

УДК 314.7

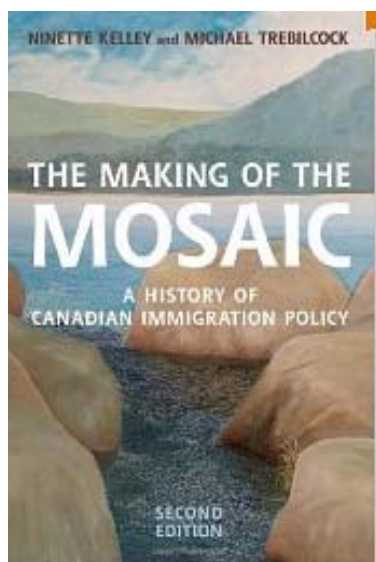
ИММИГРАЦИЯ В КАНАДУ: УРОКИ ИСТОРИИ

**N. KELLEY and M. TREBILCOCK. THE MAKING OF THE MOSAIC:
A HISTORY OF CANADIAN IMMIGRATION POLICY.**

2nd edition. University of Toronto Press, 2010. 689 p.

В рецензируемой книге исследуется история становления, противоречия и современные проблемы канадской иммиграционной политики, её влияние на экономику и внутреннюю политику страны.

Ключевые слова: иммиграция, этнические группы, мультикультурализм, беженцы, государственное регулирование.



Вопросы иммиграции в Канаде всегда были ключевыми в планировании общественного и хозяйственного развития. И это не случайно, поскольку с иммиграцией связано становление современной Канады с присущим только ей обликом и национальной самобытностью. В стране в настоящее время проживает не менее ста разных этнических групп. Более 96% жителей – это потомки иммигрантов, прибывших сюда за последние четыре века. И в настоящее время практически каждый пятый гражданин Канады родился за её пределами. С учётом относительно небольшой численности населения Канада принимает иммигрантов и беженцев сравнительно больше, чем любая другая развитая страна, включая Австралию и США. Канада – страна, бо-

гатая территориальными ресурсами и динамично развивающаяся, с небольшим естественным приростом населения. Поэтому она нуждается в притоке иммигрантов, и проводит политику целенаправленного отбора и привлечения новых жителей из-за рубежа.

Вышедшая вторым изданием книга **«Порождение мозаики: история канадской иммиграционной политики»** является, пожалуй, самым крупным исследованием в Канаде по истории иммиграции и государственной политике, регулирующей иммиграционный поток. Она написана авторитетными в академиче-

ских кругах авторами: Верховным комиссаром ООН по делам беженцев Нинет Келли и профессором юриспруденции Торонтского университета Майклом Требилкоком. Анализируя социокультурные, экономические и политические аспекты, связанные с иммиграцией, а также существующие в научных кругах теоретические и эмпирические подходы к данному явлению, исследование концентрируется, прежде всего, на исторической ретроспективе. Такой ракурс позволяет глубже взглянуть на текущие события и оценить прошлое.

Проводя своё исследование в хронологическом порядке (с 1497 г. – времени высадки на Американском континенте первых европейцев, до наших дней), авторы выделяют десять основных этапов иммиграции на территорию Канады, выделение которых обосновывается либо экономической ситуацией в стране, либо изменениями в государственной иммиграционной политике. Соответственно, и структура опубликованной работы основывается на анализе каждого из этих этапов в одной из 10 глав монографии.

В итоге читателям предлагается следующая периодизация иммиграции в Канаду. Первый период (1497–1867 гг.) авторы называют «от дикости до становления государственности», как бы забывая о том, что на территории этой страны до прихода европейцев проживало не менее 300 тыс. коренного населения, которое имело социальную организацию. В период консолидации новой нации в рамках Британского доминиона (1867–1896 гг.) появляются и первые законодательные акты, устанавливающие правила и ограничения для иммигрантов. Главный вопрос в это время – предоставление земельных прав переселенцам. Каждый переселенец мужского пола получал право на 40 га свободных земель (р. 69).

В последующий период (1896–1914 гг.) в стране развёртывается индустриализация, требующая новой рабочей силы. Именно в это время закладываются основы государственной иммиграционной политики. Однако эта политика, имевшая «европейский вектор», уже тогда носила дискриминационный характер, ограничивая въезд, в частности, переселенцев из Азии. Так, в 1903 г. в Канаде был введён подушный налог на каждого переселенца из Китая в размере 500 долларов (р. 145).

Первая мировая война и послевоенный период (1914–1929 гг.) оказались непростыми для выходцев из Германии, Австро-Венгрии и Турции. Угроза интернирования, враждебность населения породили межэтническое напряжение в стране. К этому добавился подъём рабочего движения, которое в Канаде формировалось на этнической основе. Среди новых политических организаций называется и Русская социал-демократическая партия (р. 179). Однако послевоенное экономическое возрождение позволило сгладить межэтнические напряжения и, напротив, вызвать новый «спрос» на иммигрантов, который сменился периодом жёстких ограничений на въезд в страну и репатриации иммигрантов в годы «Великой депрессии» (1930–1937 гг.).

