

Миграционная политика: сравнительный анализ зарубежного опыта и некоторые рекомендации для России¹

1. Варианты миграционной политики

Отметим, прежде всего, что в данной работе под миграционной политикой мы будем понимать политическое регулирование второй и, в основном, третьей стадий миграционного процесса – стадии собственно перемещения и стадии последующей адаптации («приживания» в случае переселенцев) мигрантов на новом для себя месте. Первая стадия – стадия «появления потребности в миграции» также может входить в задачи миграционной политики, например, для стимулирования приезда нужных для страны конкретных специалистов (как это мы наблюдаем осенью 2010 г. в плане приглашения специалистов в инновационный центр в Сколково), или в рамках программы возвращения соотечественников, но эти вопросы выходят за рамки нашей работы.

Правовое регулирование процесса перемещения иммигрантов в нашу страну – это важная часть миграционной политики, отражающая ее преобладающий вектор в конкретное время – более жесткие ограничения на въезд или более либеральный климат. В случае четко выработанной и адресной миграционной политики возможно и сочетание обеих тенденций – например, избирательные преференции для определенного типа специалистов и барьеры на пути неквалифицированных рабочих. К сожалению, чаще встречается обратная ситуация – когда нормативные акты, направленные, например, на облегчение трудовой миграции, бумерангом ударяют по туристам, которые в новой редакции нормативного акта попадают в его сферу действия и для которых новые нормы оказываются ограничительными (как это было с изменениями в законодательстве летом 2010 г.).

Фокусом внимания в данной работе является все же политическое регулирование третьей стадии миграционного процесса, регулирование статуса и обстоятельств проживания уже приехавших людей. В самом общем смысле можно выделить два типа такой политики – политику сегрегации (и/или дискриминации) и политику интеграции мигрантов в принимающее сообщество.

¹ Работа выполнена при поддержке Московского представительства Международной организации мигрантов. Опубликовано в: Публичная политика – 2010. Сборник статей – СПб: Норма, 2011. С. 59-75.

Политика сегрегации была характерна, например, для США в XVIII – начале XIX веков по отношению к прибывающим из Африки чернокожим рабам, а далее – к их потомкам. Эта политика существовала в южных штатах этой страны вплоть до 60-х годов XX столетия. Сходная ситуация имела быть в ЮАР в период апартеида (впрочем, здесь к мигрантам относились также, как и к своим коренным жителям), определенные формы дискриминации наблюдались вплоть до конца XX века в Японии по отношению к мигрантам из Кореи. Сегодня в большинстве стран этот тип миграционной политики принадлежит уже к истории, и главенствующим является уже политика интеграции в том или ином виде.

Сегодня можно сформулировать три основных варианта политики интеграции мигрантов в принимающей среде:

1. Политика ассимиляции
2. Политика мультикультурализма
3. Политика социальной интеграции и культурно-языковой адаптации.

Подчеркнем здесь, что эта классификация не является пока общепринятой. Так, И. Цапенко выделяет три модели интеграционной политики: политическую ассимиляцию и функциональную и мультикультурную интеграции². И.Семененко, анализируя повсеместный переход от политики ассимиляции к политике мультикультурализма, и приводя серьезную критику последнего варианта, все же отмечает, что «хотя в последние годы мультикультурализм стал объектом самых ожесточенных дискуссий, альтернативных моделей интеграции инокультурных сообществ не найдено»³. С.Р.Дерябина, анализируя национальные модели реализации политики мультикультурализма, приходит к выводу о необходимости серьезного рассмотрения этих вариантов с целью их критической адаптации к российским реалиям⁴.

Как будет видно из последующего рассмотрения, необходимость формулирования новой, отличной от мультикультурализма политики в отношении мигрантов, разделяется многими аналитиками, но пока не предложено устраивающего всех термина. В процессе обсуждения новой пятилетней Программы гармонизации межкультурных,

² И. Цапенко. Развитые страны: интеграционная политика в отношении иммигрантов. // *Мировая экономика и международные отношения*, 2008, №3, с. 59-69, <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0339/analit03.php>

³ Ирина Семененко. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах <http://www.polit.ru/research/2009/07/14/semenenko.html>, см. также: Семененко И. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2006. – №10. – С.58-68; № 11.- С.57-71

⁴ С.Р. Дерябина. Россия и опыт мультикультурализма: за и против. // *Этнопанорама №1-2 2005*, с. 14-18, <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0231/analit01.php>

межэтнических и межконфессиональных отношений, воспитания культуры толерантности в Санкт-Петербурге на 2011-2015 годы (Программа «Толерантность»), которая должна продолжить аналогичную программу, реализованную в 2005-2010 гг., ее разработчики высказывали мнение, что основное ее отличие от предыдущей может быть сформулировано в виде тезиса «От мультикультурализма к интеграции»⁵. Эта позиция нашла отражение и в тексте программы, принятой Правительством СПб 23 сентября 2010 г.. Так, в ее первом разделе «Общие положения» говорится «Разрабатываемая Программа направлена на поддержание в Санкт-Петербурге межнационального мира и согласия на основе соблюдения прав и свобод человека, обеспечение социальной интеграции и культурно-языковой адаптации мигрантов»⁶. В тексте программы «Толерантность» на 2005-2010 аналогичный абзац выглядел так: «Программа направлена на укрепление в Санкт-Петербурге толерантной среды на основе принципов мультикультурализма, ценностей многонационального российского общества, соблюдения прав и свобод человека, поддержание межнационального мира и согласия». Как мы видим, «принципы мультикультурализма» заменены на «обеспечение социальной интеграции и культурно-языковой адаптации». Эту формулировку мы и используем здесь в качестве названия третьего варианта политики интеграции.

2. Примеры миграционной политики в различных странах.

