



Российский совет
по международным
делам



РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

**ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ:
ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИИ**

№ XII

2014

Российский совет по международным делам

Москва 2014

УДК 325.1
ББК 66.4(0),32
М18

Российский совет по международным делам

Главный редактор:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Автор:

докт. полит. наук **В.С. Малахов**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**;
канд. полит. наук **Е.С. Алексеенкова**

Рабочая тетрадь подготовлена в рамках проекта Российского совета по международным делам «Международные миграционные процессы: тренды, вызовы, перспективы». Россия столкнулась с массовым притоком иммигрантов относительно недавно, в то время как европейские страны имеют дело с этим явлением с 1950-х гг. Рассматриваемый в рабочей тетради опыт интеграции мигрантов в Европе может быть полезен при решении стоящих перед Россией задач в данной сфере. Автор обозначает ряд конкретных программ и мер, облегчающих включение иммигрантов и их потомков в социальные институты принимающей страны, и дает ряд рекомендаций относительно перспектив интеграции мигрантов в России.

Высказанные в рабочей тетради мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Малахов, В. С.

Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетр. / [В. С. Малахов; гл. ред. И. С. Иванов]; [Российский совет по международным делам]. – М.: Спецкнига, 2014. – 24 с. – Авт. указан на обороте тит. л. – ISBN 978-5-91891-360-4.

© В.С. Малахов, 2014
© Составление и оформление.
НП РСМД, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Ключевые термины.....	4
Концептуальный аспект проблематики интеграции	6
Особенности российского случая.....	12
Структурное и культурное измерения интеграции.....	15
Политика интеграции: практический аспект	17
Выводы.....	20

Введение

С феноменом массового иммиграционного притока Россия столкнулась относительно недавно. Если ее партнеры по «Большой восьмерке» имеют дело с этим явлением с 1950-х гг., то широкомасштабный приезд иностранных рабочих в Россию начинается на сорок лет позднее. При этом важно подчеркнуть, что на протяжении 1990-х гг. трудовая миграция в Россию носила по преимуществу временный характер, тогда как в течение последних 10–15 лет все большее количество трудовых мигрантов приезжают в нашу страну с целью обустройства на постоянное жительство. Это принципиально меняет ситуацию. Значительная доля людей, которых часто называют «гастарбайтерами» (т.е. «гостевыми работниками»), на самом деле не находятся в России в гостях, а являются де-факто или де-юре ее постоянными жителями. Помимо самих трудовых мигрантов к этой категории также относятся их дети. От того, насколько успешно пойдет процесс их интеграции в российское общество, во многом зависит будущее устойчивое развитие нашей страны.

России, таким образом, еще предстоит решать задачи, с которыми индустриальные государства Западной Европы имеют дело на протяжении полувека¹. За этот период они накопили немалый опыт – как положительный, так и отрицательный. Осмысление данного опыта представляется не только полезным, но и необходимым для нашей страны.

Ключевые термины

Иммигранты – иностранные граждане, более года проживающие на территории определенного государства.

Синонимом данного термина является понятие «внешние мигранты» – в отличие от «внутренних мигрантов», т.е. граждан того же государства, перемещающихся из одного его региона в другой. Следуя словоупотреблению, сложившемуся в обыденном языке, мы будем употреблять термины «иммигранты» и «мигранты» как взаимозаменяемые, хотя речь будет идти только о «внешних мигрантах»².

¹ Что касается государств Северной Америки (США и Канады), то они являются «иммиграционными странами» по определению, поскольку процесс их становления как политических и культурных целостностей (т.е. наций) изначально был неотделим от процесса иммиграции.

² В российских публичных дискуссиях трения и противоречия, связанные с внутренней миграцией (в частности, с приездом в регионы Центральной России выходцев с Северного Кавказа), зачастую предстают как часть проблемы интеграции мигрантов. Участники дискуссий имеют при этом в виду определенные различия в бытовом поведении и культурных навыках, связанные с различным этническим происхождением. Когда представители принимающего сообщества требуют

Интеграция иммигрантов – включение иммигрантов и их потомков в социальные институты принимающей страны. Синонимом интеграции выступает *социальное инкорпорирование*. Антонимом – *социальное исключение*.

Интеграцию мигрантов не следует смешивать с их *ассимиляцией* – полным растворением новопривывших в населении принимающей страны. Перспектива ассимиляции в большинстве случаев нереализуема, как по объективным, так и по субъективным причинам. Полное устранение культурных различий между старожильческим и новым населением маловероятно даже при условии обоюдного желания сторон. Однако это условие, как правило, не выполняется в силу социально-психологических причин. Для представителей нового населения отказ от своих культурных особенностей (т.е. от своей личностной идентичности) означал бы моральную травму.

Интеграция мигрантов протекает благодаря процессам *аккультурации* и/или культурной *адаптации*. При этом очень важно подчеркнуть, что значение этих терминов претерпело в последние десятилетия существенное изменение. Если до середины XX века исследователи и политики, употребляя эти термины, имели в виду приспособление культуры нового населения к культуре населения старожильческого, то начиная с 1960–1970-х гг. речь идет о *взаимной адаптации* культур³. Изменение трактовки содержания понятий «аккультурация» и «адаптация» обусловлено процессом демократизации, решающий этап которого приходится на рубеж 1960–1970-х гг., приобретшим к настоящему времени глобальный характер. А поскольку демократический строй основан на гражданском равенстве и участии, современные государства не могут допус-

