

**РАБОЧАЯ
ТЕТРАДЬ**

№ 70 / 2022

Международный опыт реализации миграционной политики



Российский совет
по международным
делам

Мария Апанович

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2022

УДК 325.1(100)

ББК 66.4(0),32

А76

Российский совет по международным делам

Автор:

канд. полит. наук **М. Ю. Апанович**

Редакторская группа:

Е. О. Карпинская (руководитель редакторской группы), **Ю. С. Соколыцкий, И. А. Цымбал** (выпускающий редактор)

А76 Апанович, М. Ю.

Международный опыт реализации миграционной политики: рабочая тетрадь № 70 / 2022 / [М. Ю. Апанович; под ред. Е. О. Карпинской, Ю. С. Соколыцкий, И. А. Цымбал]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2022. — 32 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6048393-7-9

Настоящая рабочая тетрадь посвящена вопросам рассмотрения международного опыта реализации миграционной политики и интеграции мигрантов. Представлены общие характеристики процесса интеграции и адаптации мигрантов в принимающем обществе, что является основной целью миграционной политики страны. На примере отдельных кейсов рассмотрены национальные институты реализации миграционной политики и программ интеграции. Проанализированы применяемые модели в контексте проблемы институционализации и предложены рекомендации для Российской Федерации.

Высказанное в рабочей тетради мнение отражает исключительно личные взгляды и исследовательскую позицию автора и может не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст рабочей тетради опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/paper70

Содержание

Введение	4
Раздел 1. Развитие теоретических взглядов об интеграции и адаптации мигрантов. Понятие и инструменты миграционной политики	5
Раздел 2. Опыт приема и интеграции мигрантов в обществе	10
Раздел 3. Перспективные модели и возможности их применения для российского опыта	18
Выводы	22
Приложения	23
Об авторе	29
О Российском совете по международным делам	30

Введение

За последние годы многие международные и региональные процессы существенно изменились, в связи с чем нельзя оставить без внимания вопросы миграции. XXI в. предоставил большие возможности для добровольного перемещения по миру. Коллаборации стран, развитие совместных проектов, интеграционные процессы в регионах, улучшение транспортной доступности, экономическая привлекательность отдельных городов — все это развивало и усиливало тренд на экономическую или трудовую миграцию, росли показатели туризма и образовательной миграции.

Очаги конфликтности в мире, а также ухудшение климатической и экологической ситуации не замедляли приток беженцев и вынужденных переселенцев. В этом ключе вопросы создания и реализации сбалансированной миграционной политики встали остро не только перед традиционно миграционными странами (например, Российская Федерация уже долгие годы входит в топ 10 как принимающих, так и направляющих мигрантов стран), но и перед государствами, которым не было свойственно активное участие в миграционных процессах. За последние десятилетия доля мигрантов в мире планомерно росла с 2,8% в 2000 г. до 3,6% в 2022¹. Прежде всего, миграцию стоит рассматривать как сложный экономический процесс, который затрагивает практически все сферы государства. Оно выступает главным бенефициаром благ в форме налогов. Также в части высококвалифицированных специалистов оно может становиться правообладателем произведенных ноу-хау и новых продуктов, в части низкоквалифицированных работников — существенно сократить издержки на заработную плату и обеспечить закрытие непривлекательных для населения трудовых позиций. С другой стороны, государство несет наибольшие риски и убытки от последствий массовой миграции: 1) социальное бремя по приему и обеспечению условий для проживания беженцев и вынужденных переселенцев; 2) обеспечение качественной поддержки приема иностранных граждан (от пунктов пропуска до оказания юридической помощи и курсов изучения национального языка); 3) создание в принимающем обществе базы для «здорового» общения представителей мигрантского и не мигрантского сообществ во избежание эффектов гетто и внутренних конфликтных ситуаций между представителями разных стран и конфессий, живущих в рамках компактного расселения; 4) минимизация оттока населения в другие страны и стимулирование возвратной миграции. Создание достойных условий для реэмиграции порой выглядит непосильной задачей даже для стабильных и экономически привлекательных экономик. В этой связи особый интерес представляют примеры различных страновых и региональных подходов к вопросу миграции и дальнейшей интеграции мигрантов. Настоящий материал рассматривает отдельные кейсы с разных континентов в ключе их успешности и сравнения с точки зрения используемых инструментов.

¹ World Migration Report 2022 // IOM UN Migration. URL: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>

Раздел 1. Развитие теоретических взглядов об интеграции и адаптации мигрантов. Понятие и инструменты миграционной политики

С изменением структуры миграционного притока в повестке дня миграционной политики обозначилась проблема адаптации и интеграции мигрантов. Перед научным сообществом и разработчиками миграционной политики возникла потребность в более глубоком теоретическом осмыслении понятий адаптации и интеграции мигрантов, уяснении механизмов влияния этих процессов на безопасность общества и социально-экономическое развитие страны. События последних лет: пандемия *COVID-19*, а также новый виток массовой миграции в связи с конфронтацией на территории Украины — обозначили новые направления и изменение форм миграции, возник и вошел в оборот термин «релокация». Теперь встает вопрос своевременной и последовательной реакции в части миграционных политик и политик интеграции на трансформацию потоков.

В то время как вопросам адаптации и интеграции мигрантов посвящено значительное количество зарубежных и отечественных научных трудов, в литературе так и не был сформирован единый научный взгляд на сущность и содержание понятий. Получается, что адаптация и интеграция мигрантов употребляется в единой связке без разграничения адаптационных и интеграционных мер. В бытовом понимании и на уровне трансляции понятий средствами массовой информации вообще часто можно встретить искаженные представления об этих феноменах. К примеру, интеграция мигрантов в Европейском союзе перемешивается с интеграционными процессами самого союза. При этом сами мигранты тоже испытывают большие трудности в прохождении адаптации и интеграции. Часто по этой причине они пополняют ряды незаконных мигрантов, связываются с криминальными структурами, что может влиять на восприятие миграции в общественном сознании.

Под «адаптацией» многие исследователи понимают процесс приспособления к новым условиям жизни. Адаптируются все категории мигрантов: и трудовые, и нелегальные. Объект адаптации — сами мигранты, т. к. им важно первоначально освоиться в новой обстановке. Исследовательский парадокс состоит в том, что они также выступают субъектами адаптации, т. к. возможность интегрироваться зависит от соответствующего желания мигранта.

Наряду с мигрантами к числу субъектов адаптации также следует отнести: 1) государство; 2) органы местного самоуправления; 3) местное население территорий вселения; 4) общественные и политические организации, зани-

мающиеся проблемами миграции; 5) бизнес-структуры; 6) миграционную среду. Сегодня можно говорить о различных классификациях адаптации по аналогии с миграцией. Выделяют, к примеру, экономическую (приспособление к экономическим условиям проживания), политико-правовую, социально-культурную и даже климатическую (приспособление к погодным условиям места проживания) адаптацию. Адаптация в различных ее видах позволяет мигранту «влииться» в среду и бесконфликтно в ней проживать.

Процесс интеграции, в свою очередь, представляется уже более сложным и связан не только с принятием мигрантом новых условий, но также с принятием обществом мигрантов. В этой связи международные организации давно разработали индикаторы, по которым возможно определить степень интегрированности, а также ранжировать государства с учетом их миграционных политик и программ по способности эффективно интегрировать приезжающих иностранцев.

Понятие интеграции мигрантов по своей сути и содержанию существенно отличается от адаптации. В литературе существует несколько концепций интеграции. Первый подход можно назвать двухчастным. В рамках него выделяют два ведущих типа интеграции: ассимиляция и подвиды интеграции (мультикультурализм и интеркультурализм). Под ассимиляцией понимается полное принятие мигрантом ценностей и норм принимающего общества. В случае мультикультурной стратегии, наоборот, привнесение в общество части культуры и норм мигрантского или мигрантских сообществ. Второй подход — структурный. В рамках него за основу рассмотрения берется поэтапный процесс «вливания» мигранта в общество и принятия обществом мигранта. «Немецкая традиция» видит под интеграционной практикой совокупность действий, направленных на интеграцию мигрантов, включающую четыре аспекта: культурный, структурный, социальный и идентификационный². Структурный аспект предполагает, что мигрант включается в систему позиций и статусов принимающего общества (получение гражданства и т. п.), а идентификационный аспект предполагает самоидентификацию мигранта с принимающим обществом в эмоциональном плане.

