

СОВРЕМЕННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

К. Л. Снисаренко

*Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, snisarenka@bsu.by*

В статье дано определение государственной иммиграционной политики. Выявлено ее место в рамках миграционной политики. На основании применяемых принципов и подходов к контролю государства над иммиграцией выявлены основные периоды развития современной государственной иммиграционной политики Французской Республики. Три периода: 1945 – 1974 гг. – период слабо контролируемой французским государством иммиграции; 1974 – 2006 гг. – период «нулевой иммиграции»; с 2006 г. и по сей день – период «избирательной иммиграции».

Ключевые слова: международная миграция; миграционная политика; государственная иммиграционная политика; «нулевая иммиграция»; «избирательная иммиграция».

MODERN STATE IMMIGRATION POLICY OF THE FRENCH REPUBLIC

K. L. Snisarenko

Belarusian State University, Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk, Belarus

The article defines the state immigration policy. Its place in the framework of migration policy is revealed. Based on the applied principles and approaches to state control over immigration, the main periods in the development of the modern state immigration policy of the French Republic are identified. Three periods: 1945 – 1974 – a period of immigration poorly controlled by the French state; 1974 – 2006 – a period of «zero immigration»; from 2006 to this day – the period of «selective immigration».

Key words: international migration; migration policy; state immigration policy; «zero immigration»; «selective immigration».

Несмотря на пандемию вируса COVID-19, интенсивность миграций в мире не сократилась. Наоборот, в 2019 – 2020 гг. количество международных мигрантов возросло с 272 млн. до 281 млн. человек, что составило 3,6 % всего населения планеты [1, р. 3]. Это свидетельствует о том, что фактор международных миграций населения сохраняет свое влияние на политику большинства государств мира.

Международная миграция приводит к перераспределению населения и рабочей силы между странами, содействует качественным изменениям в половозрастном и этническом составе жителей, оказывает воздействие на процесс воспроизводства населения в отдельных государствах.

В этих условиях актуальной становится проблема четкого определения понятия государственной иммиграционной политики. Следует отметить, что в русскоязычном научном сообществе пока отсутствует единое мнение по данному вопросу. Сложности связаны, в первую очередь, с более широким понятием – миграционная политика. Коллектив авторов во главе с российским правоведом Т. А. Прудниковой определил его следующим образом: «Миграционную политику можно определить как основанную на принципах конституционного строя систему объективно обусловленных целей, задач, направлений развития общественных отношений в сфере миграции, норм миграционного законодательства, а также механизмов управления государством, реализуемых субъектами миграционного процесса (физические лица, общественные организации, государственные органы) и направленных на перемещение, переселение, размещение, обустройство и интеграцию физических лиц на территории государства и (или) в отдельных его регионах, обеспеченных стимулирующими и контрольными факторами [2, с. 10]. По мнению российского демографа Л. Л. Рыбаковского, миграционная политика – это система общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых, прежде всего, государство, а также другие общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение поставленных целей [3, с. 36]. Приемлемым видится подход, более близкий к западной исследовательской парадигме и связанный с четким разделением основных направлений государственного регулирования такого сложного и многоаспектного процесса как международная миграция. Он включает в себя две составляющие: въезд на национальную территорию государства и выезд за ее пределы. Исходя из этого, государственную миграционную политику можно подразделить на иммиграционную и эмиграционную.

Таким образом, государственная иммиграционная политика является неотъемлемой частью миграционной политики, в рамках которой осуществляется государственный контроль над въездом на территорию страны. В свою очередь, миграционная политика – это целенаправленная деятельность политических институтов, связанная с регулированием миграционных процессов на территории национального государства.

Еще одной проблемой в определении государственной иммиграционной политики стал сложный характер процесса иммиграции, под кото-

рым понимается въезд жителей одной страны в другую. Итальянский исследователь К. Коданьоне отмечал в этой связи: «Иммиграция, вообще говоря, находится на перекрестке двух весьма различных политических семантик: основанной на экономических или функциональных проблемах и основанной на культуре, самобытности и традиции» [4, с. 21]. По этой причине, по мнению доктора социологических наук В. И. Мукомеля, государственная иммиграционная политика должна включать в свой состав три основных компонента, которые отражают этапы трансформации иностранца в гражданина [5, с. 258]. К ним можно отнести: меры по контролю над въездом и проживанием иностранцев в стране, политику интеграции иммигрантов в принимающее общество, критерии натурализации и предоставления гражданства.

Начало формированию современной государственной иммиграционной политики Французской Республики было положено в 1945 г., когда были приняты два нормативно-правовых акта, регламентировавших пребывание иностранцев в стране и предоставление им гражданства. Это были Ордонанс «О Кодексе о французском гражданстве» от 19 октября 1945 г. и Ордонанс «О въезде и пребывании иностранных граждан во Франции» от 2 ноября 1945 г. [6; 7]. Процесс интеграции иммигрантов не был подвергнут государственному регулированию. Французские политики предполагали то, что он имеет естественный характер и предусматривает постепенную ассимиляцию пришлого населения.