от новопривывших «интеграции», они, по сути, требуют их ассимиляции – полной конформности по отношению к укладу повседневности, сложившемуся до появления этой категории мигрантов. Такое представление, однако, ведет к серьезному искажению реальности, а именно к недооценке глубины водораздела между данной категорией лиц и собственно иммигрантами. Граждане других государств имеют принципиально иной правовой статус, чем россияне из южных регионов. Россиян, в отличие от иностранцев, нельзя депортировать; в то же время россиянам, в отличие от иностранцев, некуда апеллировать в случае грубого нарушения их прав (если китаец может обратиться в посольство КНР, то дагестанец – только в российские правоохранительные органы). Кроме того, «внутренние мигранты» независимо от их этнической принадлежности имеют принципиально иной исторический статус. Будучи гражданами России, они являются ее частью и в морально-психологическом, и в социально-культурном плане. Они чувствуют себя полноправными членами российского национального сообщества. В отличие от выходцев из других государств (будь то Центральная Азия, Южный Кавказ или Юго-Восточная Азия) у них нет альтернативной культурной аффилиации. Несмотря на распространенный в обыденном сознании миф о культурной пропасти, якобы отделяющей выходцев с Северного Кавказа от остальных граждан России, их культурная отличность от большинства населения страны невелика. Свое членство в российском сообществе северокавказская молодежь подтверждает среди прочего тем, что едет учиться в московские вузы, вступает в межэтнические браки, участвует в развитии национального спорта (впечатляет, например, доля выходцев с Северного Кавказа в российских сборных по различным видам единоборств).

³ См.: Трансграничные миграции и принимающее сообщество: механизмы и практики взаимной адаптации: монография / науч. ред. проф. В.И. Дятлов. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2009.

тить дискриминации и/или исключения отдельных категорий населения⁴.

Иммигранты второго поколения – дети, выросшие в семьях мигрантов (или в семьях, один из супругов которых является мигрантом). Строго говоря, это выражение не совсем точно: если ребенок, родившийся в семье мигрантов в стране их нового жительства, приобретает гражданство этой страны, он не является иммигрантом. Однако коль скоро процесс его инкорпорирования в принимающее сообщество сопряжен с определенными трудностями, такое выражение уместно. Более того, с целью подчеркнуть возможность коллизий, связанных с мигрантским происхождением индивидов, аналитики иногда употребляют термин **«иммигранты третьего поколения»** (квалифицируя в качестве мигрантов также внуков переселенцев из других государств). Наконец, применительно к детям, родившимся в семье мигрантов в стране их прежнего жительства, используют понятие **«иммигранты полуторного поколения»** (это понятие важно, например, для социологов образования⁵).

Во избежание нежелательных ассоциаций, порождаемых перечисленными терминами, многие авторы предпочитают пользоваться альтернативными понятиями: **мигрантское происхождение, мигрантская среда и выходцы из мигрантской среды**. Данные понятия в целом ряде случаев оказываются более точными. Например, индивиды, успешно вписавшиеся в принимающее сообщество вскоре после своего переселения в новую страну, формально являются «иммигрантами первого поколения», однако фактически они – полноправные члены данного сообщества⁶. Равным образом непродуктивно характеризовать в качестве «иммигрантов второго поколения» людей, внесших бесспорный вклад в политическое развитие своей родины⁷.

Концептуальный аспект проблематики интеграции

В ходе изучения проблематики интеграции мигрантов европейские аналитики пришли к консенсусу по ряду концептуаль-

⁴ Согласно параграфам 4 и 5 Европейской конвенции о защите прав меньшинств, насильственная ассимиляция запрещена.

⁵ См., например: Баранова В. Языковая социализация детей мигрантов // Антропологический форум. 2012. № 17.

⁶ Характерный пример – Арнольд Шварценеггер. Кто сейчас вспоминает о том, что 38-й губернатор штата Калифорния прибыл в США из Австрии, когда ему было уже за двадцать, а американское гражданство получил в тридцатипятилетнем возрасте? В чем-то перекликающаяся с американской российская история успеха – Эдуард Багиров. Известный писатель и начинающий политик прибыл в Россию из Туркмении в 1994 г., а россиянином стал в 1996 г.

⁷ Президент Франции Николя Саркози (2007–2012) родился в семье венгерского иммигранта Пал Надь-Боча Шаркёзи.

ных вопросов⁸. Имеет смысл суммировать основные положения данного консенсуса.

1. Проблематику социального включения мигрантов нельзя рассматривать в отрыве от проблематики **национальной интеграции** (т.е. сплоченности, коллективной солидарности принимающего сообщества). Прежде чем ставить вопрос об «интеграции мигрантов», необходимо задаться вопросом о том, насколько «интегрированным» является само общество, интегрироваться в которое должны мигранты.

Французский социолог Эмиль Дюркгейм полагал, что существует прямая связь между степенью интегрированности общества и уровнем самоубийств. Чем более разобщенным и атомизированным (т.е. чем менее «целостным» или «интегрированным») является общество, тем больше вероятность возникновения такого явления, как *социальная аномия*.

Социальная аномия – это моральная дезориентация и размывание норм, регулирующих поведение индивидов. Именно она и лежит в основе увеличения числа самоубийств в обществе, считал Э. Дюркгейм. Хотя в современной социальной науке данный тезис классика социологии пересмотрен, его ключевая мысль сохраняет актуальность. Национальная интеграция, т.е. консолидированность того сообщества, частью которого должны стать мигранты и их потомки, – вопрос, имеющий непосредственное отношение к теме нашего доклада. Современная Россия, к сожалению, принадлежит к числу стран с наиболее высоким уровнем социальной поляризации (разрыва в уровне доходов между самыми богатыми и самыми бедными гражданами). Социальная поляризация порождает глубокое взаимное недоверие между представителями различных слоев и групп населения, распространение ресентиментных⁹ настроений, что, в свою очередь, влечет за собой высокий градус социальной напряженности вообще и ксенофобии в частности. Поскольку ксенофобия (непринятие чужого) адресуется главным образом иммигрантам, это создает атмосферу, неблагоприятную для их интеграции.

2. Следует различать два разных явления, обозначаемых выражением «интеграция мигрантов»: **процесс** и **политику**. Интеграция как процесс есть то, что *происходит спонтанно* на

⁸ См.: Common Framework for the Integration of Non-EU Member Country Nationals // European Union (официальный сайт). URL: http://www.europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114502_en.htm; Hansen R. Citizenship and Integration in Europe // C. Joppke and E. Morawska (eds). Towards Assimilation and Citizenship: Immigration in Liberal Nation-States. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2003. P. 87–109.