Тематика политики интеграции мигрантов подробно исследована российскими и зарубежными авторами. Следует сделать важную оговорку о необходимости отделять политику от процесса. Выше уже был затронут вопрос субъектности интеграционных процессов. В части процесса ключевым субъектом остается сам мигрант. В этой связи целесообразно говорить об аспектах человеческой психологии, поведенческих паттернах, которые свойственны представителям тех или иных культурно-религиозных групп и даже, отчасти, поколенческим особенностям³. В части политики видится многосубъектность, что подводит рассмотрение вопроса к проблеме институализации, т. е. наличия разветвленной сети работающих институтов. Достаточно консолидировано мнение экспертов, исследующих вопросы интеграции, по поводу того, что проблема

² Esser H. Integration und ethnische Schichtung. Mannheim, 2001.

³ Strauss W., Howe N. Generations: The history of America's future, 1584 to 2069. New York: Quill, 1991. P. 538.

институализации государственной политики адаптации и интеграции остается одной из причин низкого качества процессов адаптации и интеграции. Важность институализации подчеркивается тем фактом, что низкое качество адаптации мигрантов в целом усиливает фактор деструктивного потенциала миграционных процессов. Это связано с процессами формирования анклавов и повышения уровня криминализации среди неадаптированных мигрантов. Если государство не создало или не поддерживает инфраструктуру, которая помогает представителям разных стран адаптироваться к условиям проживания в рамках национальных границ, то они попадают в замкнутый круг, где сталкиваются с невозможностью доступа к жилью, пригодному для жизни, затрудненным доступом к образовательным и медицинским услугам, а также юридическим услугам по информированию о правовом статусе граждан (их правах и обязанностях). Уход в «серую» или «черную» зоны экономики только усугубляет их положение и замыкает круг, не позволяя выбраться из него.

Вернемся к четырем аспектам интеграции и рассмотрим, что государство в части институтов может предложить по каждому из них.

Культурный — связан с бытовыми условиями адаптации к перемене места жительства. На региональном или местном уровне органы государственной власти могут следить за недопущением анклавизации проживания иностранцев; формировать или способствовать формированию (в рамках ГЧП) фонда социального жилья для трудовых мигрантов в тех регионах, где целые отрасли зависимы от иностранной наемной силы. Наиболее показательный пример деятельности органов государственной власти по содействию в адаптации мигрантов — действия таких органов в период распространения пандемии коронавируса. К примеру, в странах Южной Европы традиционно к сбору урожая сельскохозяйственной продукции привлекали иностранных наемных работников. Отсутствие доступа последних к рынку труда из-за закрытия границ в марте 2020 г. существенным образом повлияло на отрасль, и уже в сентябре 2020 г. были приняты первые законодательные инициативы, вводившие исключения и разрешающие приглашение мигрантов даже в период заградительных мер в связи с COVID-19⁴. Среди них формирование и поддержание пунктов юридической помощи трудовым (и другим категориям) мигрантам в части их статуса и документационного сопровождения на территории страны, создание центров по изучению национального языка, культуры и истории страны. Культурный аспект напрямую связан с деятельностью институтов государства. Именно понятная и не бюрократизированная поэтапная система перехода от трудового мигранта к гражданину формирует у человека желаний пройти и социальный, и идентификационные аспекты интеграции.

Социальная и идентификационная интеграция, на первый взгляд, кажется не связанной с институтами государства, но, по сути, выступает компонен-

⁴ Апанович М. Ю. Миграция как фактор развития: от глобальной открытости к локальным барьерам // Современная Европа. 2020. № 7. С. 124–131.

том развития социальной сферы. Для «здоровой»⁵ жизни общества важно не только принятие государством мигрантов с юридической точки зрения, но и принятие мигрантов обществом и общества мигрантами. Создание разветвленной сети социальных институтов и обеспечение доступа к ним иностранцев, а также максимальное перемешивание их с национальным сообществом облегчает восприятие друг друга сторонами. Так, создание отдельных классов в школах или отдельных школ на периферии (или в отдаленных районах) исключительно для детей мигрантов способствует дальнейшему увеличению дистанции между двумя группами и не дает возможности адаптироваться и идентифицироваться в принимающем государстве.

Также можно рассмотреть поэтапно институционализацию процесса интеграции мигрантов. На начальном этапе при приеме от государства ожидается разрешение на временное проживание (временные рамки ограничений действия в разных странах отличаются). Цель состоит в принятии в страну необходимого для реализации задач поддержания и развития экономики количества безвозвратных мигрантов. Заградительные и разрешительные меры могут применяться в зависимости от степени заинтересованности в определенном иностранном специалисте с учетом его профессии и страны происхождения.

На данном этапе у государства должен быть понятный и «прозрачный» механизм приема и выдачи всех необходимых документов, с тем чтобы минимизировать «серые» схемы: приезд по другой категории и далее переход в теневую часть экономики, работа и проживание без соответствующих разрешительных документов и т. д.

Следующий этап связан с интеграцией уже адаптированных к жизни в стране мигрантов, т. е. тех, у кого уже есть временные разрешительные документы. Механизмы, которые задействуются на данном этапе, связаны с юридической поддержкой мигрантов с целью своевременного продления разрешительных документов, избегания нарушений и повышения уровня их информированности о нормативно-правовых актах государства, на территории которого они проживают. На данном этапе мигрант уже подключается к структурной и социально-культурной интеграции. Задача государства максимально рассказать ему в доступной форме о возможностях «вливания» в жизнь общества.

Затем следует этап получения «вида на жительство», которое существенно расширяет права и возможности мигранта и позволяет ему более эффективно подключаться к структурному аспекту интеграции. На данном этапе во многом облегчается процесс миграции родственников по линии воссоединения семей, что также может положительно сказываться на дальнейшем идентификационном аспекте интеграции, когда первое поколение переехавших мигрантов в качестве мотивации своей скорейшей адаптации руководствуются созданием соответствующих условий для потомков, т. е. для вто-

⁵ В данном случае речь идет об отсутствии почвы для конфликтов между представителями различных стран, религий и культур, проживающих на одной территории.

рого и последующих поколений. Результаты американского исследования, основанного на интервью с мигрантами латиноамериканского происхождения из разных поколений, показали зависимость между переездом в страну, нахождением работы и затем созданием условий для переезда родственников. Первое поколение стремится адаптироваться к условиям, сохраняя самобытность культуры и языка. Второе поколение уже благодаря усилиям первого получает большие возможности в части доступа к образованию в стране и более интегрировано в языковую среду (при этом сохраняя самобытность в языковом и культурном аспектах в неформальном / семейном общении). Третье поколение уже полностью интегрировано с точки зрения культуры и языка, но подчеркивает культурные особенности своего происхождения при самоидентификации в обществе⁶.

При деанклавной политике со стороны государства быстрая интеграция детей через систему образования и социальных контактов также способствует повышению адаптационных возможностей их родителей. Это предпоследняя стадия до принятия статуса «гражданина». Заключительный этап связан с интеграцией не только мигрантов, но и членов их семей и детей в нескольких поколениях. Именно в разрезе рассмотрения поколенческой интеграции мигрантов возможно проанализировать индикатор эффективности или неэффективности миграционной политики государства.

Считается, что интеграционная политика страны не достигла своих искомым целей, если у третьего поколения мигрантов все еще сохраняется атавизм непринятия принимающего общества и его культурно-языковых особенностей, который выражается в идентификационном статусе опрашиваемых граждан, потомков мигрантов во втором и третьем поколениях, когда они продолжают говорить в семье на языке своих предков, используют национальный язык только в публичных местах, а также подчеркивают свой статус носителя культуры той или иной страны⁷.

⁶ Duncan B., Trejo S. J. Intermarriage and the intergenerational transmission of ethnic identity and human capital for Mexican Americans // *Journal of labor economics*. 2011. Т. 29. №. 2. P. 195–227.

⁷ Duncan B., Trejo S. J. Tracking intergenerational progress for immigrant groups: The problem of ethnic attrition // *American Economic Review*. 2011. Т. 101. №. 3. P. 603–608.