Такой «иммиграционный цикл» был связан в Канаде и со Второй мировой войной: в годы войны происходило интернирование проживавших в стране переселенцев из стран – союзниц Германии, а в послевоенный период (1946–1962 гг.) – экономический бум и широкое открытие границ. При этом основным «донором» иммиграции в Канаду, как и в прошлом, была Европа. Однако на-

чина с 1958 г. «предпочтительные» британские иммигранты уступили первое место уроженцам стран континентальной Европы, основной поток которых направлялся в наиболее обжитые районы – Онтарио и Квебек. Эти две провинции поглотили более 70 % всех приезжих в послевоенный период.

После подписания Канадой Декларации ООН, запрещающей дискриминацию по этническому, расовому, религиозному и половому признакам, происходят изменения в иммиграционной политике и практике приёма иммигрантов. Новые иммиграционные правила, принятые в 1962 г., положили начало снятию расовых ограничений. Поэтому авторы работы называют 1963–1976 гг. периодом «демократизации иммиграционного законодательства». Следствием этого было резкое увеличение в иммиграционном потоке лиц азиатского происхождения, которые и ныне составляют почти две трети общего числа переселенцев. В 1967 г. в Канаде была утверждена балльная система отбора иммигрантов. В качестве критериев отбора стали выступать опыт работы, квалификация и уровень образования, а не этническое происхождение, и в Канаду потянулись иммигранты из Африки, Азии и Ближнего Востока, что не могло не отразиться на национальном составе населения.

Следующий период – 1977–1994 гг. – ознаменовался принятием мер по недопущению нелегальной иммиграции, ограничению потока беженцев и повышению роли экономической целесообразности в приёме иммигрантов. В законодательство был внесён ряд поправок, значительно расширяющих возможности отказа со стороны иммиграционных властей в разрешении пребывания в Канаде переселенцев, и особенно псевдобеженцев – иностранных граждан, выдающих себя за жертв политических и религиозных преследований. Новые ограничения для беженцев были связаны и с реально нарастающим их количеством в мире – локальные конфликты в странах Азии и Африки привели к многомиллионным трансграничным перемещениям.

Полномочия иммиграционных властей в Канаде были ещё больше расширены в следующий период (1995–2008 гг.), когда и сформировалась ныне действующая в стране иммиграционная политика. В 1995 г. была введена плата за оформление виз. Это обстоятельство, а также повышение требований к уровню доходов канадских граждан, желающих взять на себя поручительство, создали дополнительные препятствия для иммиграции в Канаду наименее состоятельных переселенцев. В то же время согласно проводимой с 1985 г. специальной программе по привлечению «инвестиционных иммигрантов», которые создавали бы рабочие места, наибольшими привилегиями стали пользоваться предприниматели и бизнесмены.

Однако главные обстоятельства ужесточения иммиграционной политики были связаны с террористическими актами в сентябре 2001 г. в США. Вопросы безопасности стали ключевыми в законе «Об иммиграции и защите беженцев» (*Immigration and Refugee Protection Act*), принятом в 2002 г. Парламентом Канады. К процессу отбора иммигрантов, который традиционно осуществляло Министерство по делам иммигрантов и гражданства (*Department of Immigration and Citizenship*), подключилось и вновь созданное Министерство общественной безопасности (*Public Safety and Emergency Preparedness*). Одновременно были разработаны новые правила по депортации из страны нежелательных лиц.

Наконец, в 2008 г. правительством принимается решение о расширении классификации иммигрантов и новой программе для иммигрантов. Отныне наряду с программами воссоединения семей, приёма независимых («экономических») и инвестиционных иммигрантов в Канаде действует специальная программа для иммигрантов, имеющих опыт пребывания в Канаде (*Canadian Experience Class*). Речь идёт о тех заявителях, которые обучались или работали в Канаде по временной визе (р. 435).

Данные реформы были призваны защитить страну от международного терроризма и нелегальной иммиграции, и вместе с тем упростить процедуру привлечения в Канаду временных рабочих и оптимизировать процесс ассимиляции и социализации прибывающих на постоянное место жительства. Но, как часто бывает, реформы породили новые вопросы и противоречия. Авторы книги отмечают две противоположные тенденции: с одной стороны, стремление правительства сохранить демократические завоевания и поддержать либеральные ценности, к числу которых здесь относят и политику мультикультурализма, а с другой стороны, под предлогом профилактики терроризма ужесточить иммиграционные правила.