⁹ От французского *ressentiment* – злоба, обида, негодование, горечь.

уровне общества, интеграция как политика есть *совокупность административных усилий* со стороны государства.

Интеграция новоприбывшего населения относится к числу явлений, с трудом поддающихся управлению. Она зачастую носит *непреднамеренный* характер. Интеграция есть результат цепочки выборов и решений, которые индивид совершил, не ставя перед собой цели «интегрироваться». В то же время политика интеграции, предпринимаемая теми или иными государственными институтами, далеко не всегда приводит к желаемым результатам. Как ни парадоксально, но по целому ряду показателей ситуация с интеграцией мигрантов в Соединенных Штатах (где этот процесс отдан на откуп рынку и НКО) выглядит более благоприятной, чем в ряде стран Западной Европы (где государство выступает в роли опекуна по отношению к мигрантскому населению)¹⁰.

3. К индивидам и группам, подпадающим под категорию «иммигранты», необходим **дифференцированный подход**. Являясь членами одного множества в рамках статистики, эти люди глубоко отличны друг от друга по целому ряду параметров. К числу таких параметров относятся следующие:

(а) Правовой статус: беженцы и соискатели убежища, трудовые мигранты, работающие по контракту, обладатели временного или постоянного вида на жительство, лица, получившие гражданство и т.д. (недокументированные мигранты в данном случае не являются предметом рассмотрения).

(б) Социальные индикаторы: образование, профессиональная квалификация, экономический статус (самозанятые, наемные работники, работодатели), уровень владения языком, семейное положение и т.д.

Это означает, что программы интеграции должны носить **адресный характер**. Их содержание определяется тем, к какой конкретно группе людей они обращены. Следует выделить по меньшей мере пять групп:

- супруги граждан принимающей страны;
- мелкие предприниматели (самозанятые¹¹);
- трудовые мигранты;
- члены семей мигрантов;
- беженцы и соискатели убежища (строго говоря, лица этой категории не подпадают под действие интеграционных программ; однако в ряде случаев при наличии у них разрешения

¹⁰ См.: Hansen R. Citizenship and Integration in Europe // C. Joppke & E. Morawska (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Houndmills: Palgrave, 2003.

¹¹ Так, среди выходцев из Таджикистана в Москве около 8% являются мелкими предпринимателями. См.: Иванова Т.Д. Таджики в Московском социуме // *Иммигранты в Москве / Под ред. Ж.А. Зайончковской*. М.: Три квадрата, 2009. С. 182.

на временное пребывание им предоставляется ограниченный объем возможностей в рамках таких программ).

Внутри каждой из этих групп, в свою очередь, выделяется множество категорий населения – в зависимости от отмеченных выше социальных индикаторов. В частности, супруги и дети трудовых мигрантов, прибывающие по линии воссоединения семей, достаточно часто не имеют даже минимальных знаний языка принимающей страны. Если в случае детей эта проблема решается посредством дополнительных уроков (в специализированных классах) в школе, то для взрослых организуются языковые курсы разного уровня. Кроме того, ряд европейских государств помогает странам исхода организовать языковые курсы на их собственной территории. В этом случае от индивида, въезжающего в страну с целью воссоединения с супругом, требуется сдать тест на знание языка. Провал теста означает отказ в праве на постоянное жительство¹². Внутри такой категории мигрантского населения, как супруги граждан («коренных жителей») принимающей страны, имеет место чрезвычайная вариативность – от квалифицированных специалистов, которым нужно лишь найти работу по специальности, до малообразованных и/или не имеющих профессиональной квалификации людей. Понятно, что стартовые возможности для интеграции у них разные. Как правило, весьма высок интеграционный потенциал у мигрантов-предпринимателей. Занимаясь бизнесом, они вовлекаются в широкую сеть социальных обменов. Немаловажно и то, что они зачастую выступают работодателями, т.е. создают рабочие места.

Имеет смысл также обратить внимание на специфические трудности, с которыми сталкиваются в ходе интеграции женщины-мигрантки. Это, в частности, семейное насилие, а также обремененность детьми. В результате складывается ситуация, когда женщины из мигрантской среды практически не знают языка страны, в которой живут по десять и более лет. Причиной незнания, однако, зачастую оказывается не субъективное нежелание, а препятствия со стороны мужа (стремящегося к полной власти в семье). Случается также, что там, где фактор патриархального настроения мужчин отсутствует и, более того, организованы доступные языковые курсы, женщины, тем не менее, их не посещают. Причина: не с кем оставить детей. Принимая во внимание эти обстоятельства, муниципальные власти ряда европейских городов пытаются учесть гендерный аспект при разработке программ интеграции.

¹² См.: Joppke C. Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe // West European Politics. 2007. Vol. 30, No.1. P. 1–22.

4. Чрезвычайно важным фактором процесса интеграции (точнее, фактором, препятствующим интеграции) является **отношение принимающего общества к мигрантам**. В этой связи выделяются два момента:

- (а) дискриминация;
- (б) проявления ксенофобии и расизма.

Столкновение с неравенством на рынке труда и жилья (т.е. с дискриминацией) или с проявлениями вражды по этническому, расовому или религиозному признаку влечет за собой самоизоляцию новоприбывшего населения. Происходит их замыкание в узком кругу «своих». Эти процессы эксперты называют «геттоизацией».

Пытаясь воспрепятствовать подобным процессам, власти западноевропейских государств ведут соответствующий мониторинг. Так, в Вене до 2007 г. работало специальное агентство ЕС – Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии, занимавшийся регистрацией случаев дискриминации мигрантов¹³; ныне эти функции исполняет Агентство по фундаментальным правам. Приходится, однако, констатировать, что желанного результата эти усилия не принесли. Появление мигрантских «гетто» с высокой концентрацией бедности и прочих проявлений социального неблагополучия наблюдается даже в процветающих странах.