2.1. Соединенные Штаты Америки

Эта страна, сама, по сути, созданная переселенцами, и принимающая вплоть до настоящего времени значительные миграционные потоки, стала и местом появления достаточно четких формулировок миграционной политики, которые затем применялись во всем мире. Так, на протяжении первых столетий ее истории, в США стихийно сложились две основные политики по отношению к миграции. Первой была политика сегрегации и дискриминации по отношению к коренному населению – индейцам и по отношению к чернокожим рабам и их потомкам. Второй – как альтернатива сегрегации этнических

⁵ Использование термина «интеграция» вместо «мультикультурализм» было бы некорректно, так как политика мультикультурализма является одним из вариантов политики интеграции.

⁶ Программа гармонизации межкультурных, межэтнических и межконфессиональных отношений, воспитания культуры толерантности в Санкт-Петербурге на 2011-2015 годы (Программа «Толерантность»), <http://spbtolerance.ru/archives/2504>

меньшинств – была политика ассимиляции, подразумевающая безусловное принятие членами этих меньшинств культурных образцов и поведенческих моделей большинства. Эта политика исходила из того, что формируемая американская политическая или гражданская нация должна быть основана на общей системе ценностей и единой культурной традиции. Образное описание такой политики – политика «плавильного котла» стала затем употребляться повсеместно.

Постепенно, начиная с шестидесятых годов, все большую поддержку в американской политической и интеллектуальной элите и в обществе в целом находила критика политики ассимиляции, исходящая из недемократичности политики «американизации» всех приезжающих в США мигрантов. Широкую поддержку получило положение о том, что поддержание культурного многообразия сообществ, формирующихся на основе этничности и идентичности, не противоречит принципу поддержания единства политической нации⁷. Группа интеллектуалов и политических философов, большинство из которых относилась к коммунитаристам⁸, предложила в это время концепцию мультикультурализма, в рамках которой нашло признание как индивидуальных прав человека, так и прав этнических сообществ на поддержание культурной идентичности. Эти исследователи – Чарльз Тэйлор⁹, Уил Кимлика¹⁰ и др. исходили из диалектики культурного многообразия (diversity) и процесса формирования идентичности и предлагали механизмы организации совместного жительства в рамках политической нации индивидов и групп разной этнокультурной ориентации¹¹.

⁷ Семененко И.С. Интеграция инокультурных сообществ: западные модели и перспективы для России. // Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / Российская ассоциация политической науки; Гл. ред. А.И.Соловьев. – М.: РОССПЭН, 2007. С.302-327.

⁸ Новинская М. Коммунитарная парадигма: модификация левой идеи в западной политической культуре. // Международная экономика и Международные отношения, 2000, №4, с. 36-45; Пирогов Г.Г. Идеи и принципы коммунитаризма в конце XX - начале XXI века, <http://www.netda.ru/belka/texty/pirog1.htm>

⁹ Ч. Тэйлор. Пересечение целей: спор между либералами и коммунитаристами. // Современный либерализм. - М., 1998. С. 219-248; И.И.Мюрберг. Чарльз Тейлор и коммунитаристская трактовка политического. // Политическое как проблема. Очерки политической философии XX века. – М.: Идея-Прогресс, 2009, с. 166-189

¹⁰ Уил Кимлика. Либеральное равенство // Современный либерализм. М., 1998. С. 138-190; Кимлика У. Современная политическая философия: введение. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010.

¹¹ Чандрен Кукатас. Теоретические основы мультикультурализма http://www.cato.ru/pubs.php?idcat=343&parent_id=2; 18 мая 2007 года; Владислав Галецкий. Критическая апология мультикультурализма // Дружба народов, 2006, 2; <http://www.liberal.ru/article.asp?Num=379>; Поленина С.В. Мультикультурализм и права человека в условиях глобализации. // Государство и право, 2005, №5, с. 66-72.

Последовательная реализация принципов мультикультурализма во внутренней политике США, идущая параллельно с воспитанием толерантности к инаковости происходила практически одновременно с и ликвидацией сегрегации афро-американцев и иных этнических меньшинств в этой стране. Оба эти процесса усиливали и поддерживали друг друга, и в целом можно говорить об успехе применения политики мультикультурализма для решения американских проблем. Ярким примером реальной интеграции ранее расколотой нации стало избрание президентом США темнокожего Барака Обамы в 2008 году.

Вместе с тем надо подчеркнуть, что американская модель политики мультикультурализма был направлена на решение прежде всего внутренних проблем американской нации, и было бы неверно относить ее к собственно миграционной политике. Кроме того, американский вариант мультикультурализма подразумевает развитие толерантности не только к этническим и конфессиональным меньшинствам, но и иным меньшинствам. Так, право на культурное самосознание и разнообразие признается за любыми формами «инаковости». Претензии на создание культурной традиции высказывают феминистки, сексуальные меньшинства и др. По мнению некоторых исследователей, такое направление мультикультурализма чуждо России¹².

Кроме того, широко распространенная в США практика политкорректности в ряде случаев сопровождается позитивной дискриминацией, что иногда приводит к своеобразному «расизму наоборот»¹³. Все эти факторы дает нам основание проявлять определенную осторожность к использованию американского варианта мультикультурализма для развития российской миграционной политики.

2.2. Канада

Канада, также как и США, является страной, созданной в основном мигрантами из Европы. Политика сегрегации канадских индейцев также была характерна для этой страны в прежние времена, но здесь не было такого значительного и дискриминируемого меньшинства, как афроамериканцы в США. Зато среди белых канадцев существовало значительное меньшинство – франкоязычные жители Квебека, считавшие себя объектом дискриминации со стороны англоязычного большинства. Во второй половине XX века в этой стране нарастала опасность ее раскола, партия квебекских сепаратистов пользовалась достаточно большим авторитетом. В этих условиях в конце шестидесятых годов

¹² Дерябина, 2005.

¹³ А.А.Борисов. Мультикультурализм в США: теории и практики. Пермь: Перм. ун-т, 2007.

