

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ И ФРАНЦИИ В ОБЛАСТИ ИММИГРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматривается опыт Франции в области миграционной правовой политики. Рассмотрены исторические этапы, а также условия и предпосылки формирования французского иммиграционного законодательства. Особое внимание автор уделил французской иммиграционной политике последних десятилетий, как политике, отвечающей на современные вызовы. Статья носит сравнительно-правовой характер. Иммиграционное законодательство и политика Франции сравниваются с российскими. Выявлены общие черты французской и российской миграционной ситуации, выработаны некоторые рекомендации относительно отечественного миграционного законодательства с учетом французского опыта.

Ключевые слова: иммиграция, иммиграционная политика, иммиграционное законодательство.

Abstract. The article observes the experience of France in the field of the migratory legal policy. Historical stages, conditions and preconditions of the formation of the French immigration legislation are considered. The author paid special attention to the French immigration policy of last decades, as the policy of meeting modern problems. The article has comparative legal character. The immigration legislation and the policy of France are compared with Russian ones. Common features of the French and Russian migratory situation are revealed. Some recommendations concerning the domestic migratory legislation taking into account the French experience are worked out.

Keywords: immigration, the immigration policy, the immigration legislation.

Россия в последние два десятилетия активно включилась в процесс глобализации. Одной из характерных черт данного процесса являются все возрастающие миграционные потоки. Существующие темпы миграции ставят вопрос о ее последствиях для обществ, принимающих мигрантов.

Перед Францией и Россией стоят схожие задачи в урегулировании миграционных потоков. В первую очередь это решение демографического (убыли населения) и экономического (привлечение необходимых трудовых ресурсов) вопросов. Однако перед Францией эти вопросы встали почти на столетие раньше, и в этой стране накоплен значительный опыт в области миграционной правовой политики. Опыт Франции ценен еще и тем, что на его примере можно проследить последствия тех или иных шагов в миграционной политике. Конечно, каждая миграционная ситуация уникальна. «Проблемы миграции (переселения) имеют свои особенности. Миграция в основном европейского населения в США при некоторых общих чертах отличалась от миграции в Австралию или Новую Зеландию. Свои особенности имеет современная миграция из Африки во Францию, а преимущественно из стран Востока в Германию» [1]. Однако для всех принимающих стран существуют общие проблемы, генетически связанные и порождаемые миграцией: проблема интеграции (ассимиляции) мигрантов в общество принимающей страны, проблемы обеспечения жильем и работой, проблемы нелегальной миграции, проблемы криминализации мигрантов и др.

Массовый приток иностранцев, в основном из афро-азиатских государств с иной культурой, укладом, религией, образом мышления, 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 [2]. 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. Это мы на данный момент и можем наблюдать в миграционной политике Франции.

Пример Франции также актуален, потому что в истории правового регулирования миграционных потоков французскому законодателю удалось добиться реальных результатов в решении поставленных перед ним задач. Например, в результате проведения ограничительной иммиграционной политики приток иммигрантов в страну заметно сократился. В 1974–1982 гг. во Францию в среднем ежегодно прибывало 220 тыс. иммигрантов, в 1982–1990 гг. – 100 тыс., в 1991–1995 гг. – 90 тыс. и в 1997 г. – 81 тыс. чел., из которых 6,4 тыс. были гражданами Европейского Союза [3].

В этом отношении опыт Франции может быть воспринят нашей страной, и французские модели могут успешно применяться в России с учетом местных особенностей.

Как уже было отмечено, с середины XIX в. французская иммиграционная политика преследовала две цели: удовлетворить потребности рынка труда путем привлечения трудящихся-мигрантов и компенсировать демографический дефицит, обеспечив при этом интеграцию мигрантов [4]. На протяжении всей истории миграционная политика и законодательство Франции были подчинены этим двум целям и ужесточались или, напротив, становились более либеральными в зависимости от складывающейся конъюнктуры рынка труда и потребностей и состояния экономики в целом.