Раздел 2. Опыт приема и интеграции мигрантов в обществе

В качестве кейсов выбраны полярные примеры из различных регионов. Италия представляет собой приграничное государство Европейского союза, ввиду своего положения накопившее обширный опыт по приему и интеграции мигрантов. Мексика — буферное государство для потоков латиноамериканской миграции в США и Канаду. Индия, как и Российская Федерация, находится в списке ведущих стран мира, направляющих и принимающих мигрантов. Южно-Африканская Республика (ЮАР) служит пунктом притяжения внутриафриканской миграции. Анализ выбранных стран позволяет составить общее представление о практиках приема мигрантов в различных регионах, а также отметить разницу в подходах к интеграции и адаптации. В части оценки интеграционной политики страны можно обратиться к данным индекса *MIPEX* (индекс интеграции мигрантов), позволяющему сравнить все представленные в исследовании кейсы. В качестве индикаторов эффективности адаптации выступают доступность рынка труда, возможность миграции по линии воссоединения семей, доступ к образованию и здравоохранению, участие в политической жизни страны, доступность и длительность получения разрешительных документов на продолжительное проживание (ВНЖ) и гражданство.

Италия

Италия входит в двадцатку ведущих стран по приему мигрантов, в 2021 г. занимала 11-е место⁸. Сейчас она представляет собой яркий пример государства, накопившего колоссальный опыт по приему и адаптации мигрантов. Еще до пика европейского миграционного кризиса Итальянская республика получила собственный локальный вызов — кейс Лампедузы, уже неоднократно проанализированный экспертами⁹. Опыт позволил планомерно выстроить и наладить разноуровневую систему приема, однако так было не всегда. Система различных типов вида на жительство, введенная в 1961 г., закрепила связь между разрешением на работу и определенным местом проживания. Работодателя обязали гарантировать проживание приглашаемого на работу по контракту. И до середины 1980-х гг. практически единственным документом, регламентирующим положение иностранных работников, были двусторонние соглашения со странами направления. Первая массовая волна иммиграции имела место в 1970-е гг. (что характерно не только для Италии на европейском континенте). В связи с ужесточением контроля трудовой миграции, замораживанием оформлений на работу мигранты часто попадали в теневой сектор¹⁰ в силу потребности в них.

⁸ World Migration Report 2022 // IOM un migration. URL: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>

⁹ Garelli G., Tazzioli M. The EU hotspot approach at Lampedusa // Open Democracy, 2016. Т. 26. Р. 2016.

¹⁰ Речь идет об отсутствии у них корректных миграционных документов, официальных контрактов на работу, а следовательно, неуплате налогов и пошлин, отсутствии возможности доступа к системе социальных благ государства.

Существенный прогресс происходит только в начале 2000-х гг. с принятием закона Фини-Босси, предусматривавшего привязку вида на жительство к трудовому контракту. Издержки финансового характера переложили на работодателя, в том числе обязательства по гарантиям на место проживания и оплату проезда при возвращении на родину. Фактически это стало толчком к созданию неправительственных фондов и организаций в сфере работы с мигрантами, сформировавших за прошедшие годы основу системы приема и интеграции переселенцев (такие как католическая организация Каритас¹¹).

Современная структура приема мигрантов в Италии представляет собой разветвленную сеть¹². Кроме *hotspots* — мест приема беженцев и вынужденных переселенцев, в стране в соответствии с классификацией имеются государственные приемные центры — введены разные их типы (*CARA, CDA, CPSA*) с функцией завершения процедур выявления и оформления ходатайств о предоставлении убежища. Согласно реформе 2015 г., итальянская система приема разделена на три основных сегмента:

1) в так называемых «горячих точках» (*hotspots*) всем прибывающим предоставляют кров и еду. Здесь приезжие проходят идентификацию, у них снимают отпечатки пальцев. Правовая база, регулирующая функционирование этих объектов, по-прежнему определена Указом № 451/1995¹³;

2) первый прием лиц, ищущих убежища, предлагается в учреждениях, называемых *Centri di prima accoglienza* (Центры первичного приема), деятельность которых регулируется статьями 9 и 10 Законодательного декрета № 142/2015¹⁴. В случае нехватки жилья в центрах первого приема лица, ищущие убежища, должны быть направлены в *Centri di accoglienza straordinaria* (Центры экстренного приема), созданные в соответствии со статьей 11 Законодательного декрета № 142/2015;

3) лица, ищущие убежища, запрашивающие дополнительную помощь, могут затем получить доступ ко второму приему, обеспечиваемому средствами системы защиты вынужденных переселенцев и беженцев в Италии (*S.P.R.A.R.*), но в случае нехватки их временно размещают и в Чрезвычайных приемных центрах. Система приема мигрантов на итальянской территории регулируется законодательным декретом № 142/2015, принятым во исполнение европейских директив 2013/32/ЕС и 2013/33/ЕС. Впоследствии отдельные дополнения и изменения были внесены сначала Законодательным декретом № 13/2017, который предусматривал некото-

¹¹ Schuster L. The continuing mobility of migrants in Italy: Shifting between places and statuses // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2005. Т. 31. №. 4. P. 757–774.

¹² Tazzioli M. Containment through mobility: Migrants' spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2018. Т. 44. №. 16. P. 2764–2779.

¹³ Законодательный декрет №451 (на итал. Decreto-Legge. 30 ottobre 1995, n. 451) // *Gazzetta Ufficiale*. 30.10.1995. URL: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1995-12-30&atto.codiceRedazionale=095A7853&elenco30giorni=false

¹⁴ Законодательный декрет №142 (на итал. Decreto legislativo. 18 agosto 2015, n. 142) // *Normattiva*. 18.08.2015. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?url:nir:stato:decreto.legislativo:2015;142>

рые срочные меры в области иммиграции, а затем Законом № 47/2017 о несопровождаемых несовершеннолетних иностранцах и Законодательным декретом № 220/2017. За последние два года в Законодательный декрет 113/2018¹⁵ (так называемый Декрет Сальвини) и Законодательный декрет 130/2020¹⁶ (декрет Ламоргезе) внесли существенные дополнительные изменения. SAI (Система приема и интеграции), введенная Декретом Ламоргезе, скорректировала некоторые из наиболее обсуждаемых и спорных пунктов Декрета Сальвини. В части оценки интеграционной политики страны можно обратиться к данным индекса *MIPEX*, позволяющего сравнить все представленные в исследовании кейсы. По данным на сегодняшний день можно говорить о формировании достаточно успешной системы. Согласно индексу интеграции, Италия набрала 58 (из 100) баллов при среднем балле 49. Сопоставление кейсов представлено в Таблице 1 Приложения.

Мексика

Мексика занимает одно из важных геополитических положений на североамериканском континенте с точки зрения потоков миграции. Она выступает как донором для эмиграции в США, так и страной — реципиентом обратной миграции из Северной Америки. Еще одна важная роль государства в процессах перемещения — ее статус буферной зоны для мигрантов из Латинской Америки, которые легально и нелегально переправляются в США. Порядка 11 млн мексиканцев проживают за пределами страны¹⁷. Еще в 2018 г. министр иностранных дел Мексики заявил об активном включении страны в важные для региона экономические проекты скоростных поездов (*the Mayan Train; the Coatzacoalcos—Salina Cruz railway*), которые в том числе призваны решить вопросы интеграции на рынке труда мигрантов. Целью проектов также было введение специальных разрешительных документов (сроком на год) для поиска работы, дававших бы доступ к системе государственного здравоохранения (*Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH)*)¹⁸. Данная мера позволила людям жить в Мексике, проезжать транзитом через ее территорию и получить доступ ко всем государственным услугам через регистрацию в системе *Unique Population Registry Code (CURP)*, а, главное, — это беспрепятственный доступ на рынок труда. Однако уже в 2019 г. Национальный институт миграции (*INM*) объявил о закрытии пилотного проекта на границе Мексики и Гватемалы. Мера оказалась не долгосрочного характера. Согласно данным, полученным в

¹⁵ Законодательный декрет №113 (на итал. Decreto-Legge. 4 ottobre 2018, n. 113) // Normattiva. 4.10.2018. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2018;113-art13>

¹⁶ Законодательный декрет №130 (на итал. Decreto-Legge. 21 ottobre 2020, n. 130) // Gazzetta Ufficiale. 21.10.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/21/20G00154/sg>

¹⁷ World Migration Report 2022 // IOM UN Migration. URL: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>

¹⁸ Cantalapiedra E. T. Карта посетителя Мексики по гуманитарным причинам: миграционная политика в области защиты и интеграции (на исп. Las tarjetas de visitante por razones humanitarias: una política migratoria de protección e integración?) // EntreDiversidades: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. 2021. Т. 8. №. 2. P. 145–166.