Не менее интересными для читателя представляются как вводная часть работы, где анализируются теоретические, социальные и институциональные основы канадской иммиграционной политики, так и заключительная глава, где авторы пытаются развенчать некоторые мифы. К числу последних они относят, например, тезис о том, что Канада всегда была страной иммигрантов. Однако даже в момент создания канадского государства в 1867 г. около 80% населения составляли жители, родившиеся на территории страны (р. 466), и даже в годы наибольшей иммиграции (1901–1911 гг.) число приезжих не превышало 22% числа всех жителей. Не признают авторы исследования и то, что основной прирост населения в Канаде происходит благодаря иммиграции. Несмотря на то, что Канада долгое время была убежищем для беженцев и различного рода диссидентов, исследование показывает, что и здесь, как и во многих других странах, государственная иммиграционная политика нередко имела расистский и этнически дискриминационный характер.

Наконец развенчивается, несомненно, самый распространённый и устойчивый миф о том, что иммиграция в целом негативно влияет на социальное благосостояние Канады и общую экономическую ситуацию, повышая уровень безработицы и снижая размер заработной платы, а такие гуманитарные программы, как воссоединение семей и предоставление убежища беженцам со временем способны разрушить культурное и социальное единство нации. Авторы на конкретном материале показывают, что иммиграция самым благотворным образом воздействует на экономику, создавая дополнительный спрос, новые рабочие места и повышая благосостояние всего населения. И на этот счёт в стране имеется политический и общественный консенсус (р. 416). В подтверждение своего тезиса Н. Келли и М. Требилкок приводят результаты исследования общественного мнения 2006 г., которое показало, что канадцы в целом (около 75%) уверены в позитивном влиянии иммиграции на ситуацию в стране. Более того, по этому показателю Канада со значительным отрывом лидирует среди других семи развитых стран, принимающих иммигрантов. Показатель

негативного отношения к иммиграции в Канаду оказался существенно ниже, чем в таких странах, как США, Австралия, Германия, Франция, Испания, Италия и Великобритания (р. 469).

Авторы работы на многих примерах показывают, что иммиграционная политика всегда была связана с экономикой. В частности, они называют основных игроков, вовлечённых в процесс формирования иммиграционной политики на каждом историческом этапе, анализируют их интересы. Так, бизнес-сообщество всегда выступало за разрешительную иммиграционную политику, чтобы за счёт иммигрантов решить проблему дефицита рабочей силы и снизить уровень заработной платы. При этом рост населения, увеличивая спрос на товары и услуги, укрепляет благосостояние бизнес-сектора.

В то же время канадские бизнесмены далеко не приветствуют иммиграцию предпринимателей, которые создают дополнительную конкуренцию. Напротив, рабочий класс заинтересован в привлечении в страну предпринимателей, готовых инвестировать средства в экономику, создавать рабочие места, но выступает против притока рабочей силы в те сектора экономики, где ограничены рабочие места и уровень зарплаты. Особую роль в многонациональном государстве играют этнические группы, лоббирующие в парламенте и правительстве свои интересы. Они больше всего заинтересованы в открытой иммиграционной политике, приветствуя переселение иммигрантов своей национальности, вероисповедания и культуры, особенно тех из них, кто переживает трудности в воссоединении с семьей.

Последнюю и самую масштабную группу образуют налогоплательщики, которым выгодна такая иммиграционная политика, когда государственная казна исправно пополняется не за счёт увеличения налогового бремени, а путём его распространения на новые категории налогоплательщиков – востребованных на рынке труда квалифицированных специалистов продуктивного возраста и предпринимателей с капиталом. Нежелательной для этой группы будет иммиграция неквалифицированных рабочих, слишком молодых и слишком старых приезжих, инвалидов, родственников и беженцев. Подобные противоречивые интересы должны учитываться в формировании государственной иммиграционной политики. Более того, анализируя феномен иммиграции в историческом ракурсе, авторы доказывают, что самые жёсткие политические конфликты в Канаде были напрямую связаны с её иммиграционной политикой и становились ключевыми вехами в развитии страны.

В контексте эволюции иммиграционной политики Н. Келли и М. Требилкок показывают, что не только идеи и интересы влияют на принятие политических решений и создание политических институтов, но и политический курс формирует идеи и интересы. В разные исторические периоды изменения иммиграционной политики стимулировались то преимущественно экономическими интересами, то господствующими общественными представлениями и ценностями. Так, авторы доказывают, что теория нативизма вполне может лежать в основе таких политических решений, как недопущение в страну «цветных» иммигрантов, изгнание из Канады в 1920–1930 гг. радикально настроенных лиц, отказ в приёме еврейских беженцев накануне и во время Второй мировой войны и интернирование канадских граждан японского происхождения; про-

верка в 1950–1960 гг. всех подозреваемых в сочувствии коммунистам; неравнозначное отношение к беженцам из стран, поддерживающих правый и левый режимы. Противоречивость общественных взглядов на иммиграцию также нашла своё отражение в таких проявлениях, как неоднозначное отношение к беженцам после Второй мировой войны или отказ от расистских критериев отбора иммигрантов в начале 1960-х годов, во внимании к правам иммигрантов. Возвращаясь к современной ситуации, авторы отмечают, что либеральные ценности в очередной раз проверяются на прочность в связи с озабоченностью властей и широкой общественности проблемой национальной безопасности. При этом происходящее ужесточение иммиграционной политики вызвано отнюдь не экономической ситуацией, которую можно считать стабильной.