французский язык получил статус государственного языка, а затем премьер-министр страны Поль-Элиот Трюдо заявил о том, что мультикультурализм фактически становится государственной политикой. Было заявлено о необходимости государственной поддержки такого ключевого ресурса канадского общества как культурное разнообразие.

Наряду с канадскими франкофонами объектами этой политики стали и коренные народы, составлявшие около 2% населения, и мигранты первого поколения, продолжавшие пребывать в Канаду. За прошедшие годы на этой основе "особой" мультикультурной идентичности достигнуты заметные успехи, в первую очередь благодаря улучшению социального обслуживания и условий для высокообразованных иммигрантов. Сегодня к канадскому обществу иногда применяют метафоры «мультикультурной мозаики» или «миски салата»: культуры здесь сосуществуют и перемешиваются, при этом они не растворяются в доминирующей англосаксонской культуре¹⁴.

Отметим при этом, что канадский мультикультурализм предполагает свободу выбора индивидуума в отношении культуры. Индивиду нельзя навязывать этническую культуру доминирующей группы, равно как он не обязан придерживаться ценностей своей этнической группы¹⁵. Эта позиция актуальна сегодня и для современной России. Канадский опыт близок нашей стране еще и потому, что жители страны, как и подавляющее большинство россиян, четко осознают свою специфическую этничность (в Канаде можно выделить более 100 отчетливых этнических групп), и в ходе последней переписи только 3% жителей страны определили себя так просто «канадцы»¹⁶.

2.3. Австралия

Третьей страной, созданной в основном англоязычными переселенцами, является Австралия. Вплоть до начала шестидесятых годов прошлого века здесь достаточно остро стояла проблема нарушения прав аборигенов. В отношении же мигрантов – неевропейцев здесь проводилась дискриминационная политика, основной тенденцией здесь была ассимиляция приезжающих европейцев в состав «белой Австралии» и сегрегация по отношению инокультурных меньшинств. Затем и здесь начались изменения, связанные в том числе и со снижением числа европейских иммигрантов. Мультикультурализм был

¹⁴ Семененко, 2009.

¹⁵ Дерябина, 2005.

¹⁶ Черкасов А.И. Этнокультурные общины и национальная самобытность Канады. // США - Канада: ЭПК. 1988. № 7. - С. 85

принят в качестве государственной стратегии, с широким использованием канадского опыта.

Реализация этой политика была связана с созданием плотной сети политических и неполитических институтов как на федеральном, так и на региональном уровнях. Много внимания уделялось издательской деятельности и радиовещанию на языках инокультурных сообществ и подготовке специалистов в сфере образования, а также реализации символических инициатив, как например, австралийский День гармонии. Далее, в условиях роста численности мигрантов-мусульман в Австралии появились национальные институты представительства интересов мусульманских общин.

Вместе с тем опыт Австралии демонстрирует, что чрезмерная концентрация усилий на поддержку этнической специфичности приводит в целом к росту ксенофобии, так как подчеркивает не общность, а различия. В итоге наступает обособление азиатских, арабских и других общин в Австралии и появления «этнических» районов в крупных городах. При этом этнические общины Австралии слабо стремятся к интеграции в традиционную австралийскую культуру. Как считают исследователи, такое положение является следствием и целенаправленной политики государства в 70-е годы, которое своей заботой об «этнических общинах» буквально конструировало их, это приводило и к отсутствию свободы индивидуального выбора культурных и религиозных практик. Абсолютизация политкорректности привела к тому, что в стране были установлены весьма жесткие ее нормы, которые запрещали публикации и высказывания (даже научные и статистические), могущие хоть как-то оскорбить национальные меньшинства¹⁷.

В итоге «старое» население стало проявлять недовольно значительными предпочтениями для этнических меньшинств и легальных эмигрантов, полагая, что они способствуют добровольному обособлению этнических меньшинств, которые культивируют в своей среде негативное отношение к австралийскому культурному окружению и принципам западной демократии (особенно этим отличаются выходцы из стран Ближнего и Среднего Востока)¹⁸.

Отметим, что политическая элита Австралии смогла вовремя изменить курс и с конца 80-х годов культурная идентичность стала определяться правом свободного выбора, что помогло переместить центр тяжести национального строительства Австралии из этнической плоскости в гражданскую. Этот опыт Австралии, со всеми его

¹⁷ Дерябина, 2005.

¹⁸ Скоробогатых Н.С. Австралийский мультикультурализм: путь к гражданскому согласию или расколу. // Общественные науки и современность. 2004. № 1, с. 135-146.

положительными чертами и во время замеченными проблемами мог бы стать весьма полезным и для формирования миграционной политики современной России.

2.4. Страны Западной Европы.

Все три рассмотренные выше страны являются странами, основанными два-три столетия назад европейскими переселенцами, странами, в которых исходно существовали и аборигены, и солидные этнические четко выделяемые меньшинства. Для всех трех случаях политика мультикультурализма способствовала прежде всего, в той или иной степени, нормализации и гармонизации уже в определенной степени «оседлого» населения, и уже во вторую очередь применялась к современным мигрантам.

Страны Западной Европы, также, как и современная Россия, относятся к другой ситуации – наличию основной массы оседлого населения, живущего в своих странах уже много веков, которое довольно существенно отличается от современных, в первую очередь, трудовых мигрантов из самых различных стран, в том числе и из стран с существенно отличающимися культурными традициями. При этом практически во всех странах Западной Европы, за исключением, пожалуй, Франции и Германии, существовали и собственные «автохронные» этнические меньшинства, часть из которых к последней трети XX века практически интегрировались с основным населением этих стран. Как же развивалась миграционная политика в этих странах, как на ней сказалось распространение принципов мультикультурализма?