5. Хотя мигранты зачастую отделены от представителей принимающего населения определенной культурной дистанцией, **не следует преувеличивать роль культурных факторов интеграции. Успех (или, напротив, провал) интеграции зависит прежде всего от структурных (объективных) обстоятельств.**

Первостепенные вопросы, решение или нерешенность которых непосредственно сказывается на протекании процесса интеграции, – это условия труда и жилья. Если эти проблемы не сняты (например, индивид работает по 12 часов в сутки без выходных и живет в унижающих человеческое достоинство условиях), ожидать от мигрантов включения в принимающее общество не приходится.

Это обстоятельство, к сожалению, не находит достаточного понимания в российских элитах. Говоря об интеграции мигрантов, наши политики и высшие чиновники, как правило, ставят во главу угла именно вопросы культуры (идентичность, готовность и способность адаптироваться к социальному окруже-

¹³ Следует, впрочем, оговориться, что большее количество зарегистрированных случаев в той или иной стране может означать не более высокий уровень дискриминации, а более строго организованную систему регистрации.

нию, уважение национальных традиций принимающей страны, т.е. России, и т.д.). Поэтому не случайно, что, когда в начале 2010-х гг. в публичном пространстве крупных российских городов всплыла тема интеграции мигрантов, ее обсуждали в контексте культуры. Власти Москвы, Санкт-Петербурга и других российских мегаполисов принялись разрабатывать кодексы поведения для мигрантов («кодекс москвича», «кодекс петербуржца» и т.д.). Однако необходимо отдавать себе отчет в том, что **без наведения порядка на рынке труда никакие усилия в культурной сфере не принесут желаемого результата.**

6. Принято выделять четыре основных аспекта интеграции (два из них носят структурный характер, два – культурный). Соответственно, выделяются четыре основных кластера показателей, по которым можно оценивать, как протекает процесс интеграции новоприбывшего населения (табл. 1).

Таблица 1. Индикаторы интеграции*

Социально-экономические	Политико-правовые	Социо-культурные	Социально-психологические
Занятость	Ежегодный объем натурализации	Языковая компетенция	Отношение принимающего населения
Уровень дохода	Участие в политической жизни	Выбор супруга/супруги	Случаи дискриминации (получившие освещение в СМИ или попавшие в мониторинги НПО)
Социальная защищенность	Участие в институтах гражданского общества	Отношение к базовым нормам принимающей страны	Этнокультурное разнообразие на рабочем месте (в государственном и частном секторе)
Уровень образования	Количество мигрантов с двойным гражданством (там, где оно предусмотрено законом)	Частота контактов с принимающим сообществом и со страной происхождения	Представленность в СМИ: (а) способ освещения миграционной проблематики; (б) присутствие индивидов мигрантского происхождения в кадровом составе центральных теле- и радиоканалов, а также в центральной прессе
Жилищные условия		Количество правонарушений	
Наличие или отсутствие жилищной сегрегации			

*Данная таблица представляет собой компиляцию из следующей теоретической работы: Entzinger H., Biezeveld R. Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER). Rotterdam, August 2003. Что касается практических «замеров» результатов тех или иных усилий по интеграции мигрантов, богатый материал на этот счет предоставляют следующие ресурсы: <http://www.integrationindex.eu>; European Website on Integration. URL: <http://www.ec.europa.eu/ewsi/en/practice/more.cfm>.

7. Процесс интеграции представляет собой **дорогу с двусторонним движением**. Он предполагает не только приспособление приезжих к новому для них социокультурному окружению, но и определенные изменения со стороны старожильческого населения. Конечно, аккультурация в данном случае не является симметричной – от мигрантов требуется больше, чем от старожилов. Тем не менее принимающее сообщество не может оставаться совершенно неизменным.

Это касается, в частности, пересмотра представлений общества о самом себе, уровня его толерантности к другим – а значит, готовности к *положительному восприятию культурного разнообразия*.

Особенности российского случая

Случай нашей страны на европейском фоне достаточно специфичен. Важнейшая особенность России по сравнению с ее европейскими соседями заключается в том, что в страну, принимающую иммигрантов, она превратилась недавно. Отсюда проистекает определенная неготовность политического класса и широкой общественности к признанию самого факта произошедшей трансформации. Между тем **осознание того, что Россия – иммиграционная страна** в той же мере, в какой такими странами являются все индустриально развитые государства условного Севера (привлекающие трудовые ресурсы из регионов условного Юга), **давно назрело. Без этого осознания, а также без его публичной артикуляции решение задач интеграции новоприбывшего населения невозможно.**

Большую часть иммиграционного потока в Россию составляют выходцы из стран бывшего СССР. Эти люди, если они родились в 1960–1970-е гг., прошли социализацию в тех же институтах, что и россияне. Указанное обстоятельство **минимизирует культурную дистанцию между мигрантами и принимающим населением**. Старшее поколение мигрантов в России – бывшие советские люди, имеющие с россиянами общий культурно-исторический опыт и, что особенно важно, владеющие русским языком. Задача интеграции мигрантов данной категории, таким образом, сопряжена с меньшими социально-психологическими и социально-культурными сложностями, чем интеграция мигрантов из дальнего зарубежья.

Вместе с тем все более значительный контингент мигрантов из бывших советских республик составляют молодые люди, родившиеся в постсоветский период. Они хуже, чем

их родители, знают русский язык (а зачастую не владеют им вовсе). Это означает, что по отношению к данной категории мигрантов необходимы специальные программы языковой интеграции.

В России еще **не вступило в активную жизнь «второе поколение» мигрантов**. Как показал опыт западноевропейских стран, конфликтный потенциал связан именно с молодыми людьми, родившимися и выросшими в стране иммиграции их родителей. Если первое поколение мигрантов, как правило, нацелено на адаптацию к условиям принимающей страны (а потому предпочитает вести себя максимально конформно), то их дети не склонны к такой степени конформизма. Их ожидания от государства и общества страны иммиграции родителей (являющейся для них родиной) могут оказаться завышенными. Несоответствие ожиданий и реальности чревато конфликтами.