ходе опросов мигрантов¹⁹, регистрация в *INM* отнимала много времени и была обременительной. В частности, для лиц, ищущих убежища, участие в т.н. «отчетных сессиях», обязательных еженедельных проверках в Мексиканском совете по делам беженцев (COMAR), приводило к тому, что заявители были вынуждены пропускать работу. Работодатели и финансовые учреждения, а именно — банки, часто не знали, какие документы они должны запрашивать у мигрантов, и поэтому не могли предложить льготы, предусмотренные *TVRH*. Многие мигранты заявили, что работодатели отклонили их гостевые карты на том основании, что они не имеют права на постоянную и временную работу, поскольку в их документе было написано «посетитель». Работодатели не знали о государственных программах, способствовавших вовлечению мигрантов в трудовую деятельность, таких как программа обучения Национальной службы занятости (*SNE*). В рамках последней работникам выплачивается минимальная заработная плата в течение первых трех месяцев в обмен на обучение и обязательство, которое компания будет выполнять, — нанять 80 % участников программы. То же самое произошло с финансовыми учреждениями, запрашивавшими документы по своему усмотрению, от паспортов до подтверждения места жительства, свидетельств о рождении и даже справок об имеющихся судимостях. Результатом отказа от пилотных проектов на границе и неурегулированности миграционных потоков из Латинской Америки стали продолжающееся перемещение нелегалов, а также достаточно высокий порог миграции несовершеннолетних без сопровождения. За первую половину 2021 г. из 226 тысяч мигрантов 34 тысячи пришлось на последнюю категорию. В ответ Мексика и США в очередной раз усилили пограничный контроль, в особенности — заградительные меры (депортацию и применение силы по отношению к мигрантам)²⁰.

Оценка политики интеграции, согласно выбранному индексу, положительная. Мексика набрала 51 балл из 100, что сопоставимо с Италией и ее 58 баллами. Позицию страны можно охарактеризовать как «предоставление равных возможностей исключительно на бумаге». На практике различные категории мигрантов имеют неравный доступ к ресурсам, здравоохранению и образованию. Инициатива выдачей разрешений, о которой шла речь выше, могла бы подтолкнуть развитие, но была заморожена после ряда пилотных проектов и не успела в достаточной мере продемонстрировать эффективность.

Индия

Индия, как и Мексика, в части паназиатской миграции может считаться буферным государством. Важно также отметить человеческий капитал страны, она является одной из самых густонаселенных, следовательно, можно говорить о наличии всех типов миграции (от активной внутренней

¹⁹ Angulo-Pasel C. The Politics of Temporary Protection Schemes: The Role of Mexico's *TVRH* in Reproducing Precarity among Central American Migrants // *Journal of Politics in Latin America*. 2022. Т. 14. №. 1. P. 84–102.

²⁰ World Migration Report 2022 // IOM UN Migration. URL: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>

между штатами до высококвалифицированной миграции). Индия, по данным Международной организации по миграции, ведущая страна — донор миграции в мире²¹. Но при этом миграционная политика и политика интеграции не достигла баланса. Согласно интеграционному индексу MIPEX, Индия набрала 24/100 и входит в тройку худших. Дисбаланс смещен в сторону приоритетного рассмотрения эмиграции из страны, а во вторую очередь — внутренней миграции. Вопросы приема, а, следовательно, и интеграции в общество не до конца регламентированы. Как показывают данные Таблицы 1 Приложения, Индия — яркий пример «интеграции без интеграции».

В 2008 г. создан Индийский центр миграции (ICM)²², ранее действовавший в качестве некоммерческой организации «Индийский совет по трудоустройству за рубежом». На данный момент он выполняет функции исследовательского аналитического центра при Министерстве иностранных дел (МИД). Центр проводит эмпирические, аналитические и политические исследования по всем вопросам, связанным с международной миграцией и мобильностью, а также реализует пилотные проекты.

В части законодательства все еще действуют нормы, принятые в 1983 г. в совершенно иных условиях миграционных тенденций и потоков. Закон об эмиграции говорит, что ни один гражданин Индии не может эмигрировать, если не получит разрешения от специализированной службы. Такое разрешение выдается только после проверки соответствующих трудовых контрактов. Однако закон определяет некоторые категории людей, для которых не требуется разрешение на эмиграцию. Важным стало введение в действие в 2003 г. новой версии программы обязательного страхования трудящихся-мигрантов. Согласно ей, рабочие-мигранты страхуются на минимальную сумму 0,3 млн рупий, и полис действует в течение всего срока трудового договора. Страхование обязательно для всех, кто мигрирует с целью трудоустройства после получения разрешения на эмиграцию. Мера опять же направлена на сдерживание эмиграционных потоков и никак не помогает иммигрантам получить доступ к системе страхования и другим социальным благам. Новая схема имеет ряд особенностей:

1) в случае смерти, помимо расходов на транспортировку тела умершего, страховая компания возмещает расходы на авиабилеты в одну сторону одного сопровождающего;

2) если работник не был принят работодателем по прибытии в пункт назначения за рубежом, или произошло существенное изменение трудового договора в ущерб ему / ей, или если трудовые отношения были досрочно прекращены в период работы не по вине эмигранта, страховая компания возмещает стоимость авиабилетов экономического класса в одну сторону при условии, что основания для репатриации подтверждены соответствующим представительством / почтой Индии;

²¹ Там же.

²² India Center for Migration // Ministry of External Affairs. Government of India. URL: <https://mea.gov.in/icm.htm>

3) в случаях, когда репатриация организована индийским представительством / почтой, страховая компания возмещает фактические расходы соответствующему индийскому представительству / почте;

4) страховая компания возмещает застрахованному лицу фактические расходы на авиабилеты в одну сторону экономическим классом, если он / она заболевает или признается неспособным по медицинским показаниям приступить к работе или продолжать ее, и контракт на оказание услуг расторгается иностранным работодателем в течение двенадцати месяцев с момента получения страховки;

5) страховой полис также обеспечивает медицинское покрытие в размере не менее 50 000 рупий — в качестве безналичной госпитализации и / или возмещения фактических медицинских расходов застрахованных работников-эмигрантов в связи со случайными травмами и / или болезнями / недомоганиями / заболеваниями, произошедшими в период страхования в Индии или в стране его / ее работы;

6) застрахованное лицо должно быть покрыто на минимальную сумму в 25 000 рупий — в связи с судебными расходами, понесенными им / ей в любом судебном процессе, связанном с его / ее работой;

7) страховой полис также должен обеспечивать пособия по беременности и родам при условии минимального покрытия в размере 20 000 рупий — для женщин-эмигрантов. В случае медицинского лечения в стране работы пособие по беременности и родам будет предоставлено, если необходимые документы заверит соответствующее индийское представительство / почта;

8) семья рабочего-эмигранта в Индии, состоящая из супруги и двух детей до 21 года, будет иметь право на покрытие госпитализации в случае смерти или постоянной инвалидности застрахованного лица на максимальную сумму или 25 000 рупий в год.²³

Другая важная политическая инициатива связана с отменой с 1 октября 2007 г. дополнительных проверок. До этого лица, в паспортах которых была проставлена категория «требуется эмиграционная проверка», должны были получить «отсрочку» от требований получения эмиграционного разрешения, если они намеревались выехать за границу не с целью трудоустройства. Несмотря на принятые меры по защите от злоупотребления отсрочкой, значительное число людей, получивших ее, особенно для посещения Ближнего Востока, не возвращались и умудрялись найти работу или продлить свое несанкционированное пребывание. Отмена дополнительных проверок также привела к коррупции и была неспособна выполнить свою задачу по предотвращению злоупотребления гостевой визой для поиска работы за рубежом. Владельцам паспортов категории, где требуется разрешение, выезжающим за границу с целью трудоустройства, будет разрешено покинуть страну при предъявлении действительного паспорта, действующей визы и обратных билетов на иммиграционных стойках в международных аэропортах Индии.