Францию многие исследователи рассматривают как страну, в которой долгие годы преобладала модель *политической ассимиляции*¹⁹ мигрантов. В соответствии с этой моделью принимающим государствам важно создать благоприятные условия для быстрого получения иммигрантами нового гражданства. Важно, что в рамках этой модели идентичность новых граждан должна определяться национальным политическим порядком, а не этнокультурными или религиозными корнями. Государство формально не признает особых потребностей этнических меньшинств и не учитывает их в практической политике; этнические, культурные, религиозные вопросы относятся сугубо к сфере частной жизни иммигрантов²⁰. Правительственный комитет по интеграции и Госсовет по интеграции, созданные в 1989 году, практически не вовлекали представителей тех, с кем они должны работать, в свою деятельность²¹.

¹⁹ Boswell Chr. Migration in Europe. <http://www.gcim.org>.

²⁰ Цапенко, 2008.

²¹ Iskandar A., Reeston II. From Paris to Cairo. Resistance of the Unacculturated . www.ambassadors.net/opinions/2.htm

Эта политика, как показали бунты и волнения в пригородах Парижа в 2005 году, оказалась мало эффективной – игнорирование проблем мигрантов не привело к их исчезновению, напротив, оно привело к их радикализации. Известные споры вокруг головных платков, недавний запрет на ношение хиджабов в публичных местах – все это показывает, что французская элита, не принимая подходов мультикультурализма, не предлагает взамен никакой серьезной альтернативы.

В двух других европейских государствах, бывших колониальных державах, в Великобритании и Голландии в последней трети XX века мультикультурализм стал принципом социальной и культурной политики государства. Так, в **Великобритании** проводилась целенаправленная политика по поддержанию "единства в разнообразии". Этнические группы получали содействие своим культурным инициативам со стороны местных сообществ, делегировали своих представителей в систему образования и здравоохранения. Культурно-религиозные центры сообществ пакистанцев, бангладешцев, индийских сикхов и др. стали частью ландшафта больших и малых городов, традиции и обычаи -привычной составляющей повседневной жизни.

Вместе с тем в недрах быстро растущей мусульманской общины консолидировались закрытые сообщества - недоступные для внешнего мира, в том числе для органов правопорядка, и связанные родственными узами или организованные по сетевому принципу вокруг религиозного центра группы, практически не поддерживавшие контактов с посторонними лицами. Взрывы в Лондонском метро летом 2005 года подняли вопрос об «исламской угрозе» и поставили под сомнение правильность политики мультикультурализма. В последнее время все больше английских политиков, причем самого высокого ранга, говорят о необходимости пересмотра такой политики.

Одной из наиболее толерантных к иностранным мигрантам стран до недавнего времени была **Голландия**, которую многие называли образцом успешности политики мультикультурализма. Власти этой страны исходили из расчета на возвращение домой иммигрантов, сумевших сохранить свою этнокультурную идентичность. Но, как отмечает И.Семененко²², расчет обернулся просчетом: в 90-е годы около пятой части населения страны было неголландского происхождения, а все крупные города стали похожи на этнические гетто, и многие заговорили о перспективах полной исламизации страны.

Ситуацию усугубили убийство исламским фанатиком в 2004 году кинорежиссера Тео Ван Гога за снятый им фильм, осуждающий насилие над женщинами в

²² Семененко, 2009.

мусульманском мире. В итоге подготовленный в 2005 году доклад парламентской комиссии об опыте интеграции мигрантов за последние три десятилетия констатировал провал государственной мультикультурной политики. Согласно ему, если интеграция и происходила, то скорее вопреки государственным инициативам, чем благодаря им²³.

В ряде государств ЕС, в первую очередь **Германии, Италии, Греции**, в основу формирования нации был положен принцип общности происхождения населения и стимулировалась полноценная интеграция этнических переселенцев. Так, многим известны немецкие программы поддержки переселенцев – этнических немцев из России и Казахстана. В то же время по отношению к иммигрантам, не имеющих местных корней или хотя бы европейского происхождения, осуществлялась политика *функциональной интеграции*, или социального гражданства, - инкорпорация только в сферу занятости и систему социального обеспечения. Возможности политического участия в делах общества и получения нового гражданства последовательно ограничиваются²⁴.

Так, Германия принимала гастарбайтеров, в первую очередь из Турции, которых рассчитывала вернуть домой. Эти надежды не оправдались, также как и в Голландии. Реакцией на такую ситуацию стало не внедрение мультикультурных практик, а ограничивающее законодательство о гражданстве. Позже, в 90-е годы, когда Германия наконец признала себя иммиграционной страной, регулирование трудовой миграции стало частью интеграционной политики. Были введены квоты для привлечения высококвалифицированных специалистов из-за рубежа. Самых трудовых мигрантов было предложено делить на три категории: кроме "желаемых" работников, были выделены категории "полезных" (тех, кто заполнит невостребованные вакансии) и "неизбежных" (лиц без квалификации, членов семей иммигрантов). Дискуссия о целесообразности и возможности применения мультикультурных практик велась в Германии более активно, чем в соседней Франции, но консенсуса по этому вопросу достигнуто не было, возможно, в связи с определенной неудачей внедрения таких практик в Великобритании и Голландии²⁵.

²³ Current Immigration Debates in Europe. Netherlands Country Report 2005. www.migpolgroup.com.

²⁴ Цапенко, 2008

²⁵ Лилия Карачурина. Иммиграционная политика Германии: успешный - неуспешный опыт. // *Мировая экономика и международные отношения*, 2008, №7, с. 50-60. <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0351/analit02.php>

2.5. Миграционная политика в других странах: некоторые выводы.

Рассмотренные примеры миграционной политики в ряде развитых стран позволяют сделать несколько выводов.

Прежде всего, это вывод о том, что политике интеграции как альтернативы политике дискриминации или сегрегации сегодня, в начале XXI века, уже нет альтернативы. Немногие еще сохраняющие анклав сегрегационной миграционной политики сейчас выглядят явным анахронизмом.