Неготовность общества признать, что Россия превратилась в страну иммиграции, проявляется в **крайне неблагоприятной атмосфере, сопутствующей публичному обсуждению иммиграционной проблематики**. В отличие от большинства западноевропейских стран, где эта проблематика находит в целом сбалансированное освещение в СМИ¹⁴, для российских дебатов на эту тему характерно доминирование агрессивной и деструктивной тональности.

Большинство российских граждан убеждены, что иммиграция в принципе нежелательна, поскольку оказывает давление на уровень заработной платы и ведет к вытеснению местных работников¹⁵. Соответственно, адекватной иммиграционной политикой считается либо резкое сокращение, либо прекращение притока иностранной рабочей силы. Переломить это убеждение можно лишь при условии **радикального оздоровления в сфере трудовых отношений**, а именно выведения значительной части рынка труда из серой зоны.

В западноевропейских государствах – включая страны, присоединившиеся к клубу иммиграционных достаточно поздно

¹⁴ В западноевропейских странах общественно-политические дебаты касаются в основном желательных объемов иммиграции. Сама же необходимость иммиграционного притока, как правило, не оспаривается.

¹⁵ По данным Левада-Центра, в 2012 г. более 60% россиян считали, что иммигранты отбирают у местных жителей рабочие места. Суммарное число несогласных с этим мнением составляло 12% (в 2003 г. – 16%). Кроме того, почти половина опрошенных в 2012 г. (46%) полагали, что мигранты разрушают российскую культуру. См.: Национальная политика и отношение к мигрантам // Левада-Центр. 28 ноября 2012. URL: <http://www.levada.ru/28-11-2012/natsionalnaya-politika-i-otnoshenie-k-migrantam>. См. также: Волков Д. Рост антииммигрантских настроений и вероятность националистических протестов в России: доклад в рамках семинара Центра изучения проблем гражданства и идентичности // Центр изучения проблем гражданства и идентичности. 5 ноября 2013. URL: http://www.ccisru.org/books/2013-11_TCIPGI_Volkov_doklad.pdf

(Испания, Португалия, Исландия), – действуют программы интеграции мигрантов, финансируемые как на национальном и региональном, так и на общеевропейском уровне¹⁶. Эти программы предусматривают широкий комплекс мер, охватывающих все основные сферы жизни общества – от экономики до образования и культуры. Частью этих программ стали *курсы гражданской интеграции*, включающие в себя обучение языку, ознакомление с историей и культурой принимающего общества, а также, в случае необходимости, формирование социальной компетенции – умения ориентироваться в большом городе (пользоваться общественным транспортом, банковской картой и т.д.). В России систематических мер в данном направлении пока не предпринималось (хотя отдельные проекты на уровне НКО и церкви имеют место).

Российское законодательство о гражданстве в целом соответствует аналогичным нормам, принятым в странах Евросоюза. Однако законодательные инициативы последнего времени указывают на определенный разрыв в стратегиях. Если во многих европейских государствах начиная с 1980-х гг. наблюдается определенная либерализация законов о гражданстве¹⁷, то российская **тенденция в отношении возможности натурализации мигрантов может быть обозначена скорее как рестриктивная**. В частности, закон «О гражданстве Российской Федерации», принятый в 2002 г., отменяет институт двойного гражданства в отношении лиц, вступающих в гражданство России¹⁸; весьма показательно и отсутствие в тексте закона нормы *ius soli* («права почвы») в отношении детей, родившихся на российской территории в семьях мигрантов. «Право почвы» с рядом оговорок введено в течение последних десятилетий в большинстве европейских государств¹⁹. Кроме того, среди элит в этих государствах в 2000-е гг. возобладало мнение, согласно которому гражданство является не «венцом» интеграции (т.е. в известном смысле «наградой» за успешную интеграцию) мигрантов, а, напротив, *условием* их интеграции.

¹⁶ В 2007 г. Евросоюз учредил Европейский интеграционный фонд, бюджет которого на пятилетний срок составил 825 млн евро (1 млрд долл. США). См.: Collett E. Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity. Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, March 2011. P. 7. URL: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/tcm-integration.pdf>

¹⁷ Более подробно о современных тенденциях в данной сфере см.: Малахов В. Политика гражданства в странах «осевого» Евросоюза: эмпирический аспект // Малахов В. Культурные различия и политические границы в эпоху глобальных миграций. М.: НЛО, 2014. С. 132–149.

¹⁸ Невозможность сохранить гражданство страны исхода для многих мигрантов является препятствием для принятия гражданства страны проживания. См.: Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship / ed. by T. Faist and P. Kivisto. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

¹⁹ Исключение составляют Дания и Австрия, законодательные системы которых не предусматривают права детей мигрантов на гражданство по достижении совершеннолетия (и, как следствие, автоматического гражданства внуков мигрантов).

Даже ряд консервативных политических деятелей, которые в 1980–1990-е гг. были негативно настроены в отношении предоставления гражданства мигрантам, в 2000-е гг. изменили свою позицию²⁰. С этой тенденцией контрастирует позиция российских элит: настроение политического класса по отношению к гражданству мигрантов является весьма настороженным.

Наряду с либерализацией законов о гражданстве в Западной Европе последнего десятилетия наблюдается и тенденция к ужесточению требований к мигрантам, ходатайствующим о предоставлении гражданства. В 2004–2005 гг. целый ряд государств ЕС ввели обязательные тесты на «гражданскую интеграцию» для претендентов, а некоторые страны увязали успешную сдачу этих тестов с положительным решением вопроса о натурализации. Однако независимо от того, насколько жесткой является позиция той или иной страны, для практики натурализации характерна *высокая степень прозрачности*. Это как раз то, чего явно не хватает России.