Еще со времен Великой революции 1789 г. Франция принимала иммигрантов из самых разнообразных стран. В 1869 г., когда отмечалось столетие революции, в стране уже насчитывалось более миллиона иммигрантов, многие из которых в связи с этим юбилеем получили гражданство. Сначала иммиграция имела определенный политический оттенок: в XIX в. в числе эмигрантов были поляки, бежавшие из России, армяне, бежавшие из Турции. Позднее, к началу XX в., политические иммигранты стали все более сменяться трудовыми. Особенно велик их приток был в 1920-е гг., когда Франции потребовалось большое количество рабочей силы для восстановления экономики после Первой мировой войны. В эту волну во Францию прибывали иммигранты в основном из европейских стран: Польши, Италии, Португалии. Вторая волна трудовой иммиграции, продолжающаяся до сих пор, началась в 50-е гг. XX в., когда французская экономика вновь испытала нехватку рабочих рук. С этого времени среди иммигрантов преобладают выходцы из бывших французских колоний, прежде всего стран Северной Африки [5].

Уже в 1945 г. был принят специальный закон, регулирующий иммиграцию. Он включает в себя девять глав и 40 статей, которые определяют про-

цессы въезда в страну и дальнейшее в ней пребывание. В этот закон было внесено более 40 поправок [3].

Следует отметить официальные французские определения терминов «иммигрант» и «иностранец»:

– иммигрантом является лицо, проживающее во Франции, не являющееся французским гражданином на момент рождения, рожденное вне территории Франции. Таким образом, статус иммигранта присваивается человеку при первом пересечении границы на всю его жизнь;

– иностранцем является лицо, проживающее во Франции и не имеющее французского гражданства. Таким образом, статус иностранца присваивается не на всю жизнь и может быть изменен в момент принятия лицом французского гражданства.

В период 1954–1962 гг., характеризующийся глубокими изменениями рынка труда, войной в Алжире и экономическим подъемом в метрополии, наблюдалось некоторое снижение числа иммигрантов из Алжира (11,3 тыс. чел. в год) и, наоборот, увеличение числа марокканцев и тунисцев. Среди марокканских иммигрантов, в частности, было много солдат, сражавшихся во французской армии, которые после демобилизации остались работать на шахтах. Обзаведясь семьями, они не вернулись домой.

Однако с получением Алжиром независимости в 1962 г. кончилась свободная эмиграция и началось расширение государственного регулирования миграционных процессов. 10 апреля 1964 г. было заключено первое франко-алжирское соглашение о рабочей силе, известное под названием «Соглашение Наккаша-Гранваля». Оно отличалось жестким контролем, что резко уменьшило приток алжирцев в 1965–1966 гг. Новое соглашение на три года, подписанное 27 декабря 1968 г., определило ежегодный контингент эмигрантов по 35 тыс. чел. в год. Таким образом, Франция применила политику квотирования количества мигрантов. И все же алжирская иммиграция оставалась по-прежнему самой многочисленной: с 1962 по 1972 гг. она выросла с 425 до 800 тыс. чел.

Эта миграция была основана на принципах временного организованного найма рабочей силы, предполагавших возвращение иммигранта на родину по окончании срока контракта. Пребывание в стране свыше оговоренного срока считалось незаконным. Иммигрант лишался трудовой книжки, охраны труда, социального обеспечения, оплаты дополнительных часов работы и пр.

Однако, наряду с ужесточением законодательства, французское правительство предпринимало и либеральные шаги в отношении мигрантов. В это время начинается поощрение семейной иммиграции, что было более выгодно с экономической точки зрения, поскольку она влекла за собой расширение внутреннего рынка, рост сбыта производимых в стране товаров, а также сдерживала утечку валюты. Однако поощрение семейной миграции привело к образованию сообществ иммигрантов, основанных на этническом признаке, которые приспособились к жизни во Франции и не собирались ее покидать. И мигранты, и принимающая сторона столкнулись с необходимостью улучшения жилищных условий приезжих, т.к. зачастую жить в бараках с семьей было невозможно, с потребностью выделять средства на образование и питание их детей.

В 1962–1972 гг., несмотря на принятые меры по контролю над миграцией, поток мигрантов возрастал, поскольку французская экономика остро

нуждалась в рабочих руках. В этот же период выросло число лиц, принявших французское гражданство. В 1970 г. их число составило 35 тыс. чел., а в 1978 г. – уже 54 тыс. чел.

