

А. А. МИШУНИНА

*д-р юрид. наук, доцент, профессор кафедры конституционного
и муниципального права Института государства и права
Тюменского государственного университета,
руководитель аппарата постоянной комиссии
Тюменской областной Думы
по вопросам депутатской этики и регламентным процедурам*

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АДАПТАЦИИ МИГРАНТОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ КАНАДЫ)

Характерной особенностью иммиграционных процессов большинства экономически развитых государств является достаточно высокий уровень внешней миграции населения. В последнее время в мире наблюдается существенное оживление иммиграционных процессов.

В значительной степени это связано и с социально-экономической привлекательностью экономически развитых стран, и с ростом человеческой мобильности в условиях мировой глобализации.

Такая развитая страна, как Канада, имеет многолетний и богатейший опыт регулирования иммиграционных процессов. На протяжении всей своей истории канадское общество развивалось под воздействием мощного притока переселенцев из других регионов мира¹, что обусловило важное значение иммиграции для социально-экономического развития Канады², особенно в XX в., когда Канада стала одним из наиболее развитых и процветающих госу-

¹ Канада 1918-1945. Исторический очерк. М.: Наука, 1976. С. 5; Правовые системы стран мира: энциклопедический справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2000. С. 305.

² Чонка А. Трансформация иммиграционной политики Канады на протяжении XIX-XX вв. и ее последствия. URL: <http://www.niworld.ru/referat/doklad/Chonk.htm>

дарств мира¹. Именно на этот период канадской истории приходится наибольшая динамика роста населения страны за счет иммиграционных потоков.

Так, в 1901-1911 гг. иммиграция дала 40% прироста населения страны. В последующие годы роль иммиграции несколько упала, но после Второй мировой войны резко возросла: в 1950-е гг. она дала свыше четверти, в 1960-е — свыше 20%, а в 1971-1976 гг. — свыше трети общего прироста населения². Благодаря иммиграции темпы прироста рабочей силы в Канаде на протяжении всего XX в. были даже выше, чем в США³. В 2007 г. количество ежегодно въезжающих в страну иммигрантов составило порядка 220 тыс. человек⁴.

Иммиграция в Канаду, хотя и является постоянной, в то же время весьма существенно колеблется от года к году как по своей численности, так и по качественному составу, что напрямую связано с переменами в иммиграционной политике и законодательстве страны⁵.

В частности, в связи с растущим числом преступлений и нарушений законодательства в иммиграционной сфере и в области защиты беженцев в середине 1990-х гг. назрела необходимость принятия мер по ужесточению иммиграционного законодательства страны и закреплению в нем более эффективных механизмов привлечения в Канаду лиц, необходимых для развития экономики. На решение именно этих стратегических целей было направлено принятие в 2001 г. нового закона об иммиграции и защите беженцев

¹ Forging our legacy: Canadian Citizenship and Immigration, 1900-1977. URL: <http://www.cic.gc.ca/english/department/legacy/chap-1.html>

² Канада на пороге 80-х гг. М.: Наука, 1979. С. 12.

³ Canada Yearbook, 1978-1979. Ottawa, 1979. P. 154.

⁴ Immigration and the Welfare State in Canada: Growing Conflicts, Constructive Solutions. P. 19. URL: <http://www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/immigration.pdf>

⁵ Владимирова М. А. Законодательные основы иммиграционной политики Канады // США — Канада. Экономика — политика — культура. 2002. № 9.

(*Immigration and Refugee Protection Act*, далее — *Акт об иммиграции*), вступившего в силу 28 июня 2002 г.

Предусматривая множество новелл по регулированию иммиграции, рассматриваемый правовой акт воплотил в себе всесторонний и последовательный подход к достижению максимального социально-культурного и экономического эффекта от реализации иммиграционной политики страны.

Вместе с тем в Акте об иммиграции свое отражение нашли и ранее существовавшие положения канадского миграционного законодательства, в том числе принципы правового регулирования данной сферы отношений. Одним из них является принцип недопустимости дискриминации, означающий, что отбор иностранных граждан для допуска их в страну осуществляется на основе единых критериев вне зависимости от расы, национальности, этнического происхождения, цвета кожи, религиозных убеждений или пола претендентов.