Структурное и культурное измерения интеграции

Так называемые «молодежные бунты» стали рутинной общественной жизни в целом ряде крупных городов и пригородов Европы. В Великобритании беспорядки такого рода происходят с регулярностью раз в 7–10 лет; в пригородах Парижа и других крупных городов Франции – примерно с той же частотой. В России широко распространено мнение, что в основе этих событий лежит нежелание потомков мигрантов интегрироваться, а именно принимать культуру принимающего сообщества. Однако большинство экспертов, изучавших это явление, констатируют, что **этнокультурные различия сами по себе не являются причиной конфликтов**²¹. Дети мигрантов устраивают беспорядки не потому, что они культурно отличны от принимающего населения, а, напротив, потому, что *усвоили культурные нормы принимающей страны (а именно нормы потребительской культуры)*. Исток их бунтарства – недовольство, обусловленное обманутыми ожиданиями. Большинство из них в силу проживания в депрессивных районах и плохого качества

²⁰ В частности, немецкие консерваторы из блока ХДС/ХСС, которые два десятилетия назад поддерживали резко ограничительное законодательство о гражданстве, в последние десятилетия высказывают убеждение, что гражданство является необходимой предпосылкой успешной интеграции. См.: Joppke С. *Citizenship and Immigration*. Cambridge, Malden: Polity Press, 2010.

²¹ См.: Балибар Э. Волнения в banlieues // Прогнозис. 2008. № 2. С. 269–298; Wihtol de Wenden С. *Urban Riots in France* // SAIS Review of International Affairs. 2006. Vol. 26. No. 2. P. 47–53; Amin A. *Unruly Strangers? The 2001 Urban Riots in Britain* // International Journal of Migration Research. 2003. Vol. 27. No. 2. P. 460–463; Entzinger H. *Different Systems, Similar Problems: The French Urban Riots from a Dutch Perspective* // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2009. Vol. 35. No. 5. P. 815–834.

образования лишены тех социальных лифтов, которые бы позволили им преодолеть низкий статус родителей.

Таким образом, **существо дела заключается не в этнокультурных различиях между новоприбывшим и местным населением, а в наложении этих различий на социальное неравенство.** Иными словами, дело в совпадении линий социально-классового деления общества с этническими делениями.

Значительную роль в интеграции мигрантов играет культурная политика государства. Большинство стран, принимающих мигрантов, разработали систему мер по *политической аккомодации культурных различий*. Это справедливо даже для государств, известных своим негативным отношением к проявлениям культурных различий в публичной сфере (хрестоматийный пример – Франция, где попытки поставить вопрос о «мультикультурализме» всегда наталкивались на энергичное противодействие – и на уровне общества, и на уровне правящих слоев).

Независимо от того, употребляется ли в официальной и публичной риторике термин «мультикультурализм» (в последнее время превратившийся в жупел), европейские страны продолжают проводить *меры по организации общежития в условиях культурного разнообразия*. Данные меры охватывают такие сферы, как язык, образование, религия, СМИ и символы (в основном религиозные).

Уместно перечислить весь комплекс таких мер. К ним относятся:

- возможность получить переводческую помощь в больнице, в суде и т.д.;
- поддержка этнокультурных организаций, создаваемых мигрантами;
- отражение этнокультурной неоднородности общества в школьных учебниках;
- отражение расово-этнической неоднородности в СМИ;
- отдельные секторы на кладбищах для представителей религиозных меньшинств;
- возможность соблюдения диеты, предписываемой определенной религией, в школьных и армейских буфетах;
- исключения в дресс-коде (тюрбан и хиджаб в школах и университетах, шальвары для медсестер, кипа или тюрбан для военнослужащих и т.д.²²);

²² Например, сикхи в Великобритании имеют право не снимать тюрбан даже при езде на мотоцикле; в той же стране медсестры-индуистки сочетают белый халат с серыми шальварами, а женщины-полицейские носят хиджаб (головной платок). Хиджаб разрешен для школьниц во всех европейских странах, за исключением Франции (которая ввела запрет на его ношение в государственных школах в 2004 г.).

- допуск священнослужителей разных конфессий в казармы, тюрьмы и больницы;
- выделение земельных участков под строительство культовых зданий религиозных меньшинств;
- обустройство государственно-церковных отношений с учетом религиозного многообразия; в частности, в целом ряде стран государство создает «зонтичные» исламские организации по образцу аналогичных христианских (в основном католических и протестантских²³) и иудейских организаций;
- воскресные школы, а также частные «вероисповедальные» школы (faith schools), от иудейских и индуистских до исламских.

Описанная выше картина может показаться едва ли не фантастичной и, во всяком случае, неприложимой к российским реалиям. Между тем представляется вполне разумным работать на опережение, не дожидаясь, пока накопившиеся напряжение и противоречия между различными группами заведут ситуацию в тупик. Поэтому уместно подумать о применении в российских регионах некоторых из перечисленных мер, – конечно, с учетом национальной специфики.

Политика интеграции: практический аспект

Экспертное сообщество и управленцы в Западной Европе пришли к единодушному мнению²⁴, что *процесс интеграции мигрантов будет успешным только при условии одновременных и согласованных усилий государственных и негосударственных акторов*. К таковым относятся:

- государственные институты национального и регионального (а также местного) уровня;
- социальные партнеры государства (частный бизнес);
- организации гражданского общества (НКО);
- мигрантские организации.

В круг проблем, решение которых существенно способствует успеху интеграции, входят следующие:

²³ В Бельгии – также православных.

²⁴ В России проблематика интеграции мигрантов на экспертном уровне находится в стадии первоначальной разработки; на управленческом же уровне она почти не обсуждается. См.: Флоринская Ю.Ф. Миграция семей с детьми в Россию: проблемы интеграции (по материалам социологических опросов Центра миграционных исследований) // Проблемы прогнозирования. 2012. № 4. С. 118–126. URL: <http://www.publications.hse.ru/articles/68808508>; Мукомель В.И. Интеграция мигрантов: вызовы, политика, социальные практики // Мир России. 2011. № 1. С. 34–50. См. также: Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф., Ажгихина Н.И. Стратегия социальной интеграции трудящихся мигрантов // Союз журналистов России. URL: http://www.ruj.ru/_projects/the-strategy-of-social-integration-of-migrant-workers-.php. Этот разработанный в 2012 г. проект не нашел поддержки московских чиновников.