Рассмотрение вариантов политики интеграции, сформулированных в разделе 2 данной работы, дает нам основание заключить, что политика ассимиляции сегодня уже не является эффективной. Возможно, она была эффективной для США в первой половине прошлого века, но ее время сегодня уже прошло, о чем свидетельствует и недавний опыт Франции.

Второй вариант интеграционной политики, связанной с реализацией концепции мультикультурализма, также сегодня уже не является, на наш взгляд, оптимальным. Опыт США, Канады и, отчасти, Австралии показывает, что политика в отношении этнических меньшинств, основанная на принципах мультикультурализма, позволяет достаточно успешно решать проблемы собственного расколотого общества, в том числе и снизить накал проблем между основным населением и аборигенами. Применение же этого подхода к недавним, преимущественно трудовым мигрантам, приводит к созданию изолированных анклавов с иными принципами культуры и отношениями, например, между мужчинами и женщинами, чем в обществах принимающих стран.

Таким образом, актуальной является задача выработки нового варианта политики интеграции мигрантских сообществ, в котором бы сохранялись и развивались принципы толерантности, но при этом делался бы акцент на социальной интеграции и языково-культурной адаптации мигрантов.

3. Основные тенденции современной интеграционной политики в странах Западной Европы и Северной Америки и перспективы их применения в России

Прежде чем переходить к анализу уже накопленного российского опыта в плане определения и реализации миграционной политики, остановимся кратко на основных направлениях и современных тенденциях политики интеграции мигрантов в странах

Запада, и прежде всего, в странах Западной Европы²⁶, которые сегодня методом проб и ошибок постепенно вырабатывают новые модели интеграционной политики, позволяющие как использовать основные достижения политики мультикультурализма, так и избежать его крайностей, ведущих к усилению расколов в обществе.

Так, в рамках общей интеграционной политики три основные составляющие: *политико-правовая, социально-экономическая и культурно-религиозная.*

Политико-правовая составляющая, в свою очередь, состоит из следующих направлений:

- *Улучшение правового положения иностранцев и либерализация правил получения гражданства.* Отметим, что среди других аспектов такой политики важное место занимает проведение так называемых амнистий, нацеленных на легализацию статуса незаконно находящихся в развитых государствах иностранцев и частично интегрировавшихся в новое общество. В общей сложности в развитых странах за время указанных кампаний около 7 миллионов иностранцев получили вид на жительство и разрешение на работу²⁷
- *Развитие антидискриминационной практики.* Это направление включает в себя как разработку и принятие антидискриминационного законодательства, так и создание специальных органов и комиссий, стоящих на страже нарушения прав человека в связи с его принадлежностью к этническим и иным меньшинствам. Примером таких органов является специализированные омбудсмены, к которым любой постоянный или временный житель страны может обратиться с жалобой на подобные нарушения. Особый пример подобных практик – «программы позитивного действия», являющиеся по сути программами «позитивной дискриминации». Они обеспечивают представителям этнорасовых групп льготы при приеме на работу, получении федеральных контрактов и поступлении в вузы и т.д.²⁸. Однако эти программы подвергаются в последнее время все большей критике, как нарушающие права основного населения страны и вряд ли могут рекомендоваться для применения в России.
- *Политическая интеграция иностранного населения*, которая проявляется в предоставлении как активного так пассивного избирательного права, как правило,

²⁶ Основные положения этого раздела работы основаны прежде всего на материалах статьи И.Цапенко (2008).

²⁷ Рассчитано И.Цапенко по: World Migration 2005 (www.iom.org).

²⁸ Отметим, что подобные преференции, например, при приеме в вузы, широко практиковались и в СССР.

на местных и региональных выборах. Эти направление, которое с энтузиазмом было воспринято в 80-х годах прошлого века, сейчас также подвергается сомнению, как вызывающе протесты со стороны коренного населения. Кроме того, политическая интеграция мало применима к временным и, в частности, к трудовым мигрантам.

Социально-экономическая составляющая интеграционной политики складывается из следующих направлений:

- *Правительственные инициативы в сфере занятости.* Можно считать, что ключевым звеном интеграционного процесса является сфера занятости. Улучшение положения иммигрантов на рынке труда является одним из приоритетных элементов интеграционной политики в странах Европейского союза. Отметим при этом, что она направлена прежде всего на безработных детей мигрантов, то есть на «мигрантов второго поколения» и на членов их семей. К собственно трудовой миграции она непосредственного отношения не имеет.
- *Адаптация системы образования.* Незнание или недостаточное знание языка страны проживания ограничивает возможности иммигрантов по части трудоустройства и социального взаимодействия с коренным населением. Поэтому языковая подготовка стала одной из главных составляющих интеграционной политики развитых стран. И в этом случае в странах Евросоюза она направлена прежде всего на детей и внуков мигрантов, но как раз в этом направлении в России можно и нужно активно действовать и по отношению к трудовым мигрантам.
- *Жилищная политика, мероприятия в области здравоохранения, социальное обеспечение, специальные программы адаптации и обустройства вынужденных мигрантов* – все эти направления относятся прежде всего к уже частично укоренившимся мигрантам, оставшимся на новом месте жительства, и к трудовым мигрантам непосредственного отношения не имеют. Вместе с тем при формулировании российской миграционной политики важно учесть в том числе и опыт европейских стран, где, вопреки ожиданиям политиков, часть трудовых мигрантов переехали в принимающие страны на постоянное место жительства, а эти страны оказались не готовы к такому развитию событий, и соответствующие интеграционные программы были включены запоздало.

Культурно-религиозная составляющая интеграционной политики, которая во многом сводилась к обеспечению пришлому населению права на культурную автономию. Наибольшие усилия, нацеленные на удовлетворение потребностей мигрантов в изучении

родного языка и сохранении своей культуры, были предприняты при этом в сфере образования.