Указанный принцип основывается на ст. 15 Конституционного акта Канады 1982 г., согласно которой закон не делает различий для лиц и в равной мере применяется ко всем, и все имеют право на равную защиту и равное покровительство закона, независимо от каких-либо различий, в частности, основанных на признаках расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, пола, возраста или вследствие психических или физических недостатков.

В этой связи главными факторами, определяющими принятие Министерством гражданства и иммиграции Канады (*Citizenship and Immigration Canada*, далее — *Министерство иммиграции*) решений о даче разрешений на въезд в Канаду иностранных граждан, является потенциальная способность последних принести существенную пользу социально-экономическому развитию страны, а также необходимость выполнения гуманитарных обязательств Канады¹.

¹ История иммиграции. URL: <http://www.city.tomsk.net/~canada/ih.htm>

Одной из самых распространенных форм иммиграции иностранных граждан в Канаду является переезд на постоянное место жительства. Согласно п. 2 Акта об иммиграции постоянно проживающим признается лицо, получившее статус постоянно проживающего и не утратившее его впоследствии согласно п. 46 Акта об иммиграции, а именно в случае:

- приобретения подданства;
- принятия окончательного решения, что данное лицо не выполнило обязательства, предусмотренные п. 28 Акта об иммиграции;
- вступления в силу предписания о выдворении данного лица либо при принятии в соответствии со ст. 109 окончательного решения об отказе в удовлетворении заявления данного лица в предоставлении защиты как беженцу или при принятии окончательного решения в соответствии с п. 114(3) об отказе в предоставлении защиты¹.

В соответствии со ст. 6 Конституционного акта Канады 1982 г. всякое лицо, обладающее правом постоянного проживания в Канаде, имеет право:

- а) передвигаться по всей стране и селиться в любой провинции;
- б) зарабатывать себе средства к существованию в любой провинции.

Актом об иммиграции выделяются три основные категории постоянно проживающих иностранных граждан:

- лица, допускаемые в страну по экономическим основаниям;
- лица, допускаемые в страну по семейным обстоятельствам;
- лица, находящиеся под защитой по гуманитарным основаниям.

Категория иммигрантов по экономическим основаниям представляет для нас наибольший интерес. Именно она представлена трудовыми иммигрантами и включает:

- квалифицированных рабочих (*skilled workes*);

¹ Immigration and Refugee Protection Act, 2001 (официальный сайт Министерства юстиции Канады). URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/1-2.5/64755.html>

- бизнес-иммигрантов (*business-immigrants*);
- иммигрантов, осуществляющих деятельность в специфических сферах (*live-in caregivers*);
- иммигрантов, специально отобранных провинциями и территориями Канады для осуществления трудовой деятельности (*provincial nominees*).

В 2004-2005 гг. примерно 55-60% вновь прибывающих на постоянное проживание иностранных граждан относились именно к иммигрантам по экономическим основаниям¹, среди которых можно выделить следующие категории иностранных граждан:

- *Квалифицированные рабочие.* В целях соответствия текущим и будущим требованиям канадского рынка труда введенные Актом об иммиграции критерии в отношении данной категории иммигрантов связаны с отбором тех, кто способен адаптироваться к развивающемуся рынку труда. Новая система отбора направлена на привлечение в страну действительно высококвалифицированных специалистов, которые смогут легко адаптироваться к постоянно развивающейся экономике, основанной на использовании все большего количества информации.

Если раньше предпочтение отдавалось специалистам, чья профессия была востребована в данный момент, то в соответствии с новым законодательством более важным считается критерий профессиональных навыков, позволяющих быстро адаптироваться к меняющейся ситуации на рынке труда².

Серьезным изменением является и отмена списка приоритетных профессий для лиц, иммигрирующих в Канаду. При подсчете баллов предпочтение должно отдаваться специалистам широкого профиля с практическим опытом работы; при рассмотрении документов учитываются также неофициальные приглашения на работу от представителей семейного и малого бизнеса.

¹ Annual Report to Parliament on Immigration, 2005. P. 16. URL: http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/immigration2005_e.pdf

² Proposed Changes to Canadian Immigration Law. URL: http://www.mccarthy.ca/pubs/publication.asp?pub_code=452

Несмотря на то что, по данным переписи населения 2001 г., в рассматриваемый период в Канаде наблюдалось снижение экономического эффекта от иммигрантов¹, Министерство иммиграции считало, что внесенные в законодательство изменения позитивно сказались на общей экономической ситуации в стране.