²³ Данные отчетов МИД Индии // Ministry of External Affairs. Government of India. URL: <https://mea.gov.in/icm.htm>

В последнее время также был принят ряд специальных мер для обеспечения лучшей защиты и благосостояния индийских работников, особенно таких уязвимых слоев как женщины-эмигранты. К ним относятся:

- 1) применение возрастного ограничения в 30 лет для всех женщин, эмигрирующих по паспортам, требующим наличия разрешения на выезд;
- 2) определение минимальной заработной платы для эмигрантов;
- 3) взимание гарантийного депозита в размере 2 500 долларов с каждого мигранта иностранным работодателем, непосредственно нанимающим индийского работника;
- 4) обязательное заверение трудовых документов для всех женщин-эмигрантов с паспортом, требующим наличия разрешения на выезд.

Как показал проведенный анализ, принятые меры направлены на эмиграционные потоки, так что подход страны к интеграции классифицируется *MIPEX* как «иммиграция без интеграции», поскольку официальная политика не признает Индию страной иммиграции. Хотя иммигранты могут поселиться на длительный срок, им отказывают в основных правах и равных возможностях для участия в жизни общества. Следовательно, такой подход к интеграции отчасти предопределяет то, что данный процесс не будет двусторонним. Политика правительства оказывает влияние и на отношение и восприятие общественностью и иммигрантами друг друга, а также на их взаимодействие.

Кроме того, для иммигрантов возникает множество препятствий почти во всех сферах жизни в Индии, за исключением воссоединения семей и политики постоянного проживания. Антидискриминационная политика, политика в области здравоохранения и политика участия в политической жизни оказались особенно неблагоприятными для интеграции. По сравнению с ситуацией в других 56 странах *MIPEX* международные мигранты в Индии сталкиваются с самой слабой антидискриминационной политикой и политикой в отношении здоровья мигрантов, а также с некоторыми из самых неблагоприятных политик в отношении образования, гражданства и участия в политической жизни мигрантов.

ЮАР

ЮАР служит прекрасным примером одновременно принимающего и направляющего государства. Активный курс на вовлечение страны в миграционные процессы начался еще в 1990-е гг. За прошедшие годы стране удалось накопить положительный опыт в области управления миграционными потоками и интеграцией мигрантов. Миграционная политика определяется многоакторностью. На национальном уровне ее проблематикой занимается Министерство внутренних дел (*DHA*). Оно отвечает за все гражданские и иммиграционные вопросы, включая управление и регулирование миграции в страну и за ее пределы. Также вовлечены в процессы Департамент международных отношений и сотрудничества (*DIRCO*), Департамент социаль-

ного развития (*DSD*), Статистическое управление Южной Африки (*Stats SA*), Департамент по делам населенных пунктов (*DHS*), Департамент здравоохранения (*DoH*), Полицейская служба Южной Африки (*SAPS*), Национальные силы обороны Южной Африки (*SAM*), Южноафриканские силы национальной обороны (*SANDF*) и Налоговая служба ЮАР (*SARS*). Всех участников процесса объединяет межминистерская комиссия по вопросам миграции, деятельность которой позволяет формировать консолидированную миграционную политику страны.

Закон об иммиграции 2002 г. определяет условия для временного и постоянного проживания в Южной Африке. Он предусматривает 13 видов временного и постоянного проживания (работа, учеба, транзитное пребывание и т. д.). Последние поправки были внесены в 2018 и 2020 гг. и касались статусов беженцев и вынужденных переселенцев (2018), а также вопросов пограничного контроля (2020). На бумаге политика выглядит вполне сбалансированной, однако на деле мигранты, приезжающие в ЮАР, сталкиваются с целым блоком проблем (см. Таблицу 1 Приложения).

Южная Африка набрала 48 баллов по 100-балльной шкале *MIPEX*, что близко к среднему баллу по стране, равному 49. Подход Южной Африки к интеграции классифицируется *MIPEX* как «равенство на бумаге», аналогично подходам стран Латинской Америки (например, Мексики). Положительными можно назвать меры в части приема квалифицированной и высококвалифицированной трудовой миграции, хотя процессы натурализации и для данной категории граждан достаточно долгие и сложные. Определенный отпечаток на развитие миграционной политики в ключе заградительных мер наложили принципы сегрегации. Долгие годы в стране существовали «парадные ворота» для въезда «белых» мигрантов из привлекательных в плане миграции для ЮАР стран и «вторые ворота» для въезда всех остальных категорий, в частности, из Зимбабве, Мозамбика, Лесото, которые преимущественно составляли и составляют большинство в пропорции всех приезжающих мигрантов. В вопросе приема беженцев и вынужденных переселенцев сложилась очень неблагоприятная картина ввиду сложности процедурных моментов и высокой доли отказов.

Раздел 3. Перспективные модели и возможности их применения для российского опыта

На сегодняшний день существует большое разнообразие интеграционных моделей. Исследователи до сих пор ведут спор о том, какая из них видится более перспективной и рациональной для развития. Например, Дания, Германия, Австрия и Швейцария используют этнокультурную модель ассимиляции. Она базируется на требовании этнокультурной ассимиляции за пределами политических ценностей для членства в национальном сообществе²⁴. Аргумент основан на предположении, что языковые курсы и различные адаптационные программы действительно обеспечивают мигрантов необходимыми для интеграции компетенциями. Соответственно, тестирование, которое кандидаты проходят в процессе натурализации, высокоэффективно и должно быть шагом, отделяющим мигрантов от участия в принятии социально значимых и политических решений.

Для Великобритании, Швеции и Нидерландов свойственен подход с точки зрения мультикультурализма²⁵. Эта модель отличается от французской ассимиляционной тем, что продвигает равенство через общественное признание и приспособление культурных различий, а не подчеркивает этнокультурную и религиозную нейтральность публичной сферы²⁶.

В среде исследователей политики интеграции мигрантов разность подходов к типологии моделей критикуют за стереотипность и страновой подход, ввиду того что в этом случае упущен феномен понимания историчности развития и становления миграционной политики. Речь идет о циклах развития подходов к миграционной политике (ассимиляция, интеграция, мультикультурализм). Типология не учитывает разницу в историческом развитии между самими странами, т. е. тот подход, который подойдет Федеративной Республике Германии в части управления процессами, может не сработать в федеративной по типу государственного устройства России ввиду разного исторического опыта.

Национальные модели интеграционного подхода неизбежно предполагают сокращение или упрощение описания случаев до избранного набора зна-

²⁴ Koopmans R. (ed.). *Contested citizenship: Immigration and cultural diversity in Europe*. — University of Minnesota Press, 2005. Т. 25; Bech E. C., Mouritsen P. Restricting the right to family migration in Denmark: when human rights collide with a welfare state under pressure // *Europe's immigration challenge: Re-thinking immigration after the downturn*. 2013. P. 159–184; Perchinig B. All you need to know to become an Austrian: Naturalisation policy and citizenship testing in Austria // *A Re-definition of Belonging?* Brill Nijhoff. 2010. P. 24–49.

²⁵ Borevi K. Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path dependency // *Identities*. 2014. Т. 21. № 6. P. 708–723; Meer N., Modood T. How does interculturalism contrast with multiculturalism? // *Journal of intercultural studies*. 2012. Т. 33. № 2. P. 175–196.

²⁶ Bonjour S., Lettinga D. Political debates on Islamic headscarves and civic integration abroad in France and the Netherlands: What can models explain? // *Journal of Immigrant & Refugee Studies*. 2012. Т. 10. № 3. P. 260–278; Brubaker R. Ethnicity, race, and nationalism // *Annual Review of Sociology*. 2009. P. 21–42.

чимых переменных или индикаторов. Тем не менее важно отметить, что, хотя типология может быть полезным инструментом для сравнения стран, нет необходимости в сопоставлении национальных моделей. Также важно отметить их эволюцию, когда страны движутся от «старых» национальных практик к гибридным или синтезированным, сочетающим элементы нескольких²⁷.