В 1945 – 1974 гг. период послевоенного восстановления и бурного роста экономики Франции определил слабый интерес к вопросу регулирования иммиграции со стороны общества. Как следствие, оно осуществлялось при помощи административных мер правительства, без обсуждения в парламенте. Экономический кризис 1974 – 1975 гг., вызванный «нефтяным шоком» 1973 г., подтолкнул кабинет министров во главе с Ж. Шираком к введению 3 июля 1974 г. запрета на въезд в страну постоянно работающим во Франции иностранцам и членам их семей. С этого момента начался новый период развития иммиграционной политики французского государства. Период так называемой «нулевой иммиграции», который характеризовался отказом от массового привлечения внешних трудовых мигрантов и многочисленными ограничениями для других видов иммиграции в страну. С 1974 г. по 2006 г. доля иммигрантов во Франции не превышала 7,4 % от всего населения [8].

Период «нулевой иммиграции» подразделяется на три основных этапа, характеризующихся различными подходами французского государства к проведению иммиграционной политики.

В 1974–1980 гг. правительства Французской Республики пытались регулировать процесс иммиграции при помощи административных мер. В это время в стране сформировалась иммигрантская проблема. Она связана со сложными и противоречивыми отношениями между принимающим французским обществом и иммигрантами из стран Северной Африки. Политическим истеблишментом данная проблема воспринималась как социальная, а не как общественно-политическая.

В 1981–1993 гг. вопрос контроля над иммиграцией стал предметом предвыборной борьбы ведущих политических партий. Стремясь выработать оригинальные подходы к решению иммигрантской проблемы «Французская социалистическая партия» и блок правоцентристских партий «Объединение в поддержку республики», «Союз за французскую демократию» заимствовали ряд идей и подходов, соответственно, у правозащитных организаций и ультраправых движений. Политическая борьба и проведенные реформы привели к постепенному сближению позиций правых и левых правящих партий. В итоге сформировалась национальная французская модель иммиграционной политики, которая сочетала в себе черты либерального и консервативного подходов к регулированию иммиграции. В сфере контроля над въездом и проживанием иностранцев во Франции приоритет отдавался национальным интересам, в вопросах интеграции иммигрантов в принимающее общество – соблюдению прав человека, процедуры предоставления французского гражданства стали увязываться с проблемой сохранения национальной идентичности.

В 1993–2006 гг. под влиянием общеевропейских инициатив в сфере международной миграции Французская Республика стала постепенно отходить от идеи «нулевой иммиграции» в пользу избирательного привлечения иностранной рабочей силы. Начало данного этапа сопровождалось ужесточением иммиграционного законодательства, которое было связано со стремлением обеспечить большую безопасность. Оно было обусловлено необходимостью упразднения пограничного контроля в рамках Шенгенской зоны и террористическими актами в парижском метро 1995 г. В результате ужесточения законодательства возникла угроза нарушения прав человека в стране, что привело к протестам французской общественности в 1997 г. Параллельно с изменениями в настроениях французов развивался процесс выработки общеевропейского подхода к регулированию международной миграции. Запущенный на саммите ЕС в городе Тампере 15–16 октября 1999 г. процесс гармонизации иммиграционной политики европейских государств преследовал своими целями создание общеевропейской системы управления миграционными потоками и единой системы предоставления убежища.

Переломным моментом для курса государственной иммиграционной политики Франции стали президентские выборы 2002 г. На них кандидат от ультраправой партии «Национальный фронт» Ж.-М. Ле Пен заручился поддержкой 16,9 % французских избирателей и вышел во второй тур голосования [9, с. 140]. Как следствие, перед одержавшим победу в 2002 г. Ж. Шираку и кабинетами премьер-министров Ж.-П. Раффарена и Д. де Вильпена встала проблема пересмотра законодательства Франции с учетом особенностей национальной модели иммиграционной политики и требований единой Европы. С 2004 г. начался процесс кодификации норм иммиграционного законодательства. Массовые волнения иммигрантской молодежи в пригородах французских городов осенью 2005 г. внесли в него свои коррективы.

Находящиеся на низких ступенях социальной лестницы и замкнутые в рамках городских гетто потомки французских иммигрантов выразили свой протест в жестких формах. Отчетливо проявилась проблема их интеграции во французское общество. Стало очевидным то, что административные ограничения для нежелательных видов иммиграции, действия по борьбе с неблагополучием на определенных территориях страны, а также реализация отдельных направлений политики интеграции иммигрантов во французское общество оказались малоэффективными.