• *Бизнес-иммигранты.* Отбор бизнес-иммигрантов осуществляется с учетом их возможностей по обеспечению работой себя и иных жителей Канады, а также вложению ими средств в канадскую экономику. В рамках данной группы законодательством Канады предусмотрена их дифференциация на следующие виды иммигрантов:

1. По иммиграционной программе «*Инвестор*» привлекаются иммигранты, имеющие опыт управления бизнесом и капиталом. Претенденты данной группы должны продемонстрировать свой управленческий опыт и доказать наличие у них состояния на общую сумму не менее 800 тыс. канадских долларов, из которых не менее 400 тыс. долларов должны быть инвестированы в экономику Канады.

2. Иммиграционная программа «*Предприниматель*» направлена на привлечение мигрантов, имеющих опыт предпринимательской деятельности, который может быть использован во благо Канады. В течение двух лет с момента их прибытия данные иммигранты обязаны владеть не менее 1/3 активов созданного или приобретенного канадского предприятия, осуществлять непосредственное руководство данным предприятием и обеспечивать работой хотя бы одного канадца или постоянно проживающего иностранного гражданина.

3. «*Самонаемные*» иммигранты (*self-employed persons*) должны продемонстрировать свою способность и намерение к самонаемному труду по прибытии в Канаду и способность внести вклад в особые сферы экономической деятельности, например в области культуры, спорта или фермерства.

¹ Annual Report to Parliament on Immigration, 2005. P. 17. URL: http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/immigration2005_e.pdf

- *Иммигранты, осуществляющие деятельность в социальной сфере.* Данная категория включает иммигрантов, прибывающих в Канаду для осуществления видов работ, в отношении которых испытывается недостаток рабочих из числа канадцев и постоянно проживающих иммигрантов. У лиц данной категории должны быть навыки ухода за детьми, больными и престарелыми людьми. Кроме того, от них требуется знание английского или французского языков на уровне свободного общения. Изначально кандидатам, прошедшим отбор, предоставляется статус временно проживающих, после двух лет они получают право подачи заявления о предоставлении статуса постоянно проживающих.

- *Иммигранты, отбираемые провинциями и территориями для осуществления трудовой деятельности.* Программа по привлечению иммигрантов, отбираемых провинциями и территориями для осуществления трудовой территории, позволяет провинциям и территориям Канады оказывать влияние на формирование иммиграционных процессов в целях оптимального использования иммиграционных ресурсов в интересах своего развития.

Главным инструментом активной, экономически ориентированной миграционной политики Канады является балльная система отбора, которая была введена в 1967 г.¹ Она включает минимальное число баллов, которое кандидат должен набрать для прохождения. Пять основных критериев, которые присутствуют в системе: образование, сфера деятельности, опыт работы, язык, возраст. Затем баллы могут начисляться по следующим показателям: предложение работы, размер предыдущей зарплаты, предыдущий опыт работы или образование в стране иммиграции, присутствие близких родственников, особенности поселения (где именно хочет поселиться иммигрант), инвестирование в экономику принимающей страны с созданием рабочих мест.

¹ Immigration, Asylum and Nationality Act, 2006. URL: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/plain/ukpga_20060013_en

Балльная система имеет преимущества не только в экономической, но и социально-политической сфере. Во-первых, универсальные, объективные критерии отбора, определяемые в соответствии с потребностями общества и экономики, внушают больше доверия гражданам и самим иммигрантам. Долгосрочное планирование снижает негативное отношение местных рабочих к приезжим и посылает сигнал о том, что отбор служит экономическим интересам страны, укрепляя ее конкурентные позиции в современном мире. Кроме того, правительство берет на себя ответственность за функционирование иммиграционной системы, снимая ее с работодателей и семей мигрантов.

Во-вторых, балльная система заранее информирует мигрантов о том, какие требования будут к ним предъявляться, и дает возможность рассчитать свои шансы на получение разрешения, мотивируя их таким образом пройти необходимую подготовку¹.

К недостаткам балльной системы можно отнести то, что она недостаточно гибкая (за последние 40 лет функционирования этой системы в Канаде была внесена лишь одна поправка) и не отражает реального спроса рабочей силы на внутреннем рынке труда. Однако подобный недостаток в целом компенсируется программами временной миграции населения.