Появившиеся с конца 1960-х – начала 1970-х гг. кризисные явления во французской экономике, рост безработицы, снижение государственных ассигнований на социальные нужды особенно тяжело сказались на иммигрантах. Французские власти продолжали попытки поставить иммиграцию под контроль. Франция вела политику квотирования. По договору с правительством Алжира 1972 г. устанавливался ежегодный лимит трудовой иммиграции в 25 тыс. чел. Кроме того, 23 февраля 1972 г. вступил в силу указ, названный по имени его автора «циркуляром Фонтане». Он должен был регулировать приезд новых иммигрантов, унифицировал срок действия карточек пребывания и работы, обязывал работодателей искать рабочую силу только через Национальное агентство по занятости (ANPE) и предоставлять иностранным рабочим жилье на территории Франции. Указ был направлен на борьбу с ростом нелегальной иммиграции, но реально не учитывал возможности и интересы средних и мелких нанимателей, особенно в вопросе размещения иностранной рабочей силы.

Нефтяной кризис 1973 г., усугубленный национализацией Алжиром нефтяной промышленности, вызвал антииммигрантские настроения в обществе. Летом 1973 г. («смертоносное лето») дело дошло до кровавых инцидентов, жертвами которых стали алжирские граждане. Во время демонстрации протеста против положения иммигрантов были убиты десятки магрибинцев¹. В такой обстановке забота о безопасности соотечественников заставила правительство Алжира 17 сентября 1973 г. принять решение о приостановке иммиграции во Францию.

По указу от 5 июля 1974 г. иммиграция постоянных иностранных рабочих во Францию была приостановлена, а иммиграция семей прекращена до 1 июля 1975 г. Кроме того, после достижения совершеннолетия высылались дети иммигрантов, ограничивался приезд родственников, ставились препоны бракам иммигрантов с местными жителями, а также пересматривались правила предоставления политического убежища. Подобная политика принесла определенные плоды: в 1974 г. число постоянных иностранных рабочих, въехавших во Францию, сократилось с 132 055 чел. (1973 г.) до 64 461 чел., а в 1975 г. составило 25 591 чел. Французские власти, кроме политики ограничения въезда иностранцев, предпринимали шаги, направленные на стимулирование отъезда ранее прибывших иммигрантов. В случае их отъезда на родину им предоставлялась специальная денежная помощь, которая в 1974 г. составляла около 10 тыс. франков (2000 дол.) на одного работающего и 5 тыс. франков на ребенка плюс расходы на проезд. Однако политика стимулирования возвращения не дала плоды. Лишь 3 % иммигрантов вернулись на родину. Это было связано прежде всего с политическим и экономическим положением стран Магриба [6]. Здесь стоит отметить два важных момента. Во-первых, трудовая миграция во Франции примерно с 70-х гг. XX в. превратилась в социальную. Мигранты ехали не только и не столько за заработком,

¹ Страны Магриба (с араб. «Магриб» – «запад») – средневековое названия стран к западу от Египта. В настоящее время страны Союза Арабского Магриба – Алжир, Марокко, Тунис, Ливия, Мавритания.

сколько за сменой места жительства в страну с лучшими социальными условиями. Эта ситуация остается неизменной до настоящего времени. Во-вторых, на практике стала очевидна неэффективность политики возвращения. Приобретая прочные социальные связи, особенно имея семью, мигранты, как правило, не возвращались на родину.

Кризис занятости во Франции в 1980-е гг. породил изменения в структуре иммиграции, вызвал дальнейший рост безработицы. Если в 1982 г. в целом по стране она составляла 9 %, то среди иммигрантов – 12 %. Если в 1975 г. иностранные рабочие составляли 7,5 % занятого населения, то в 1982 г. – 6,2 %. К середине 1980-х гг. возникла многочисленная армия местных безработных, согласных почти на любую работу, включая молодежь, впервые выходящую на рынок труда. Стране пришлось содержать 300 тыс. безработных иностранцев с их семьями, выплачивать им пособия системы социального обеспечения, оплачивать их общее и специальное обучение, жилье и т.п.

В октябре 1981 г. было принято три закона, направленных на обеспечение правового равенства иммигрантов с основным населением Франции в области занятости, образования и культуры, в обеспечении жильем. В 1982–1983 гг. были приняты законы о децентрализации, передавшие заботу о повседневных нуждах иммигрантов местным органам власти, которые, однако, не были обеспечены необходимыми средствами. Кроме того, эти законы не отменили различные ограничения и носили больше пропагандистский характер. В 1984 г. был издан новый закон, уточнявший некоторые аспекты пребывания иностранцев во Франции. В его рамках начал осуществляться курс на либерализацию правил найма и увольнения, повышение гибкости рабочей силы, включая функционирование и организацию ее деятельности.