Открытым остается вопрос: «В чем же провал национальных политик интеграции?» Оттолкнуться можно от понимания гражданства и подходов к натурализации. Именно «наследие» политики в отношении принятия гражданства составляет отправную точку для преемственности или изменения ее курса в части интеграции²⁸. При этом примеры разных стран показывают, что политика может быть схожа в части принимаемых мер, но вот модели интеграции будут сохранять страновую специфику. Например, владение языком на определенном уровне служит функциональной предпосылкой для интеграции в большинство сфер общества, таких как рынок труда, гражданское общество и демократическое участие, но также необходимо для знакомства с национальной культурой, с ее нормами и традициями. Следовательно, языковое требование для получения гражданства может найти поддержку с самых разных идеологических позиций²⁹.

На протяжении нескольких последних десятилетий миграционная политика современной России неоднократно изменялась и трансформировалась. В целом начало 1990-х гг. характеризовалось, скорее, инертностью. Только в 1993 г. возникает законодательная база для реализации миграционной политики. В 2000-х гг. наблюдались попытки поиска баланса между сдерживанием миграции и курсом на либерализацию. К 2018 г. поднимается вопрос о рассмотрении и распределении внутренней миграции, которая на протяжении предыдущих десятилетий саморегулировалась. Непоследовательность действий, а также переход в части управления миграционными процессами от Министерства внутренних дел к Федеральной миграционной службе (ФМС) (с момента ее создания), а затем, после упразднения ФМС, обратно к министерству не позволили выстраивать развитие в ключе единой логики, но обогатили разносторонним опытом. По данным Международной организации по миграции (МОМ), Российская Федерация начиная с 1990-х гг. сохраняла позиции одной из ведущих как направляющих, так и принимающих стран³⁰ и в рейтинговых списках организации не опускалась ниже четвертого места. Следует также отметить, что страна в части фор-

²⁷ Joppke C. *Citizenship and immigration* Cambridge, Oxford, Boston, MA: Polity, 2010. P. 200.

²⁸ Goodman S. W. Fortifying citizenship: Policy strategies for civic integration in Western Europe // *World Politics*. 2012. Т. 64. № 4. P. 659–698; Sainsbury D. Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes // *Journal of European Social Policy*. 2006. Т. 16. № 3. P. 229–244; Апанович М. Ю. Только лишь перемещение в пространстве? Миграция в свете концепций справедливости // *Полис. Политические исследования*. 2022. № 1. С. 45–52.

²⁹ Mouritsen P., Olsen T. V. Denmark between liberalism and nationalism // *Ethnic and Racial Studies*. 2013. Т. 36. № 4. P. 691–710; K Jensen K. Theorizing national models of integration: An ideational perspective // *Ethnicities*. 2019. Т. 19. № 4. P. 614–631; Brochmann G., Hagelund A. *Welfare state, nation and immigration // Immigration policy and the Scandinavian welfare state 1945–2010*. Palgrave Macmillan, London, 2012. P. 1–24.

³⁰ *World Migration Report 2022 // IOM UN Migration*. URL: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>

мирования подхода к выбору инструментов политики и концепций (миграционной и интеграционной) в большей степени опиралась на зарубежный опыт, прежде всего западных государств. Можно найти отдельные сходства между подходом ФРГ и России в части устройства системы регистрации по месту жительства, а также продлению разрешительных документов для трудовых и других категорий мигрантов. При этом страна сохранила наследие советской системы, состоящее в том, что законодательство предусматривает два вида регистрации: постоянную и временную. В части, регламентирующей пребывание иностранных граждан, согласно Федеральному закону № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»³¹, они обязаны либо получить регистрацию по месту жительства, либо встать на миграционный учет по месту пребывания (для временного нахождения на территории). Далее уже в рамках закона о правовом статусе иностранцев выделяются стадии натурализации (от временной визы до получения временного вида на жительство).

В текущей концепции миграционной политики³² нашла отражение специфика не только внешней, но и внутренней миграции. Последние изменения в Федеральный закон о правовом статусе иностранных граждан на территории страны вступили в силу в июне 2022 г.³³ Они проходили процедуры рассмотрения и принятия еще в период коронавирусных ограничений и, как следствие, касаются медицинских документов и медицинских обследований, которые должны предоставить мигранты всех категорий, находящиеся на территории страны более 90 дней. Данное требование значимо в плане развития системы мониторинга здоровья лиц, проживающих на территории государства. Однако ввиду затрудненного доступа мигрантов к системе здравоохранения мера создает дополнительные сложности как для иностранных граждан, так и для работодателей, планирующих привлечь их на работу.

В апреле 2022 г. в рамках постановления правительства³⁴ вступило в силу отдельное изменение в части доступа иностранцев к системе образования в России (в контексте трудовой миграции). Оно, в частности, затронуло трудоустройство иностранных граждан в университеты. Данный процесс был существенно удлинён из-за требований согласования каждой кандидатуры с организацией-учредителем. Более того, были введены отдельные требования для представителей стран, ведущих в отношении России политику

³¹ Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 № 109-ФЗ // СПС Консультант плюс.
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/

³² Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // СПС Консультант плюс.
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/74e338ae02b148ec31de4bc38f486b8b045d3a1e/

³³ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ // СПС Консультант плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/

³⁴ Постановление Правительства РФ от 13.04.2022 № 645 «Об утверждении Правил подготовки и получения заключений, предусмотренных частью 4 статьи 105 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в целях заключения образовательными организациями договоров по вопросам образования с иностранными организациями и гражданами» // СПС Консультант плюс.
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_415570/05193d98ebbbbc9a6d5ba84b9807385defd702/

санкций. Получается, что для преподавания в российском университете, подведомственном Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, необходимо обсудить и утвердить в министерстве кандидатуру сотрудника. А если речь о представителе стран ЕС, использующих против России санкции, то решение об утверждении кандидата на должность преподавателя принимает Правительство Российской Федерации. Ранее система была направлена на поощрение привлечения ведущих зарубежных экспертов вузами. Этому способствовали и программы государственной поддержки, и борьба за попадание в международные образовательные рейтинги. Нововведения не только затормозили процессы, но и могут привести к свертыванию отдельных проектов. Вместе с изменениями в части требований в отношении медицинских обследований, о которых шла речь выше, текущие меры, принятые в отношении разных категорий мигрантов, носят заградительный характер.

С учетом всего этого Россия занимает весьма скромную позицию в рейтинге *MIPEX*. По этой шкале страна набирает 31 балл, что ниже среднего результата. Такой показатель может быть обусловлен непоследовательностью проведения тех или иных политик (см. Таблицу 1 Приложения). На текущий момент вполне возможно провести параллель с примером ЮАР и созданием предпосылок для миграции по двум разным каналам — через «парадный вход» и через «запасную дверь». В случае России складывается обратная африканскому кейсу ситуация. В 1990-е гг. и начале 2000-х гг. часть трудовых мигрантов, преимущественно с постсоветского пространства, в силу существовавшей тогда системы приема, не соблюдали ряд требований, включая вопросы регистрации. Сейчас, когда вопросы регистрации данной категории значительно выправились, в силу забюрократизированности возникают сложности для въезда категории высококвалифицированных мигрантов из западных стран. В системе балансов вакантные места будут замещены другими странами, однако эффект будет не одномоментным, т. к. для переориентации на другие направления всем участникам рынка требуется время. Евразийское направление остается значимым в части неквалифицированной и квалифицированной рабочей силы. Если речь идет о квалифицированных и высококвалифицированных странах, то замещение пойдет по линии «политически дружественных» государств, которые включают в себя страны Азии и Латинской Америки.