В Канаде накоплен богатейший опыт успешной миграционной политики благодаря хорошо отработанной балльной системе, которая позволяла повышать процент квалифицированной миграции в последние два десятилетия. Механизмы отбора со временем подвергались усовершенствованию².

¹ Papademetriou Demetrios G. Selecting Economic Stream Immigrants through Points Systems // Migration Policy Institute. 2007. May.

² Kapur Devesh and John McHale. Give Us Your Best and Brightest. The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World. Center for Global Development, Washington D. C., 2005. P. 40-58.

В 2002 г. в Канаде был принят Акт об иммиграции и защите беженцев¹. Если ранее система отбора была более ориентирована на удовлетворение конкретных запросов канадского рынка труда, то в новой системе акцент делается на повышении общего человеческого капитала для улучшения перспектив долгосрочного экономического роста. Баллы, начисляемые за профессии, в которых страна испытывает недостаток, были убраны и отданы в пользу показателей, свидетельствующих о большей адаптивности кандидата в целом: предыдущий опыт работы, уровень образования и языковые навыки. Например, дополнительные баллы даются за несколько лет обучения кандидата или его супруга(-и) в Канаде, предыдущий опыт работы в стране и даже уровень образования супруга(-и).

Правовой основой данных иммиграционных программ является ст. 95 Конституционного акта от 1967 г., устанавливающая, что регулирование иммиграции является сферой совместного ведения федерального законодательного органа власти Канады и законодательных органов власти провинций и территорий Канады², а также ст. 8(1) Акта об иммиграции, согласно которой министр гражданства и иммиграции вправе подписывать соглашения с провинциями и территориями для координации и повышения эффективности реализации иммиграционных программ³.

В настоящее время иммиграционная политика Канады в большей степени имеет экономическую направленность. Так, 20% постоянного населения и 50% ежегодного роста населения — иммигранты. Иммиграционная политика поставлена на государственный уровень и направлена:

- на решение демографической проблемы в стране;

¹ Immigration and Refugee Protection Act, 2001. URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/>

² The Constitution Act, 1867 (официальный сайт Министерства юстиции Канады). URL: http://laws.justice.gc.ca/en/const/c1867_e.html#distribution

³ Immigration and Refugee Protection Act, 2001 (официальный сайт Министерства юстиции Канады). URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/1-2.5/64755.html>

- на привлечение инвестиций и высококвалифицированной рабочей силы и специалистов;
- на решение проблем воссоединения семей;
- на реализацию гуманитарных программ и предоставление политического убежища беженцам.

В настоящее время иммиграция в Канаду возможна по следующим федеральным иммиграционным программам:

- *«Квалифицированный специалист»* (Skilled Worker Class);
- *бизнес-иммиграция для предпринимателей и инвесторов* (Business Class);
- *иммиграция по семейному классу или воссоединение семьи* (Family Class);
- *беженцы* (Refugee);
- *гуманитарные программы.*

В Канаде также действуют провинциальные и территориальные (региональные) программы для мигрантов. Так, Министерством иммиграции Канады заключено шесть рамочных соглашений по вопросам миграции с Квебеком, Манитобой¹, Британской Колумбией, Саскачеваном, Островом Принца Эдуарда и Юконом. Данные соглашения определяют полномочия территорий и провинций и механизмы взаимодействия с федеральным органом власти в сфере иммиграции (например, исключительное право некоторых субъектов на осуществление отбора иммигрантов и на определение числа иммигрантов, которые необходимы региональной экономике).

Такие соглашения позволяют определять количество работников, необходимых для собственных экономических нужд каждого из субъектов федерации, входящих в состав Канады. Иммигранты данной категории должны соответствовать федеральным требованиям по состоянию здоровья и национальной безопасности, но не подпадают под требования о профессиональной подготовке для получения разрешения на въезд, установленные федеральным законодательством.

¹ Canada-Manitoba Immigration Agreement. URL: <http://www.cic.gc.ca/english-policy-fed-prov-can-man-2003b>

Одним из наиболее комплексных соглашений в сфере иммиграции является Канадско-Квебекское соглашение по вопросам иммиграции и допуска временно пребывающих иностранных граждан, заключенное 5 февраля 1991 г. (далее — Соглашение об иммиграции)¹.

Согласно данному соглашению власти Квебека вправе определять ежегодные цели своей иммиграционной политики, самостоятельно осуществлять отбор мигрантов, желающих проживать на территории данной провинции² (кроме лиц, допускаемых в Канаду по семейным основаниям, и беженцев, правовое положение которых определено федеральным законодательством).