В 90-е гг. XX в. Франция столкнулась с проблемами, которые заставили ее пересмотреть миграционную политику и ужесточить миграционное законодательство.

Во-первых, низкий социальный статус нелегальных иммигрантов и, как следствие, высокий уровень преступности в их среде привел к стойкому ассоциированию французами понятия «иммигрант» (особенно из стран Африканского региона) с понятием «преступник». Во-вторых, в 1990-е гг. в стране наблюдался рост безработицы. В 1994 г. количество безработных составило 12,5 % всей численности экономически активного населения. В этих условиях обострилась боязнь конкуренции иммигрантов на рынке труда. В-третьих, рост количества иммигрантов и постоянно проживающих во Франции иностранцев (соответственно 4,2 и 3,6 млн чел. в 1990 г.) при сохранении их культурной автономии в рамках французского общества привел к возникновению «проблемы национальной идентичности». Иммигранты не были склонны принимать культурные, этические ценности своей новой родины. Последняя проблема не стояла ранее перед французским обществом, так как до второй половины XX в. большую часть мигрантов составляли европейцы, которые быстро ассимилировались и во втором поколении уже ничем не отличались от французов.

Основой для преобразований в сфере иммиграционной политики стало внесение изменений в Кодекс о гражданстве в 1993 г. Формально закон ограничивал право автоматического получения французского гражданства человеком, родившимся на территории страны. Родившись в семье иностранцев, он может стать гражданином Франции только по достижении совершенноле-

тия и «проявив свое желание». На самом деле уровень натурализации этим путем заметно возрос: 33 тыс. молодых людей в 1993 г. и 41 тыс. – в 1994 г. Относительно борьбы с фиктивными браками, которые являлись одним из способов незаконного и быстрого получения гражданства, закон увеличивал срок получения гражданства супругом-иностранцем с шести месяцев до двух лет. В этих же целях глава магистрата получал право проверки условий жизни и отношений между французом (француженкой) и иностранцем, заявившим о стремлении вступить в брак. В случае получения «серьезных свидетельств» он мог с разрешения прокурора республики задержать проведение свадебной церемонии на три месяца. За этот период иностранец должен был доказать законность своего нахождения в стране.

Закон «Об урегулировании иммиграции, условиях прибытия и нахождения иностранцев во Франции» уточнял и развивал новые положения Кодекса о гражданстве. Предполагалось увеличение срока задержания иностранца, не представившего документы полиции, с семи до десяти дней до его выпровождения за границу, что было связано с необходимостью более точного определения личности нарушителя. Выдворенный за пределы страны, он мог вернуться на территорию Франции только через один год. Студентам-иностранцам запрещалось привозить с собой семью во время учебы. Только постоянно работающим во Франции иностранцам сохраняли право пользования системой социального страхования. В иных случаях помощь оказывалась только в рамках страхования по болезни.

Иммиграционное законодательство 1993–1995 гг. имело определенные недостатки. В некоторых случаях принятые законы не предполагали процедуры принудительного возвращения иммигранта в свою страну, но полностью блокировали все его права во Франции. Человек мог стать персоной вне закона, что противоречило его естественным правам.

В настоящее время важным вектором французской правовой политики стала борьба с нелегальной миграцией, о которой следует сказать отдельно.

В 1993–1995 гг. французским правительством был проведен целый комплекс мер по борьбе с нелегальной иммиграцией. К ним относились следующие меры: создание отдельной структуры в правоохранительных органах страны, отвечающей за данный вопрос; расширение прав проверки личности; введение жестких экономических санкций по отношению к предприятиям, использующим труд незаконных иммигрантов. Так была учреждена дирекция по контролю за иммиграцией и борьбе с использованием труда нелегальных иммигрантов.

Политика борьбы с нелегалами не ограничилась силовыми решениями. В первой главе Пятилетнего закона о труде, занятости и профессиональной подготовке от 20 декабря 1993 г. были разработаны условия контроля и наказания предприятий, которые используют труд нелегальных иммигрантов.