Под влиянием указанных причин был внесен ряд поправок в «Кодекс о праве въезда и пребывания иностранцев во Франции и праве на убежище» [10]. По инициативе министра внутренних дел Н. Саркози, они были оформлены в виде отдельного Закона «Об иммиграции и интеграции» от 24 июля 2006 г. [11]. В соответствии с ними, вводились в оборот «карты проживания», обеспечивающие как вид на жительство, так и занятость иммигрантов. Высококвалифицированные иностранные работники получили право на получение «карты навыков и талантов», которая давала право на работу и нахождение в стране в течение трех лет и продлевалась автоматически. Пятая статья Закона обязала каждого иностранца, прибывшего на постоянное жительство во Францию, заключить с властями «Договор приема и интеграции», который обязывал его знать язык, основы права, культуры и основополагающих ценностей страны проживания.

С 2006 г. начинается новый этап развития государственной иммиграционной политики Французской Республики. Он связан с регулированием процесса въезда в страну на основании принципа избирательной иммиграции, который предполагает жесткую привязку внешней трудовой миграции к требованиям национального рынка труда. Фактически произошло перераспределение компетенций: контроль над въездом и пребыванием иностранцев в стране регулируется на базе общеевропейских норм,

процесс интеграции иммигрантов, предоставления гражданства – на основе национальных подходов.

Перестройка иммиграционной политики французского государства на основе принципов избирательной иммиграции и принудительной интеграции пришлое население не позволила разрешить проблемы, связанные с низким социальным статусом выходцев из неевропейских стран во французском обществе. Их интеграция по-прежнему остается одной из наиболее проблемных сфер государственного управления во Франции. Дальнейшие действия по принудительной интеграции иммигрантов зачастую создавали угрозу для соблюдения прав человека. В частности, принятый 11 октября 2010 г. Закон «О запрете ношения одежды, скрывающей лицо в общественных местах» подвергся жесткой критике со стороны правозащитных организаций, упрекавших власти в посягательстве на право людей одеваться в соответствии со своими религиозными обычаями [12].

Обобщая вышеизложенное, отметим:

1. Государственная иммиграционная политика является частью миграционной политики и связана с формированием принципов регулирования и осуществлением контроля национального государства над въездом и пребыванием иностранцев на территории страны, интеграцией иммигрантов, предоставлением гражданства.

2. Процесс развития современной государственной иммиграционной политики Французской Республики начался в 1945 г.

3. Его можно подразделить на три периода: 1945–1974 гг. – период слабо контролируемой французским государством иммиграции; 1974–2006 гг. – период «нулевой иммиграции»; с 2006 г. и по сей день – период «избирательной иммиграции».

4. В свою очередь в периоде «нулевой иммиграции» можно выделить три этапа: 1974–1980 гг. – регулирование процесса иммиграции при помощи административных мер правительств; 1981–1993 гг. – борьба ведущих политических партий Франции по вопросу контроля над иммиграцией, в результате которого сформировалась национальная модель иммиграционной политики; 1993–2006 гг. – переход от принципа «нулевой иммиграции» к принципу «избирательной иммиграции» под влиянием изменений в общественных настроениях и процесса европейской интеграции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. World migration report 2022 [Electronic resource] // International Organization for Migration. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-EN_3.pdf

(дата обращения: 15.03.2022).

2. Прудникова Т. А., Егоров С. А., Акимов С. А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017.
3. Рыбаковский Л. Л. Миграционная политика России: теория и практика // Современные проблемы миграции в России: материалы общероссийской научной конференции (11–13 ноября 2003 г.). Москва: РАН, 2003. С. 35–55.
4. Коданьоне К. Миграционная политика как планирование наугад // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России. М.: Гендальф, 2002. С. 8–26.
5. Мукомель В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М.: Диполь-Т, 2005.
6. Ordonnance № 45-2441 du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française // Le journal officiel de la République Française. 1946. 20 octobre. P. 6700–6712.
7. Ordonnance № 45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France // Le journal officiel de la République Française. 1945. 4 novembre. P. 7225–7227.
8. L'essentiel sur... les immigrés et les étrangers [Electronic resource] // INSEE. URL: https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212#tableau-Tableau1_radio1 (дата обращения: 15.03.2022).
9. Колб Е. Г. Национальный фронт в политической жизни Франции на рубеже XX – XXI вв. // Працы гістарычнага факультэта БДУ: навук. зб. Вып. 6. Мінск: БДУ, 2011. С. 134–144.
10. Guimezanes, N. La migration et le droit // Revue internationale de droit comparé. 2014. № 2. P. 199–247.
11. Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration // Le journal officiel de la République Française. 2006. 25 juil. P. 11047–11077.
12. Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public // Le journal officiel de la République Française. 2010. 12 oct. P. 18344–18345.