приехавшее во Францию для того, чтобы обустроиться на длительное время. Иммигрант может в течение своего пребывания во Франции получить французское гражданство» [12].

В соответствии с демократическими традициями государственные органы Франции в своей деятельности не проводят никаких различий по национальному признаку. Во французском праве не существует положений, дискриминирующих иностранцев по отношению к гражданам Франции. Иностранцы пользуются теми же гражданскими, социальными и экономическими правами, как и остальные граждане страны; политические же права закреплены только за гражданами Франции.

При изучении «германской модели» миграционной политики отмечается тот факт, что акцент в Германии делается на приеме и интеграции переселяющихся в эту страну этнических немцев. Приток иностранцев в Германию начался после окончания Второй мировой войны. Для восстановления экономики страны «требовалась рабочая сила, которой явно не хватало из-за значительных военных потерь мужского населения. Однако в этот период основным источником компенсации этого недостатка были немцы - выходцы из восточных земель, отошедших к советскому блоку» [4].

В дальнейшем, по мере закрытия восточных границ, главным источником покрытия дефицита трудовых ресурсов стали иностранцы. Они привлекались в страну в рамках международных соглашений по привлечению иностранных рабочих («гастарбайтеров»). Иностранцы получали разрешение на работу в Германии в течение определенного периода времени. По условиям контракта, «они были связаны с определенной отраслью производства и единственным работодателем, а по окончании срока работы должны были вернуться домой. Прибытие семей при этом не приветствовалось» [9].

В 1990-х гг. правительство ФРГ стало предпринимать отдельные шаги, направленные на интеграцию иностранцев в немецкое общество. В настоящее время основу законодательства об иммиграции составляют рекомендации Независимой комиссии по иммиграции в Германии, сформированной в 2000 г. правительством ФРГ из специалистов в области миграции и трудовых отношений для разработки новой иммиграционной стратегии [4]. С учетом предложений комиссии основные направления иммиграционной политики обобщаются следующим образом:

1. содействие постоянной иммиграции квалифицированных специалистов, опираясь на балльную систему отбора по таким критериям, как возраст, квалификация, профессиональный опыт, знание языка;

2. получение германскими работодателями разрешения нанимать на работу ограниченное число временных мигрантов на срок до пяти лет с целью покрытия дефицита рабочей силы;

3. разрешение временным мигрантам претендовать на статус постоянного жителя при условии их успешной интеграции на рынке труда и в общественную жизнь, а также прохождения балльного оценивания;
4. привлечение видных деятелей науки как в форме временной, так и постоянной миграции;
5. содействие скорейшей интеграции иммигрантов, решающим фактором которой является знание немецкого языка.

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

По мнению ряда исследователей, Россия тяготеет к германскому опыту, поскольку имеется большая схожесть миграционных процессов. Правительству Германии удалось превратить фактор финансовых издержек в фактор пополнения казны. Это произошло благодаря проведению эффективной миграционной политики, отличающейся глубокой проработанностью нормативно-правовой базы, гибкостью, быстротой реагирования на перемены в ситуации, дифференцированным подходом к различным категориям мигрантов, сочетанием мер приема и обустройства иммигрантов с финансовой помощью другим странам, призванной ограничить приток в Германию лиц, ищущих там убежище, и переселенцев.

Рассмотрев правовые способы (модели) реализации миграционной политики в ряде экономически развитых западных стран, необходимо акцентировать внимание на то, что ключевым моментом является сочетание последовательных профильных мероприятий с системным управлением миграционными процессами. Для этого, по мнению К. П. Боришполец, «необходима специальная информационная модель, отражающая актуальные данные и прогностические варианты, с одной стороны, и позволяющая осуществлять выборочное воздействие на локальные социальные зоны - с другой» [3]. Иными словами, ведомственные подходы в области миграции должны получить дополнительные ресурсы в виде прикладных научных разработок, отражающих разнообразие как тактических, так и стратегических решений.

**В заключение** хочется особо отметить, что оптимизацию деятельности в сфере регулирования миграционных процессов необходимо проводить путем существенного изменения действующего законодательства. Улучшение же правовых условий может осуществляться путем интеграции в международную правовую систему и признания приоритета международного взаимодействия. В целях эффективного регулирования международных миграционных процессов необходимо для стран-участников данных процессов при разработке нормативно-правовых актов использовать принцип «имплементации», т.е. «приведение правовых норм государства в соответствии с международно-правовыми нормами в сфере внутригосударственных отношений» [6]. Реализация имплементативных правовых норм должна осуществляться в двух формах:

1. Издание внутригосударственных нормативных актов на основе норм международного права, отражающих вопросы регулирования миграционных процессов.
2. Приведение в действие международно-правовых норм в сфере внутригосударственных отношений и являющихся санкционированными государством.

На мой взгляд, важнейшим условием как для выработки, так и для осуществления общегосударственной и региональной национальной политики, правильной постановки и успешного разрешения как стратегических, так и тактических задач в области миграции представляется актуализация такой информации, которая обеспечивает оптимальное самосохранение и саморазвитие этносов, а также позитивное их взаимодействие друг с другом, выявляя базовые ценностные ориентиры и специфичные способы самореализации.

#### *Список литературы*

1. Автономов А. С., Сивицкий В. А., Черкасов А. И. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / под ред. А. С. Автономова. М.: Юриспруденция, 2003.
2. Балашова Т. Н. Миграция и демография как неотложные направления развития приоритетных национальных проектов [Электронный ресурс] // Консультант плюс: справ.-информац. система. 2006. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
3. Боришполец К. П. Миграционные риски и решения [Электронный ресурс] // Там же.
4. Денисенко М. Б., Хараевой О. А., Чудиновских О. С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада [Электронный ресурс]. М., 2003. Гл. 4. URL: [www.archipelag.ru/authors/denisenko/?library=1900](http://www.archipelag.ru/authors/denisenko/?library=1900)
5. Иванов М. М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса. М., 1998. С. 4.
6. Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М., 1982. С. 56-74.
7. Намдаков А. З. Политические и социокультурные механизмы регулирования миграционных процессов: автореф. Чита: ЗГППУ, 2007.
8. Народонаселение // Большая российская энциклопедия. М., 1994. С. 34.
9. Райнер О. Нелегальная иммиграция в Германию: новый вызов 1990-х гг. // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / под ред. Г. Витковской. М., 2002. С. 180.
10. Степенко Е. В. Основные направления миграционной политики России на современном этапе [Электронный ресурс] // Консультант плюс: справ.-информац. система. 2006. № 4. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
11. Тандонне М. Иммиграционная политика во Франции и проблема нелегальной миграции // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / под ред. Г. Витковской. М., 2002. С. 211.
12. Трыканова С. А. Пути совершенствования миграционного законодательства ЕС [Электронный ресурс] // Консультант плюс: справ.-информац. система. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
13. Трыканова С. А. Миграционное право и политика в Европе в контексте глобализации // Там же.
14. Цапенко И. А. Что делать с беженцами? // Мир экономики и международных отношений. М., 1997. № 12. С. 4.
15. Юдина Т. Н. Социальная миграция. М., 2003. С. 67.