Выводы

Сбалансированная миграционная политика и наличие разветвленной системы инструментов по ее реализации способствуют не только качественному приему иностранцев, но и их эффективной интеграции в принимающем обществе. Анализ различных моделей показал, что каждая из них имеет определенные недостатки. Практика показывает, что миграционные процессы обладают высокой долей изменчивости и прогнозирование может быть относительно точным лишь в краткосрочной перспективе. Рассмотренные практики не содержат набора всех переменных, которые при смене тех или иных внутренних / внешних факторов (возникновение пандемии, резкая перемена политической или экономической ситуации в стране) позволяли бы им динамично меняться. На современном этапе государства склоняются к гибридным версиям, которые сочетают различные подходы. Российская Федерация в период концептуального становления миграционной повестки опиралась больше на зарубежный (западный) опыт. Однако приведенные в настоящем материале не западные примеры также имеют определенное сходство с Россией в развитии и становлении миграционных политик. Тем более что текущая внешнеполитическая ситуация, уже нашедшая отражение в потоках миграции, способствует большей кооперации со странами по другим, не западным, направлениям. Достаточно близок для Российской Федерации пример ЮАР, а развивающееся сотрудничество в рамках БРИКС в будущем позволяет укрепить и усилить научную и исследовательскую кооперацию в вопросе миграционной политики.

Приложение

Таблица 1

Индикаторы интеграции по странам

Показатель	Италия	Мексика	Индия	ЮАР	Россия
Гибкость рынка труда	Граждане стран, не входящих в ЕС, имеют доступ к (базовой) занятости и самозанятости. Однако нет механизма дальнейшего отслеживания или возможности адресной поддержки. Как следствие, это может снизить вероятность того, что резиденты стран, не входящих в ЕС, найдут надежную работу, соответствующую их квалификации и навыкам.	Есть сложности с трудоустройством, механизмы найма на рынке труда не прозрачны; действовавший ранее пилотный проект по временным годовым разрешительным документам, в течение срока действия которых мигрант, будучи в стране, мог искать постоянное трудоустройство.	Мобильность мигрантов на рынке труда затруднена.	У трудовых мигрантов есть хорошие возможности для доступа на рынок труда, соответственно, интеграция в большей степени проходит через канал экономической интеграции.	Доступ иностранцев к рынку труда затруднен и бюрократизирован.
Эффективность механизма воссоединения семей	Семьи из стран, не входящих в ЕС, имеют несколько благоприятные возможности для воссоединения и интеграции в Италии. Близкие члены семьи могут быстро подать заявку на воссоединение со своим спонсором и получить статус с почти равными правами. Тем не менее присутствует языковой барьер, данная категория остается плохо интегрированной.	Существует незначительное количество необходимой для воссоединения семей документации для заполнения, но зато большое число отказов с расплывчатыми формулировками причин.	Юридически созданы механизмы по достаточно легкому механизму получения и подтверждения документов по линии воссоединения семей, однако процесс интеграции в большей степени индивидуален и государственной поддержки не предусмотрено.	Только граждане ЮАР или мигранты со статусом разрешения на долгосрочное проживание могут подавать документы по линии воссоединения семей.	Юридический механизм существует, однако на практике во многом все зависит от подготовки документов и финансовых возможностей.

Продолжение табл. 1.

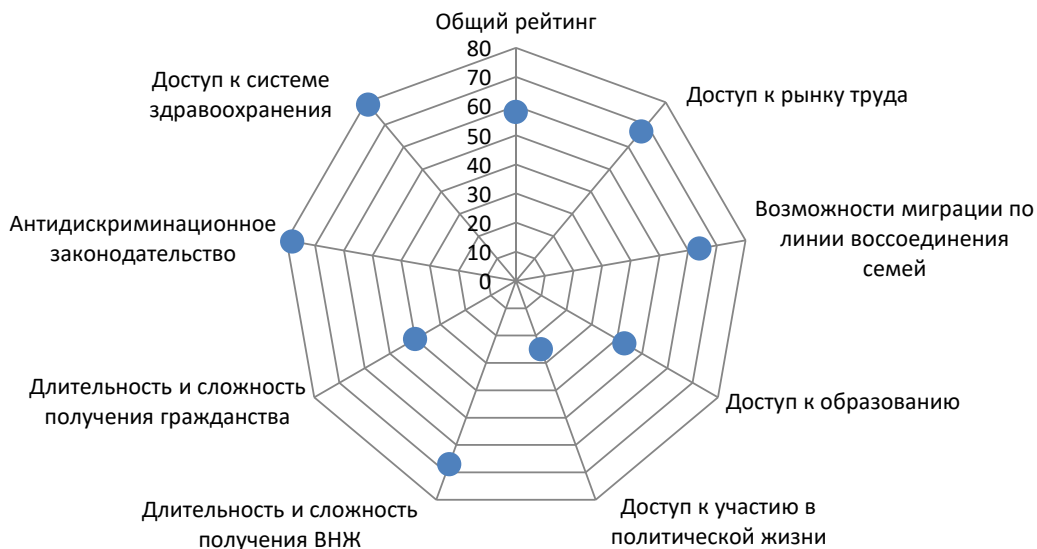
Показатель	Италия	Мексика	Индия	ЮАР	Россия
Образование	Мигранты в возрасте до 18 лет имеют доступ к образованию, однако какого-то информационного содействия нет.	Нет механизма интеграции через образовательную систему.	Отсутствует механизм интеграции через систему образования.	У школьников-мигрантов есть доступ к системе образования, но дополнительных государственных мер по интеграции с помощью системы образования не проводится.	В школах существует разделение на «мигрантские» и «не мигрантские» классы (или даже школы), что не способствует интеграции через образование.
Система здравоохранения	Медицинские услуги в целом доступны для пациентов-иммигрантов. Все легальные мигранты и лица, ищущие убежища, имеют право и обязаны зарегистрироваться в Национальной службе здравоохранения (SSN). Однако оформление документации, необходимой для доступа к медицинскому обслуживанию, может быть затруднено для легальных мигрантов и лиц, ищущих убежища.	Есть сложности в доступе мигрантов к государственной системе здравоохранения.	К мигрантам предъявляются дополнительные требования, их доступ к системе здравоохранения затруднен.	У всех мигрантов есть доступ к системе здравоохранения через систему платных полисов.	Возможен в рамках добровольного медицинского страхования, однако доступен не всем категориям мигрантов в силу стоимости.
Политическое участие	Нет доступа к голосованию и волеизъявления.	Существуют НКО, которые консультируют мигрантов по их юридическому статусу, однако возможностей для участия мигрантов в политической или социальной жизни страны не предусмотрено.	Нет никакой возможности для участия в политической и социальной жизни страны.	Права, закрепленного законодательно, на участие в политической и социальной жизни у мигрантов нет, однако с 2008 г. проводятся консультации с представителями мигрантского сообщества по ключевым общественным вопросам.	Нет возможностей участия в социальной и политической жизни страны.

Окончание табл. 1.

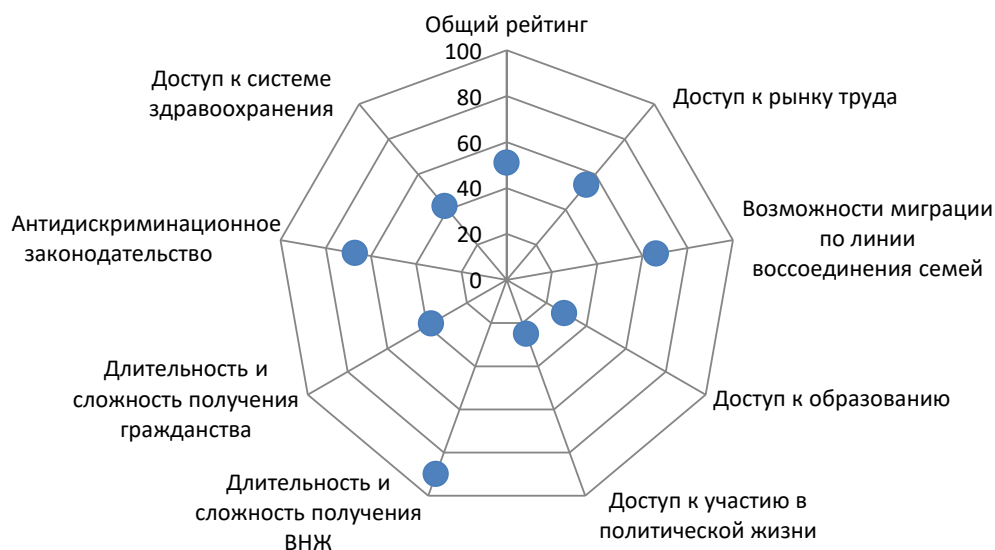
Показатель	Италия	Мексика	Индия	ЮАР	Россия
Долгосрочное проживание	5-летнее проживание с ограниченным пребыванием за границей требуется для большинства временных жителей.	Достаточно быстрое получение гражданства (от 4 лет).	Во многом зависит от финансовой составляющей, трудовые мигранты, которые способны подтвердить минимально установленный уровень дохода, могут получить и продлить разрешительные документы.	ЮАР входит в первую десятку рейтинга по доступности и прозрачности процедуры получения разрешительных документов.	Процедуры были упрощены в соответствии с Федеральным законом № 115 от 2019 г., доступ к ПМЖ по-прежнему гораздо более ограничительный и дискреционный, чем в большинстве стран рейтинга <i>MIPEX</i> .
Доступ к гражданству	Иммигранты сталкиваются с длительной и весьма предвзятой процедурой получения гражданства на территории ЕС.	Практикуется принцип гражданства по рождению на территории страны, в то время как процесс натурализации для родителей детей, рожденных в Мексике, длительный.	Процесс натурализации очень длительный и бюрократизированный.	Доступ к получению гражданства несколько затруднен и занимает не менее 10 лет.	Облегченный режим действует в рамках программы по переселению соотечественников, для других категорий вызывает сложности.
Борьба с дискриминацией	Жертвы дискриминации по этническому, расовому, религиозному и национальному признаку защищены во всех сферах жизни.	Сфера слабо развита.	Иностранцы зачастую становятся жертвами дискриминации по этническому, расовому, религиозному или национальному признаку.	В части политики недискриминации мигрантов ЮАР занимает лидирующие позиции в мире.	На практике существует дискриминация к иностранцам, в том числе по принципу гражданства (к тем или иным странам).