Закон «О расширении прав проверки личности», принятый 10 июня 1993 г., стал превентивной мерой к ратификации Францией Шенгенских соглашений. Он предусматривал усиление полицейского высокотехнологичного контроля в 20-километровой приграничной зоне, международных портах, вокзалах и аэропортах, введение пластиковых электронных карточек для верификации личности. Полицейский получил право проверять документы любого подозрительного человека при любых обстоятельствах, а не только тогда, когда последний совершит правонарушение.

Продолжением намеченного курса стало принятие 27 февраля 1997 г. закона об усилении контроля за «сертификатами проживания», введенными в оборот еще в 1982 г. Вводилось обязательное декларирование приезда иностранца к французскому гражданину и информирование властей о последующем его отъезде. Устанавливалась возможность проверки сертификата префектами. При задержании иностранца, не представившего свои документы по требованию полиции, ограничивалась возможность его условно-досрочного освобождения до выпровождения за границу. Французские полицейские, совместно с коллегами из стран – участниц Шенгенского соглашения, получали право проверять в 20-километровой приграничной зоне грузовые автомобили на предмет наличия в них нелегалов и в случае их обнаружения осуществлять конфискацию документов с целью предотвращения порчи или уничтожения паспортов. Предусматривалось предоставление документов на проживание во Франции лицам, которые в соответствии с законодательством 1993–1995 гг. не подлежали выпровождению, но были заблокированы в реализации своих прав на французской территории (матери-иностранки детей-французов, близкие родственники натурализованных французских граждан).

Однако масштабы нелегальной иммиграции вынудили французское правительство дважды за современную историю провести широкомасштабные «амнистии», регулируя положение большого числа нелегальных мигрантов в 1982 и 1997 гг. Однако, на наш взгляд, политика амнистий не является эффективным способом борьбы с нелегальной миграцией, так как не решает основных задач миграционной политики: не способствует интеграции мигрантов и поддерживает диспропорции на рынке труда.

Кроме борьбы с нелегальной миграцией, стоит отдельно сказать о политике натурализации, так как она составляет концептуальную основу миграционной политики Франции. Маятник общественного и научного мнения во Франции колеблется то в сторону национального идеала равенства и унификации прав, то в пользу признания права на отличие этнических общин, между «республиканским универсализмом» и «культурным дифференциализмом». Для некоторых социологов интеграция во французское общество предполагает ясное осознание принадлежности к французской нации не только как к этнической общности, но и как к добровольному «сообществу граждан». Другие полагают, что только национальное государство, основанное на республиканских принципах, может гарантировать идентичность и безопасность при усилении конфликтов, связанных с экономической нестабильностью общества. Они призывают к гражданской мобилизации, чтобы идеи французской идентичности перестали быть козырем крайне правых. Последние события во Франции показали, что все эти действия не возымели должного эффекта. Французское правительство, находясь под давлением иммигрантов и коренного населения, повернулось в сторону «жесткой интеграции». Стоит также отметить, что миграционное законодательство Франции неодинаково затрагивает различные группы населения мира. Следует сразу оговориться, что вне поля зрения миграционной политики остаются сейчас жители стран ЕС, а также заморских департаментов и территорий Франции. Первые – потому, что французское законодательство рассматривает их как европейских граждан, имеющих полное право на свободное передвижение, проживание и работу внутри Европейского Союза, а вторые – потому, что яв-

ляются полноправными гражданами Франции и имеют право на свободное перемещение по всей территории государства, в том числе и по метрополии.

Имея ретроспективу французской миграционной политики, позволим себе сделать некоторые выводы о ее особенностях.

1. Имея уже достаточно богатый опыт миграционной политики, Франция приняла специальный закон об иммиграции. Это весьма практичный шаг, поскольку он не только определяет концептуальные и понятийные основы миграционной политики, но и является весьма гибким инструментом в регулировании миграционного законодательства.

2. Франция в зависимости от потребностей рынка труда то открывала, то закрывала миграционные ворота. Однако уже к 70-м гг. XX столетия Франция осознала необходимость некоторого ограничения и контроля миграционных потоков. В этот период французские власти применяют политику «селекции» мигрантов, т.е. поощрения въезда одних категорий мигрантов (как правило, высококвалифицированных специалистов) и ограничения для других.