В то же время на власти Квебека возлагается и ряд обязанностей, в частности по языковой и культурной интеграции постоянно проживающих в Квебеке иммигрантов, а равно их консультированию и организации размещения. Однако расходы на осуществление данных мероприятий компенсируются Квебеку федеральным правительством при том условии, что они соответствуют аналогичным мероприятиям, проводимым федеральным правительством на остальной территории страны, и постоянно проживающие иммигранты провинции (вне зависимости от того, были ли они специально отобраны провинцией по соответствующей иммиграционной программе или въехали в Квебек по иным основаниям) имеют реальный доступ к ним.

¹ Еще в 1978 г. благодаря договору между федеральным правительством Канады и Квебеком провинция получила право проводить независимую иммиграционную политику и оценивать кандидатов на профессиональную иммиграцию в соответствии с собственной балльной системой, списками профессий привилегированного образования. В рамках этого договора правительство Квебека открыло в канадских посольствах ряда стран свои иммиграционные представительства. См.: Виды иммиграции в Квебеке. URL: <http://www.immi.com.ua/can/2q.php>

² Federal-Provincial-Territorial Meeting of Ministers responsible for Immigration. URL: <http://www.how2immigrate.net/canadanews/canada-immigration.html>

Начиная с 1990 г. базовой суммой компенсации является 90 млн долларов. Однако фактическая сумма компенсации может и превышать это базовое значение, например при увеличении количества иммигрантов, проживающих в Квебеке. При этом размер компенсации, уплачиваемой Квебеку за размещение иммигрантов и проведение мероприятий по обучению их языку, не может быть меньше, чем базовая сумма, методика расчета которой определена Соглашением об иммиграции¹.

Таким образом, одним из факторов успешного формирования экономической иммиграции в Канаде на региональном уровне является активная вовлеченность провинций и территорий данного государства в решение вопросов иммиграционной политики, прежде всего с позиции их собственных экономических интересов и потребностей.

По нашему глубокому убеждению, именно такую иммиграционную политику может проводить Россия в отношении лиц, претендующих на статус мигрантов.

Федеративное устройство России предопределило необходимость участия субъектов Российской Федерации в регулировании миграционных отношений, как и в Канаде. Однако предусмотренная действующим российским законодательством роль субъектов Российской Федерации в этих процессах, как представляется, не позволяет в полной мере учесть специфику экономического развития, исторических, демографических и других местных условий каждого из субъектов Российской Федерации для наиболее эффективного привлечения и использования на их территории внешних миграционных ресурсов.

Так, согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² полномочия ор-

¹ Immigration: the Canada-Quebec Accord. URL: <http://www.parl.gc.ca/information-library-PRBpubs-bp252-e>

² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

ганов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с въездом (выездом) и пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации, практически исчерпываются лишь следующими полномочиями в сфере миграции населения:

- направление предложений в Правительство Российской Федерации для учета их при утверждении квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию для временного проживания и в целях осуществления трудовой деятельности;

- учет иностранных граждан, обучающихся в образовательных учреждениях, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и направление в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами образования, и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, информации о прибытии указанных граждан в соответствующие образовательные учреждения и об их убытии из этих образовательных учреждений;

- установление перечня медицинских организаций, уполномоченных на заключение с иностранным гражданином договора на оказание ему платных медицинских услуг, необходимого для получения патента, и образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также порядка и формы проведения указанного экзамена;

- подготовка мотивированного предложения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о приостановлении выдачи федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции на определенный период патентов на территории субъекта Российской Федерации;

- принятие решения об указании в патенте, выдаваемом на территории данного субъекта Российской Федерации, профессии

(специальности, должности, вида трудовой деятельности) иностранного гражданина;

- контроль за трудовой деятельностью иностранных работников в пределах их компетенции.

В этой связи международный опыт организации экономической иммиграции при федеративной форме государственного устройства свидетельствует о неотъемлемых преимуществах договорного механизма организации взаимодействия между федеральными органами власти и органами власти субъектов федеративного государства. Такой подход мог бы стать основой для проведения единой государственной иммиграционной политики Российской Федерации и учесть мнение субъектов Российской Федерации, а также интересы муниципальных образований.