- *Признание дипломов.* Если сертификат об образовании (среднем, специальном, высшем), полученный в стране исхода, не признается в принимающей стране, это означает, что человек, который мог бы работать, например, врачом или инженером, работает грузчиком или вахтером²⁵.

- *Языковой барьер* (в силу которого для определенных индивидов становится невозможным, например, посещение врача; очевидно также, что слабая языковая компетенция является главным препятствием в применении имеющихся профессиональных навыков).

- *Недостаток информации* (относительно вакансий на рынке труда, доступного жилья, юридической поддержки и т.д.).

- *Трудности с воссоединением семей* (невозможность оформить легальное постоянное жительство супруга/супруги).

- *Трудности с повышением квалификации или приобретением профессии* (например, на курсах медсестер или курсах сварщиков).

- *Трудности с повышением уровня образования* (при этом особенно важно подтверждение этого соответствующим дипломом).

Фактором, способствующим успешной интеграции, является возможность *выбора культурной идентичности*²⁶.

В сегодняшней России такие концепты, как «право на идентичность» (или «право на различие»), крайне непопулярны. На уровне лиц, принимающих решения, подобные понятия вызывают, как правило, скепсис, а на уровне гражданского общества – категорическое неприятие. От мигрантов ожидают полного растворения в новом социокультурном окружении, т.е. ассимиляции. Однако, как уже отмечалось выше, ассимиляция в современных условиях – опция практически нереализуемая.

Условием полноценного включения новых членов в жизнь общества является доверие. Практика европейских стран показала, что мигрантское население только тогда почувствует себя «дома» в новом окружении, когда перестанет сталкиваться со случаями проявления двойных стандартов, а также отторжения и/или агрессии. Отсюда проистекает вывод о значимости *позитивной общественной атмосферы*.

²⁵ См.: Абрамова И., Шюль К. Арабская миграция в Германию: стимулятор экономического роста или социальная и культурная угроза? // Азия и Африка сегодня. 2003. № 10. С. 15–22.

²⁶ Следует особо отметить, что данный выбор для молодежи не является выбором между двумя застывшими сущностями: культурой принимающей страны, с одной стороны, и культурой страны исхода родителей – с другой. В большинстве случаев юноши и девушки мигрантского происхождения вырабатывают ту или иную форму гибридной идентичности. См.: Portes A., Rumbaut R.G. Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation. Berkley: University of California Press, 2001.

Суммируя накопленный опыт, управленцы из стран ЕС разработали следующие рекомендации для госслужащих и социальных работников, занятых в сфере интеграции мигрантов²⁷:

- Необходимо тесное взаимодействие государственных структур с *независимыми экспертами и некоммерческими организациями*, специализирующимися в той или иной области (образование, здравоохранение, правозащита, жилищная сфера и т.д.).

- В высшей степени желательно *согласование усилий* (и совместные действия) *гражданских ассоциаций самого разного профиля*, от жилищных комитетов до клубов по интересам, от объединений пожилых людей до молодежных и спортивных организаций.

- Крайне важна *интеркультурная компетенция* участников процесса интеграции (двуязычие, знание социокультурных особенностей как принимающей страны, так и мигрантских групп).

- Весьма продуктивно *привлечение волонтеров* к реализации программ интеграции. Для этого необходимо преодолеть недоверие волонтерских организаций к государству в целом и его отдельным институтам.

- Необходимо вовлечение в программы интеграции *выходцев из мигрантской среды*. Вчерашние мигранты лучше представляют себе потребности новоприбывших, чем старожильческое население, и более способны формировать доверие, а вместе с ним и социальный капитал, необходимый для успешной интеграции.

Перечислим конкретные меры, проводимые государствами Западной Европы в рамках своих интеграционных программ, которые Россия могла бы позаимствовать:

(1) Жесткое антидискриминационное законодательство в сфере трудовых отношений, а также строгий контроль за его соблюдением. Работодатели, нарушающие законодательство в отношении оплаты и/или условий труда, чиновники, попустительствующим образом расселению трудовых мигрантов в унижающих человеческое достоинство условиях, должны нести за это неотвратимое наказание.

(2) Мониторинг дискриминации.

(3) Мониторинг ксенофобии. В частности, действующий в странах ЕС «Евробарометр» проводит на регулярной основе

²⁷ См.: Carrera S., Wiesbrock A. Civic Integration of Third-Country Nationals: Nationalism Versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy. Center for European Policy Studies. October 2009. URL: <http://www.aei.pitt.edu/15100>; Collett E. Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity. Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, March 2011. P. 7. URL: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/tcm-integration.pdf>

опросы, фиксирующие общественные настроения относительно культурного разнообразия²⁸. Кроме того, «Евробарометр» измеряет «индекс мультикультурных политик». Данный индекс отражает меру, в какой власти той или иной страны оказывают поддержку культурным меньшинствам.

(4) Внимание к роли средств массовой информации в формировании толерантной общественной атмосферы. Демократическое государство не вправе подвергать СМИ цензуре. Однако представители государства (прежде всего избранные политики) в состоянии влиять на общественное мнение, формируя повестку дня (в том числе посредством выступлений в СМИ). Кроме того, на тональность подачи информации, касающейся мигрантов, существенное влияние оказывают гуманистически настроенные представители гражданского общества и некоммерческие организации. Тем самым удается купировать распространение идей правого популизма, подразумевающего неприятие иммиграции и иммигрантов.

(5) Языковые курсы, доступные для большинства (в идеале – для всех) нуждающихся в овладении языком принимающей страны. До кризиса 2008 г. такие курсы в странах ЕС были, как правило, бесплатными. От мигрантов требовалось лишь купить учебные пособия. В последние годы ряд стран ввел плату за посещение языковых курсов, однако она является скорее символической, т.к. не покрывает и трети расходов на их организацию.