Еще одним важным моментом является переход миграции из экономической в социальную [2]. Мигранты переезжали во Францию не только и не столько за заработком, сколько в поисках лучших социальных условий.

В результате периоды либерализации миграционного законодательства знаменуются побочным явлением – нелегальной миграцией. В результате политики натурализации Франция получила большую часть инокультурных граждан (мигрантов первого и второго поколения), которые не восприняли ценности и традиции принимающего общества, несмотря на проводимую политику интеграции. Напротив, они сохранили этнические и культурные особенности страны, из которой прибыли. Затрудняет интеграцию мигрантов во французское общество и их компактное проживание. (Более трети мигрантов проживают в районе Парижа.) В настоящее время, помимо социальных проблем (при существующем спаде экономики и росте безработицы потребность в труде мигрантов отпала, а люди остались), прибавились проблемы межэтнических конфликтов, ксенофобии и социальной напряженности.

3. Важным вектором французской миграционной политики стала борьба с нелегальной миграцией. Но существенных результатов Франция на этом поприще не достигла. Политика депортации и поощрения добровольного переселения на родину не дала существенных результатов. В результате неспособности справиться с проблемой французское правительство пошло по пути амнистий нелегальных мигрантов с последующей их натурализацией, что на практике также не способствовало их интеграции во французское общество.

Не будем подробно останавливаться на описании российской миграционной политики и законодательства, а попробуем выявить общие черты в российской и французской миграционной ситуации. Это поможет нам с практической точки зрения оценить французский опыт.

После распада СССР на мировой карте мира появился новый центр притяжения международных мигрантов – Российская Федерация. Становление миграционного законодательства России приходится на начало 90-х гг. XX в., когда в Россию хлынули потоки мигрантов из бывших республик Советского Союза, и Российская Федерация оказалась перед необходимостью в кратчайшие сроки разработать и принять миграционное законодательство и на его основе приступить к государственному регулированию данной про-

блемы. На начальном этапе регулирование миграционных потоков в России имело ряд особенностей, существенно отличавших ее от Франции. В 90-х гг. XX столетия миграция в Россию носила социальный и даже гуманитарный характер, многие из мигрантов официально получали статус беженцев. Еще одной важной особенностью является то, что более чем 2/3 мигрантов, прибывших на территорию Российской Федерации, в этот период составляло русское или русскоязычное население, т.е. фактически происходил процесс возвращения соотечественников после распада единого государства [7].

В настоящее время этнический состав мигрантов резко изменился. В нем преобладают представители титульных наций стран Закавказья, Средней и Юго-Восточной Азии. Изменились и задачи, которые приходится решать Российской Федерации, реализуя миграционную политику. Если в начале 90-х гг. XX в. она носила ярко выраженный гуманитарный характер, то сейчас она носит ярко выраженный трудовой и социальный характер. С Францией Россию сближает также и решение схожих задач в экономической (привлечение рабочей силы) и демографической (убыль населения) сферах.

С одной стороны, миграция является способом решения этих проблем на уровне общества в целом. Различные формы внешней и внутренней миграции в этом случае представляют собой факторы сдерживания естественной убыли населения России, источники восполнения потерь трудоспособного населения и удовлетворения потребностей развивающейся экономики в рабочих руках. С другой стороны, миграционные процессы несут в себе социальные и социокультурные угрозы на уровне общества и отдельных территориальных общностей [8].

Таким образом, перед Россией стоит задача выбора модели миграционной политики. Существуют две основные стратегические линии миграционной политики. Суть первой заключается в отказе от стимулирования миграционного притока – так называемая программа сдерживания. Реализация такого рода политики при сохранении неблагоприятных тенденций в развитии демографической ситуации может привести к тяжелым последствиям, связанным с нехваткой рабочих рук. Вторая стратегия предполагает, наоборот, серьезное стимулирование иммиграции, подразумевающее вовлечение в иммиграционный поток выходцев из стран старого зарубежья (прежде всего из Восточной и Юго-Восточной Азии и других развивающихся стран) и, как следствие, выработку государством особых подходов к их расселению и адаптации [2].

Существует еще один вариант, который и избрали нынешние французские власти, – селективный отбор мигрантов. Реализация данного подхода возможна только при тщательном государственном регулировании рождаемости и смертности, а также при жесткой и эффективной борьбе с нелегальной миграцией.