Рассуждая о зависимости иммиграционного потока от состояния экономики, авторы отмечают, что в кризисные периоды он значительно снижался, а в периоды подъёмов увеличивался, чтобы удовлетворить потребности рынка труда и поддержать промышленное развитие. Иногда эта закономерность «не срабатывала». Так, в годы после Второй мировой войны в стране наблюдалась острая нехватка трудовых ресурсов в одних экономических нишах и переизбыток в других. Поэтому и возникла необходимость в краткосрочном прогнозировании потребностей рынка труда, и этот прогноз стал детерминантом численности ежегодного иммиграционного набора. В последнее время большинство политических партий высказывается в пользу открытой и стабильной иммиграционной политики, когда ежегодный приём иммигрантов составляет не более 1% общего населения Канады. Однако до сих пор критерии отбора и условия приёма складываются в пользу работодателей, это подтверждает и увеличение численности временных рабочих за счёт постоянно проживающих в стране иммигрантов.

Особое внимание в опубликованной работе уделено роли различных ветвей власти в формировании и реализации иммиграционной политики. Авторы обращают внимание на доминирующую роль исполнительной власти в вопросах иммиграции, что ведёт к отсутствию прозрачности в принимаемых решениях. Кроме того, А. Келли и М. Требилкок, ссылаясь на Акт о Британской Северной Америке 1867 г., являющийся частью действующей Конституции Канады, подчёркивают права провинций в формировании иммиграционной политики. Несмотря на то что ряд провинций, и, прежде всего, франкоговорящий Квебек, осуществляют отбор иммигрантов самостоятельно, доля переселенцев по квоте провинций за период с 1998 по 2004 г. составила менее 1% общего числа иммигрантов, и лишь в 2008 г. поднялась до 9% (р. 432). Заметно снизилась и роль судебной системы в вопросах иммиграции. Так, авторы считают, что раньше суды решали, кому следует покинуть страну, а кому остаться. Сегодня же лица, которым отказано в предоставлении гражданства, статуса беженца или в праве на проживание, теоретически могут оспорить решение чиновников в суде, однако на практике решения в их пользу достаточно редки, а зачастую людей депортируют из страны вообще до рассмотрения их дел в суде.

Таким образом, на современном историческом этапе государственный механизм, регулирующий иммиграционную политику Канады, как считают авторы, начал движение в обратном направлении – к ограничению приёма имми-

грантов, ужесточению критериев и всей системы отбора и оценки претендентов на постоянное местожительства или на получение статуса беженца. Статус иммигранта вновь видится «как привилегия, а не как право», и это не может не тревожить защитников демократических идеалов и конституционных свобод. Их тревогу не уменьшают заявления правительства о том, что преобразования в области иммиграционной политики нацелены, главным образом, на создание непроницаемых для нелегальных иммигрантов, преступников и террористов границ, и не подразумевают отказа от политики мультикультурализма. Справедливости ради надо отметить, что подобная тенденция, выраженная даже в более жёстких формах, характерна для всех развитых стран, принимающих иммигрантов, таких как США, Австралия, Германия, Франция. Пожалуй, Канада на сегодняшний день является самой открытой для иммиграции страной, принимая в расчёт самый высокий процент иммигрантов на душу населения. Кроме того, она единственная, кто поддерживает идею «культурной мозаики» в качестве оптимального политического курса в условиях многонационального государства.

Одно из главных достоинств книги заключается в том, что в авторской интерпретации событий нет категоричных оценок, а есть акценты и внимание к нюансам. Взгляд сквозь призму истории даёт более объёмное и всестороннее видение общественных процессов, протекающих в конкретной политической и экономической обстановке, и то, что на первый взгляд кажется уникальным, оказывается закономерным. Авторы книги определили связь прошлого с настоящим и, возможно, с будущим. Их труд можно назвать своеобразным учебником по истории канадской иммиграции, который не только отражает научный подход к теме и имеет под собой серьёзную документально-статистическую основу, но и представляет собой интересное, живое повествование.

Н.М. РУСАНОВА,
соискатель ИСКРАН,
E-mail: racs@yandex.ru;

В.И. СОКОЛОВ,
кандидат экономических наук,
заведующий Отделом Канады ИСКРАН,
E-mail: racs@yandex.ru