Именно в этом направлении в наибольшей степени были реализованы принципы мультикультурализма, которые помогли снизить противостояние между этническими группами уже укорененного населения, но, одновременно, часто приводили к обособленности мигрантских общин и созданию своеобразных национально-культурных гетто, а также системы преференций по отношению именно к недавним мигрантам, что вызывало затем протест со стороны коренного населения. И здесь в российских условиях важно развивать собственно интеграционную компоненту, обучая, в частности мигрантам языку и культуре принимающего их сообщества, не упуская при этом и задачу воспитания толерантности.

В целом для большинства современных стран Западной Европы сегодня проявляются следующие тенденции, которые можно охарактеризовать как переход от политики мультикультурализма к новому, третьему виду интеграционной политики, который мы ранее условно назвали «политика социальной интеграции и культурно-языковой адаптации». Этот вид некоторые исследователи называют также «более жестким вариантом интеграционной политики»²⁹. Иначе говоря, в этих странах ведется поиск более сбалансированного, компромиссного варианта управления культурным плюрализмом, отвечающего интересам принимающего общества и одновременно учитывающего в той или иной мере потребности иммигрантов.

1. Усиливается акцент на решение социально-экономических проблем, что направлено прежде всего на противодействие социальному исключению иммигрантов, накоплению дезинтегрирующего и конфликтного потенциала.
2. Принимающие страны повышают среди иммигрантов удельный вес тех, кто лоялен данной стране и с ней себя идентифицирует. Этой цели способствуют усилия по улучшению правового положения иностранцев, включая либерализацию правил получения гражданства, а также борьба с дискриминацией.
3. Введение обязательных интеграционных мер, за уклонение от участия в которых на иммигрантов могут накладываться санкции. Речь может идти и о фактически принудительной ре-социализации на иной языковой, культурной, ценностной основе, призванной преодолеть пассивное отношение некоторых категорий иммигрантов к интеграции.

²⁹ И.Цапенко, 2008

4. В ряде европейских стран отмечается рационализация и даже свертывание мультикультурных инициатив, направленных на развитие культурной автономии этноконфессиональных общин, идет ориентация на содействие межэтнической и межрелигиозной толерантности и диалогу.

4. Возможные направления политики интеграции трудовых мигрантов в современной России и актуальные проблемы.

В качестве основных компонент возможной политики интеграции трудовых мигрантов для современной России мы используем уже представленную в разделе 4 этой работы схему из трех блоков интеграционной политики: *политико-правовой, социально-экономический и культурно-религиозный*. При этом мы будем также применять сформулированные в разделе 5.4. предварительные выводы и рекомендации, включая и важность адресного характера такой интеграционной политики

4.1. Политико-правовой блок.

4.1.1. Улучшение правового положения иностранцев и либерализация правил оформления законного иммиграционного статуса .

Можно с удовлетворением констатировать, что деятельность в этом направлении уже стала одной из основных направлений деятельности сегодня Федеральной миграционной службы и созданной недавно Правительственной комиссией по миграционной политике. Так, серьезные изменения по либерализации правил оформления законного статуса пребывания на территории РФ для трудовых мигрантов были внесены в нормативную базу в 2007 г., когда вступил в действие закон о миграционном учете, в котором были четко сформулированы правила для въезжающих в страну по визе и для тех, кому въездная виза не требуется. При этом важным шагом стало переложение ответственности за нелегальный труд мигрантов на работодателя³⁰.

Вместе с тем отметим, что некоторые процедуры нового миграционного законодательства так и остались неясными, например, процедура оформления завершения временного пребывания. Второй важной проблемой стала проблема правоприменения –

³⁰ Подробнее см.: Ольга Выхованец. Миграционная политика России: два шага вперед, шаг назад. // «НГ – Сценарии» (приложение "Независимой газеты"), 27.02.2007, Адрес в интернете: http://www.ng.ru/scenario/2007-02-27/12_twosteps.html; Ольга Выхованец. Год миграционной революции: итоги, тренды, сценарии. // Журнал "Земляки", №5, 2008 год, <http://www.fundeh.org/publications/articles/46/>

многие сотрудники ФМС оказались не готовы к работе в новых условиях, а сами мигранты – недостаточно информированы о новых правилах. Кроме того, «раскрепощение» трудовых мигрантов, их свободный выход на рынок труда в связи с самостоятельным получением разрешений на работу требует легальной сети эффективных легальных посреднических инфраструктур в сфере трудоустройства, а их пока еще очень мало³¹. В этой связи особо интересен опыт деятельности Некоммерческого партнерства «Международный альянс «Трудовая миграция»³², который бесспорно должен находить поддержку в государственных органах, ответственных за выработку и реализацию миграционной политики.

В июне 2010 г. был принят новый пакет поправок в законодательство о мигрантах, облегчающих из законное пребывание в России. Вместе с тем некоторые из этих поправок серьезно ограничили возможности прима иностранных туристов, которые также попали под новые формулировки закона. Этот опыт еще раз демонстрирует необходимость учета потребностей всех категорий и подгрупп миграционных потоков, различающихся и по целям и по срокам пребывания.

Наконец, в нашей стране пока еще не использован опыт миграционных амнистий, нацеленных на легализацию статуса незаконно находящихся в развитых государствах иностранцев и частично интегрировавшихся в новое общество. Такой опыт широко используется в странах Западной Европы, а также в ряде стран СНГ, и показал свою высокую эффективность для достижения интеграционных целей.

Отметим важность развития наметившегося в последнее время конструктивного сотрудничества Федеральной миграционной службы и российских неправительственных организаций, занимающихся решением проблем мигрантов в том числе и в плане подготовки новых поправок к нормативным актам по миграционному законодательству.