Попытки проведения селективной политики в настоящее время предпринимаются. Так, 20 мая 2010 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"», который вступил в силу с 1 июля 2010 г. В этих поправках определена новая категория иностранных граждан – высококвалифицированные специалисты, как въезжающие по визе, так и в безвизовом порядке, для которых значительно упрощен порядок оформления разрешений на работу. Высококвалифицированными специалистами будут

признаваться иностранные граждане, зарабатывающие не менее 2 млн руб. в год. Принятие на работу высококвалифицированных специалистов будет происходить без учета квот на иностранную рабочую силу. Однако эффективность данной политики ставит под угрозу нелегальная миграция.

В России нелегальная миграция во много раз превышает легальную. По разным оценкам, в России находится от 5 до 15 млн нелегальных мигрантов. Именно нелегальная миграция является причиной многих социальных и экономических проблем: криминализации мигрантов, несоблюдения трудового законодательства, социальной необеспеченности людей, несоблюдения налогов и, как следствие, слабой интеграции мигрантов в общество и т.д. Как показывает и французский, и российский опыт, политика выдворения нелегалов за пределы страны малоэффективна. Следует создавать условия, при которых как самим нелегалам, так и их работодателям станет невыгодно находиться на территории Российской Федерации незаконно.

Также проведению в жизнь политики «селекции» препятствует открытость границ со многими иностранными государствами (прежде всего странами СНГ) и либеральность миграционного законодательства. При уведомительном порядке нахождения иностранных граждан, закрепленном в Федеральных законах Российской Федерации от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в РФ”», такая политика представляется вовсе невозможной. Политика квотирования также имеет малую эффективность по названным причинам.

Говоря о российском миграционном законодательстве, следует отметить, что в нем, в отличие от французского, не определены основные понятия, связанные с миграцией, равно как и отсутствует специальный нормативный акт, регулирующий иммиграцию. Напомним, что во Франции подобный нормативный акт действует с 1945 г. В настоящее время миграционное законодательство насчитывает 34 федеральных закона и 114 иных нормативных правовых актов, регулирующих иммиграционный, эмиграционный, реадмиссионный, расселенческий, переселенческий, беженский процессы, а также процессы предоставления убежища, внешней трудовой миграции и др. Принятие Закона об иммиграции или, возможно, кодифицированного нормативного акта позволило бы не только определить понятийный аппарат, введя в оборот такие понятия, как «иммигрант», «трудовая миграция» и т.д., но и более детально прописать правовой статус этих людей.

Список литературы

1. **Хабриева, Т. Я.** Миграция в России: новые аспекты в модели правового регулирования / Т. Я. Хабриева // Право и безопасность. – 2006. – № 1–2 (18–19 июня).
2. **Рыжов, И. В.** Миграционная политика Франции: опыт для России / И. В. Рыжов, Д. М. Золина // Фаизхановские чтения. – 2008. – № 5.
3. **Денисенко, М. Б.** Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада / М. Б. Денисенко, О. А. Хараева, О. С. Чудиновских. – М., 2003.
4. **Hamilton, K.** Challenge of Franch Diversity / K. Hamilton, P. Simon, C. Veniard // Migration Policy Institute. – Woshington, 2004. – URL: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=266>
5. **Боргулев, М.** Иммиграционная политика Франции: выводы и уроки для России / М. Боргулев // Социологические исследования. – 2003. – С. 18–32.

6. **Морозов, Д. Ю.** Североафриканская иммиграция во Франции // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 2009. – № 210.
7. **Макарова, Л. В.** Региональные аспекты российской иммиграции / Л. В. Макарова, Г. Ф. Морозова, Т. И. Борзунова // Социологические исследования. – 1998. – № 6. – С. 48–55.
8. **Шлыкова, Е. В.** Социальная преемственность нововведений миграционного законодательства / Е. В. Шлыкова // Социологические исследования. – 2008. – № 2. – С. 56–65.

Манцеров Кирилл Алексеевич
аспирант, Пензенский
государственный университет

Mantserev Kirill Alekseevich
Postgraduate student,
Penza State University

E-mail: veligor@mail.ru

УДК 340.11:32

Манцеров, К. А.

Сравнительный анализ правовой политики России и Франции в области иммиграции / К. А. Манцеров // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – № 4 (16). – С. 27–37.