Рисунок 1. Индикаторы интеграции по странам

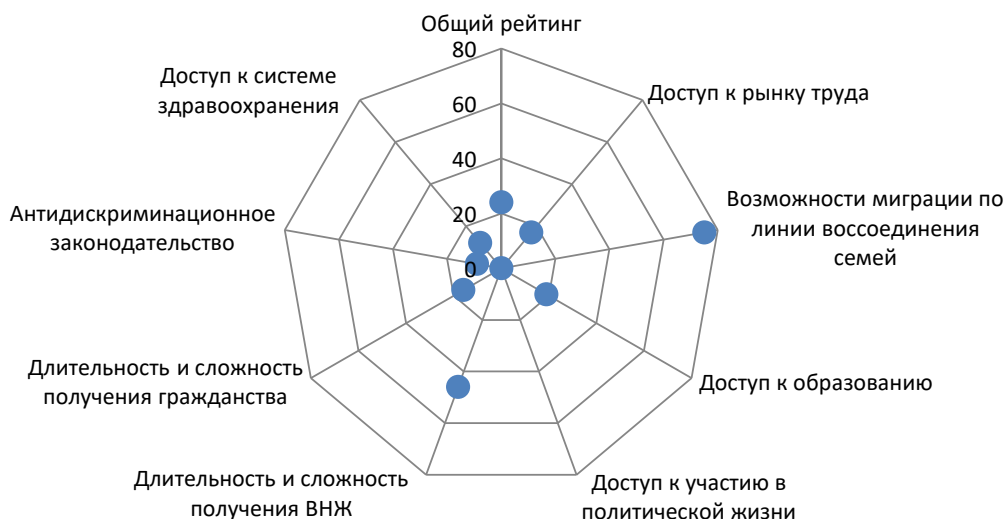
Италия



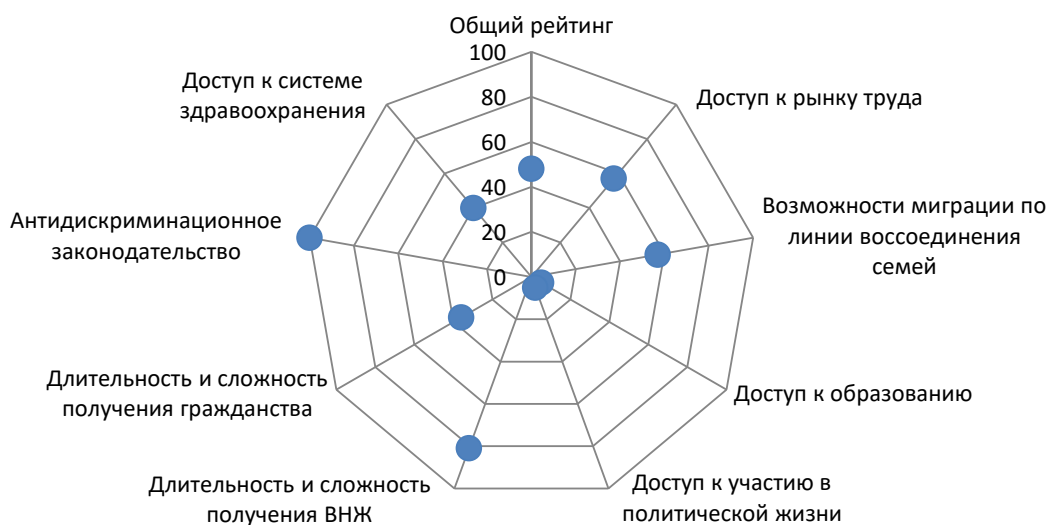
Мексика



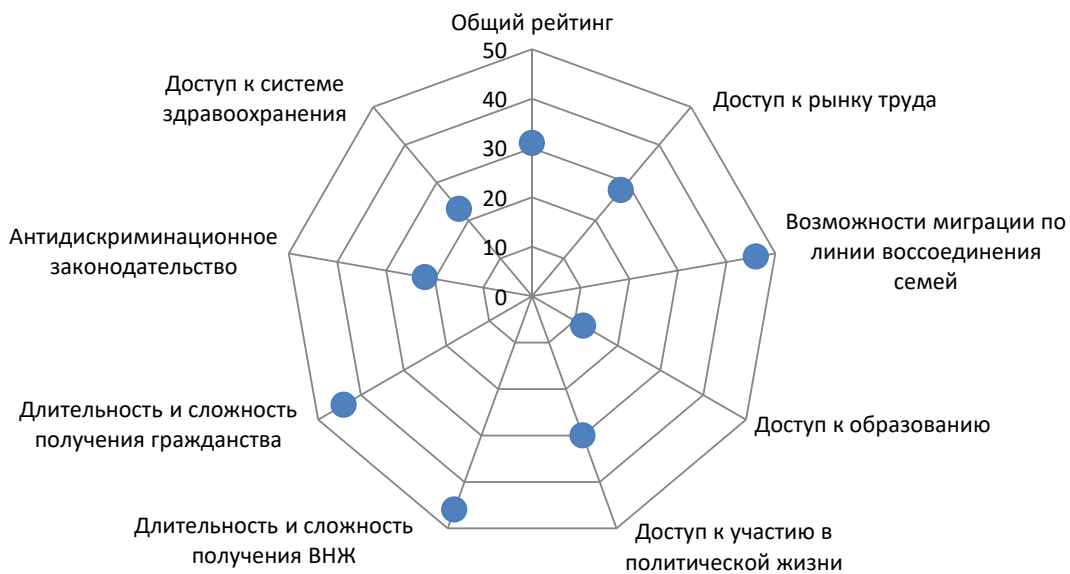
Индия



ЮАР



Россия



Об авторе

Апанович Мария Юрьевна — канд. полит. наук, доцент кафедры демографической и миграционной политики факультета управления и политики МГИМО МИД России, заместитель начальника управления магистерской подготовки МГИМО МИД России

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повышения эффективности внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную деятельность по формированию устойчивого сообщества молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Членами РСМД являются ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг.

Генеральным директором Совета является Андрей КОРТУНОВ. В 1995–1997 гг. Андрей КОРТУНОВ занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

Для заметок

Российский совет по международным делам

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Рабочая тетрадь № 70 / 2022

Верстка — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке: REUTERS/Jose Luis Gonzalez/Pixstream

Формат 70×100 1/16. Печать офсетная. Тираж 150 экз.



Российский совет
по международным
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс.: +7 (495) 225 6284
welcome@russiancouncil.ru

119049, Москва,
4-й Добрынинский переулок, дом 8