4.1.2. Развитие антидискриминационной практики

Здесь можно выделить два направления, крайне важных для создания условия для социальной и иной адаптации мигрантов различного вида к новым условиям. Прежде всего, это различные программы по развитию толерантного отношения к инаковости, и

³¹ Подробнее см.: Галина Витковская. Новое миграционное законодательство России: либерализация в целях легализации // Введение к книге "Новое миграционное законодательство Российской Федерации: правоприменительная практика" / под ред. Г. Витковской, А. Платоновой и В. Школьникова / МОМ, ФМС России, ОБСЕ. -М.: ИТ "АдамантЪ". 2009. с. 19-36, <http://demoscope.ru/weekly/2009/0367/analit01.php>; Жанна Зайончковская. Новая миграционная политика: первые итоги <http://demoscope.ru/weekly/2009/0367/tema01.php>

³² Подробнее см. материалы веб-сайта этой организации <http://www.ialm.ru>

прежде всего инаковости этнической и религиозной, включая и собственно программы по толерантности, как это имеет место быть, например, в Санкт-Петербурге, и программы по гражданскому образованию (опыт Брянской области), по демократическому образованию (опыт Пермского края) и т.д. Интолерантное отношение к приезжим, особенно отличающимся по внешним признакам и культурным обычаям от местного населения, являются сильнейшим фактором, препятствующим адаптации и интеграции мигрантов различного типа, включая и туристов и приехавших на учебу³³.

Важным частью усилий по воспитанию толерантного отношения к людям иного вида и обычаев является работа с сотрудниками силовых структур, и прежде всего милиции. Как показывают исследования, настроения ксенофобии и недоброжелательности к приезжим иного вида характерно для них не в меньшей, а иногда и в большей степени, чем в обществе в целом. Существуют и практики насилия по отношению трудовым мигрантам³⁴. Здесь важно также подчеркнуть, что сфера контроля за незаконном миграцией, особенно за нелегальной трудовой миграцией является чрезвычайно коррупциогенной, и без реальной борьбы с коррупцией, в том числе и в органах МВД, проблем социальной адаптации трудовых мигрантов не решить.

Особо подчеркнем, что объектом воспитания толерантности должно быть, конечно же, не только местное население, но и сами приезжие, включая и трудовых мигрантов. В противном случае можно дискредитировать саму идею воспитания толерантности, сведя ее к необходимости терпимого отношения к поведению приезжих, в чем бы это не выразалось. Такая позиция с необходимостью вызовет отрицательное отношение местного населения к самой идее толерантности и к соответствующему росту ксенофобии.

Второе направление развития антидискриминационных практик – это содействие появлению и становлению специальных органов и комиссий, в которые человек мог бы обратиться по поводу нарушения его прав в связи с принадлежностью его к этническим или религиозным меньшинствам. В современной России такую функцию исполняет институт Уполномоченного по правам человека, который действует сегодня как на уровне Российской Федерации (с 2004 г. в этой должности работает В.П.Лукин), так и в пятидесяти шести субъектах РФ. Уполномоченный по правам человека способен как расследовать конкретные случаи нарушения прав мигрантов, в том числе и мигрантов

³³ Подробнее см.: Сунгуров А.Ю. Общие вопросы толерантности. // Толерантность: введение в понятие. Учебное пособие – СПб.: Изд-во Югис, 2007, с. 9-30; *Почебут Л.Г.* Взаимопонимание культур. Методология и методы этнической и кросс-культурной психологии. Психология межэтнической толерантности. СПб., 2005.

³⁴ Например, см.: Б.С. Гладарев, Ж.М. Цинман. Милиционеры и гастарбайтеры: уличные практики перераспределения ресурсов. // Социологический журнал, 2001, 1, с. 37-62.

трудовых, так и отразить в своем Ежегодном или Специальном докладах проблемы нарушения прав мигрантов, выявить причины таких нарушений и предложить конкретные меры для исключения подобных нарушений в будущем³⁵.

Таким образом, этот новый для России институт является естественным союзником соответствующих государственных органов, как в направлении прекращения конкретных случаев дискриминации, так и в их предотвращении в будущем. Он может рассматриваться и как реальный партнер в процессе разработки политики социальной интеграции мигрантов в целом.

Кроме того, реальную помощь и поддержку трудовые мигранты могут найти в различных правозащитных организациях, которые во многих российских городах уже накопили большой опыт работы, в том числе и по защите мигрантов от различных форм дискриминации³⁶. Поддержка развития таких организаций, рассмотрение их в качестве серьезных партнеров также могли бы стать важной частью этого направления интеграционной политики.

4.1.3. *Политическая интеграция иностранного населения.*

Для случая трудовых мигрантов это направление, связанное с предоставлением как активного, так и пассивного избирательного права, вряд ли представляется актуальным, оно относится к тем мигрантам, которые собираются осесть на новом месте, и предпринимают определенные шаги, направленные на получение гражданства.

Вместе с тем стоит учитывать опыт стран Западной Европы, когда временные трудовые мигранты стали постепенно постоянными жителями. Если этот процесс упустить из контроля, и не думать о постепенной политической интеграции бывших временных мигрантов, то они могут «закапсулироваться» в своем анклав, и процесс их интеграции прервется. Политическая интеграция мигрантов начинается, конечно, с их участия в местных и региональных выборах, и начинается с получения ими активного избирательного права.

³⁵ Подробнее см.: А.Ю. Сунгуров. Административная реформа и институт уполномоченного по правам человека. // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия - 2008. / Под редакцией А. Е. Шадрина. - М.: Агентство социальной информации, 2008. С. 192-202; А.Ю.Сунгуров. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: Норма, 2005.

³⁶ См., например: Ксенофобия, нетерпимость и дискриминация по мотивам религии или убеждений в субъектах Российской Федерации: специализир. Информ.-анал. Доклад за 2006 – первую половину 2007 годы : [монография]/ [сост. С.А.Бурьянов]. – М.: Московская Хельсинская группа, 2007

С учетом современных российских реалий отметим, что в ряде мест факты начала политической интеграции мигрантов – российских граждан, переселенцев из Северного Кавказа, сами по себе вызывают недовольство местных жителей, так как избранные из числа переселенцев депутаты местных советов, начинают нарушать, по мнению местных жителей, уже права коренного населения.