(6) Система дошкольного образования, позволяющая начать социализацию детей мигрантов с как можно более раннего возраста. В Швеции, например, более 80% всех детей, достигших двух лет, охвачены системой детских садов²⁹.

(7) Система школьного образования, в рамках которой особое значение придается языковому обучению детей мигрантов. На учеников, слабо владеющих или совсем не владеющих языком принимающей страны, направлены специальные программы.

Выводы

Интеграция иммигрантов и их потомков представляет собой сложный, многоуровневый процесс. Поэтому интеграционная

²⁸ Предметом сравнительного изучения выступает, в частности, уровень «мультикультурного оптимизма» – готовности общества к существованию в культурно гетерогенной среде, а также уровень мигрантофобии – склонности возлагать на мигрантов вину за существующие социальные проблемы.

²⁹ См.: Starting Them Young: Nursery Schools are the Latest Front-line in the Scandinavian Integration Debate // The Economist, 28 January 2010. P. 64. URL: <http://www.economist.com/node/15394132>.

политика России должна носить системный характер. При разработке государственных программ, нацеленных на решение данной задачи, необходим учет всех четырех выше перечисленных аспектов интеграции: социально-экономического, политико-правового, социокультурного и социально-психологического.

Социально-структурные факторы интеграции имеют безусловный приоритет перед культурными. Главными в ряду подобных факторов являются условия труда и жилья, а также правовой статус мигрантов. Без наведения порядка в сфере трудовых отношений и преодоления коррупции в сфере регистрации по месту пребывания и оформления разрешений на работу решить задачу интеграции мигрантов невозможно.

Условием полноценного участия выходцев из мигрантской среды в жизни российского общества является гражданство. Действующее законодательство о гражданстве в целом предоставляет возможность натурализации легально проживающим в стране мигрантам (достаточно пяти лет постоянного жительства и знания русского языка), а также их детям (в результате ходатайства по достижении совершеннолетия). Однако правоприменительная практика, к сожалению, далека от совершенства. Эксперты неоднократно отмечали царящий в этой сфере бюрократический произвол³⁰.

Поскольку в российском обществе доминируют антииммиграционные настроения, ответственная государственная политика могла бы заключаться в сломе этой тенденции. Компетентным органам и членам экспертного сообщества следует взять на себя тяжелую разъяснительную работу. Рядовые россияне должны получать информацию о вкладе мигрантов в экономическое и культурное развитие страны.

Для того чтобы минимизировать возможный конфликтный потенциал, связанный с социальными противоречиями, порождаемыми иммиграцией, российскому государству следует сосредоточить внимание на искоренении главной причины конфликтов. Такой причиной является опыт социальной несправедливости, переживаемый уязвимыми слоями населения и выливающийся в агрессию и насилие.

Интеграционная политика государства по отношению к новоприбывшему населению должна носить конкретный и адрес-

³⁰ Жертвами такого произвола зачастую являются не только трудовые мигранты из государств ближнего зарубежья, но и русские переселенцы, подпадающие под действие закона о поддержке соотечественников. См.: Графова Л. Нужны герои. А граждане? Почему «нелегалы поневоле» должны годами доказывать чиновникам свое право на родину // Российская газета. 2011. 25 марта. URL: <http://www.rg.ru/2011/03/25/geroi.html>

ный характер. Лица, принимающие решения в данной сфере, должны сознавать, что «иммигрантов» как консолидированной целостности не существует. Необходимо выделять конкретные группы новоприбывшего населения, локализуя их нужды.

К числу категорий мигрантского населения, на которые уместно обратить особое внимание, относятся женщины. При разработке интеграционных программ женщины-мигрантки должны выступать отдельным адресатом.

Целевыми группами в государственных программах интеграции должны также быть молодежь (мигранты, едва достигшие совершеннолетия) и дети мигрантов (как приехавшие в Россию с родителями, так и родившиеся в мигрантских семьях).

Принципиальным условием интеграции является знание языка принимающей страны. Поэтому овладение русским языком работающими в России мигрантами должно стать приоритетом интеграционных программ российского государства. Переключать эту задачу на самих трудящихся мигрантов непродуктивно. Необходима широкая сеть доступных языковых курсов. Кроме того, нужны специальные усилия по обучению русскому языку детей мигрантов, которые ходят в российские школы³¹.

Важнейшим из институтов, закладывающих основы успешной интеграции мигрантов, является образование. Именно благодаря образованию – прежде всего школьному и дошкольному – выходцы из мигрантской среды проходят базовую социализацию и получают шанс сравняться со своими сверстниками из числа старожильческого населения. Вузовское образование выступает как дополнительный социальный лифт, необходимый для успешной карьеры, а тем самым и для успешной интеграции.

Огромное значение в процессе интеграции новоприбывшего населения имеют также средства массовой информации. Именно от СМИ – от отбора освещаемых фактов и способа их интерпретации – зависит, будет ли общественная атмосфера благоприятной для продуктивного взаимодействия принимающего и новоприбывшего населения.

³¹ Отрадно, что Департамент образования Правительства Москвы осознает эту проблему. На 2012 г. 28 тыс. учеников московских школ либо не говорили, либо плохо говорили по-русски. Ответственные столичные чиновники не только создали систему специальных групп для таких школьников (дифференцированных по уровню знания русского языка), но и выступили с инициативой переводить на язык родителей содержание сайтов городских школ. Недостаточное знание русского языка зачастую не позволяет родителям-мигрантам получить адекватное представление о том, что происходит в школе, где учатся их дети.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Российский совет по международным делам

**ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ:
ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИИ**

Издательство «Спецкнига»
Тел. (495) 744-61-79
www.specialbook.net

Верстка – Л.В. Гречнева

На обложке коллаж НП РСМД

Формат 70x100 1/16. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 500 экз.