4.2. *Социально-экономический блок*

4.2.1. *Правительственные инициативы в сфере занятости*

Для собственно трудовых мигрантов это направление имеет минимальное значение. Впрочем, оно может актуализироваться уже для безработных детей мигрантов, то есть для «мигрантов второго поколения» и на членов их семей, и к этому этапу надо готовиться уже сегодня. Вместе с тем и для случая трудовых мигрантов актуальной является проблема условия их труда, соблюдение техники безопасности и т.д. Здесь можно и нужно думать об усилении деятельности соответствующих инспекций, эффективности контроля соблюдения законодательства об условиях труда и т.д.

В условиях же распространения коррупционных практик эти инспекции могут закрывать глаза на самые различные нарушения техники безопасности. То есть и для решения этой интеграционной задачи необходимо усиление борьбы с коррупцией.

4.2.2. *Адаптация системы образования.*

Как уже отмечалось, незнание или недостаточное знание языка страны существенно затрудняет как трудоустройство, так и все виды социального взаимодействия с коренным населением. Кроме того, и культурная адаптация к принимающей среде не может быть реализована без знания языка. Поэтому соответствующая языковая подготовка трудовых должна стать одной из главных составляющих современной российской интеграционной политики.

В нашей стране уже имеется определенный опыт специальных подходов к обучению детей и внуков мигрантов, но здесь необходимо разрабатывать специальные программы для трудовых мигрантов, что-то типа сокращенных и адаптированных вариантов программ обучения русскому языку студентов, приехавших на учебу в российские университеты из других вузов. Для реализации подобных проектов бесспорно потребуются определенные затраты, однако они с лихвой окупятся в будущем.

Возможно также, что деятельность в этом направлении надо начинать еще на первой стадии миграционного процесса, в странах исхода. Речь идет об организации

специальных курсов для лиц, готовящимися стать трудовыми мигрантами, находящимися в поисках возможного места работы, и собирающиеся стать именно легальными трудовыми мигрантами. В случае создания таких курсов кроме языка их предметом могли бы стать и культурные обычаи страны приема мигрантов, а также своеобразный «ликбез» по правовым условиям работы и жизни, хотя и временной, на новом месте, а также о правозащитных институтах и структурах, где они могли бы найти защиту в случае нарушения их прав.

4.2.3. Жилищная политика и социальное обеспечение

Как уже отмечалось, жилищная политика, мероприятия в области здравоохранения, социальное обеспечение – все эти направления относятся прежде всего к уже частично укоренившимся мигрантам, оставшимся на новом месте жительства, и к трудовым мигрантам непосредственного отношения не имеют. Однако и в этом случае надо заранее готовить соответствующие интеграционные программы для той части трудовых мигрантов, которые все же останутся в стране приема с перспективой на постоянное жительство, чтобы не повторить печальный опыт европейских стран, оказавшихся не готовыми к такому развитию событий.

Кроме того, определенное внимание властей страны приема к условиям жизни трудовых мигрантов, к их санитарному состоянию, на наш взгляд, необходимы как из собственно гуманитарных соображений, так и исходя из заботы о здоровье местного населения, с которым постоянно соприкасаются трудовые мигранты. В разработке и реализации подобных программ могли бы, скорее всего, принять участие и работодатели, при соответствующих формах стимулирования и поддержки со стороны государства и местных властей.

4.3. Блок культурной интеграции.

В рамках этого направления, в отличие от практик мультикультурализма, в которых основное внимание уделялось поддержке развития национально-культурной самобытности этнических меньшинств, включая и мигрантов, для решения задачи языково-культурной адаптации приезжающих в Россию трудовых мигрантов предполагается их ознакомление с особенностями и традициями страны и региона их пребывания, с той городской культурой и обычаями жизни, с которой некоторым из них еще не приходилось сталкиваться.

В этом заключается и основное отличие предлагаемой политики социальной интеграции и языково-культурной адаптации по сравнению с политикой

мультикультурализма, в рамках которого акцент всегда делался на развитие культур и языка этнических меньшинств.

В рамках этого направления важно также развивать и межрелигиозные контакты, знакомить приезжающих с обычаями и верованиями той страны и региона, куда они приехали, пусть и на краткое время. Особый акцент, вероятно, стоит делать на особенности принимающей культуры по поводу отношений между мужчинами и женщинами, равноправия женщин и недопустимости семейного насилия.

Здесь возможно обсуждение темы – насколько интенсивно должны развиваться подобные адаптационные и интеграционные процессы, особенно в отношении краткосрочных трудовых мигрантов, которые твердо намерены через несколько месяцев снова вернуться к себе на родину. Не подорвет ли их хорошая адаптация к культурной среде, например, Санкт-Петербурга, их ре-адаптацию к своей родной среде, например, в Узбекистане или Таджикистане? Эта проблема, по-видимому, также должна стать предметом публичного обсуждения. Так, возможно, что следует разработать и внедрить различные варианты программ во языково-культурной адаптации для трудовых мигрантов, в зависимости от их сроков приезда.

Тем не менее, какие-то варианты адаптационных программ необходимы для всех видов трудовых мигрантов, так как оставшиеся вне фокуса подобных программ всегда могут стать из краткосрочных постоянными, и из легальных – нелегальными мигрантами. С другой стороны, именно подобные неадаптированные к новой среде люди, не знающие, куда они могут обратиться в случае возникновения различных проблем, включая и случаи дискриминации, в первую очередь могут становиться жертвами обмана и насилия, а также сами могут быть втянуты в деятельность преступных группировок.

Можно предложить также привлечение к программам социально-культурной адаптации трудовых мигрантов из конкретных стран, приехавших из этих же стран мигрантов учебных, у которых фаза адаптации к новой культуре проходит, как правило, быстрее и успешнее.