

---

---

МИГРАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

---

---

**ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ  
КАК АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОБЛЕМА:  
ОПЫТ ЕВРОСОЮЗА**

© 2015 г. В. Малахов

*Автор обращается к административному аспекту проблемы интеграции мигрантов, анализируя проблему на материале стран Евросоюза. В статье идет речь о приоритетах и основных направлениях политики европейских государств в отношении интеграции мигрантов, об институтах, посредством которых осуществляется эта политика, о критериях ее эффективности, а также о размерах и источниках ее финансирования. Отдельное внимание уделено конкретным практикам, способствующим интеграции новоприбывшего населения. В заключение рассматриваются особенности ситуации в сфере управления интеграционными процессами в нашей стране и вопрос о том, в какой мере эти особенности ограничивают возможности применения европейского опыта к России.*

*Ключевые слова: иммиграция, внешняя миграция, интеграция мигрантов, иммиграционная политика, интеграционная политика, социальное включение, трудовые мигранты, беженцы, государственное управление, Евросоюз.*

*Статья поступила в редакцию 08.09.2014.*

Тема интеграции мигрантов вышла на повестку дня общественных дебатов в странах индустриально развитого мира сравнительно недавно. Первые научные публикации по этой проблеме восходят к середине 90-х годов и принадлежат европейским авторам [1, 2, 3, 4]. Представители академического сообщества в Европе встречают полное понимание бюрократического класса (зачастую они проводят и публикуют свои исследования по заказу тех или иных госструктур). Их американские коллеги находятся в менее выгодном положении: в Соединенных Штатах проблематика интеграции мигрантов традиционно не рассматривалась как предмет, достойный внимания чиновников. Включение в общество новых членов в этой “иммиграционной стране” по умолчанию считается делом людей, которых это касается, а не властей. Там, где “невидимая рука рынка” окажется недостаточной, подключаются активисты гражданского общества. Иными словами, вопросы интеграции новоприбывшего населения здесь долгое время были отданы на откуп рынку и неправительственным организациям. Однако в наши дни положение изменилось

и за океаном: государство начинает вмешиваться в эту сферу [5, 6, 7].

Важность проблемы интеграции мигрантов постепенно осознается и в России<sup>1</sup>. Если вплоть до середины 2000-х годов российский политический класс исходил из того, что иммиграции в нашу страну – явление временное, то в последнее десятилетие высшие лица государства неоднократно посылали обществу сигналы о том, что иммиграция является условием развития. Это значит, что и государству, и обществу в России пора отказаться от привычки смотреть на трудовых мигрантов как на “гастарбайтеров”. Многие из них находятся здесь не в гостях. Это – постоянные жители России и наши потенциальные сограждане, и от того, насколько успешно будет происходить их интеграция, зависит будущее страны.

Обзор управленческого опыта, накопленного в странах осевого Евросоюза<sup>2</sup>, представляется для России особенно актуальным. Дело в том, что наши европейские соседи, в отличие от Северной Америки и Австралии, привыкли считать себя “национальными государствами”. Если за океа-

---

МАЛАХОВ Владимир Сергеевич, доктор политических наук, директор Центра теоретической и прикладной политологии РАНХиГС, РФ, 119571, Москва, пр-т Вернадского, д. 82, корп. 2; профессор Московской высшей школы социальных и экономических наук, РФ, 119571, Москва, пр-т Вернадского, д. 82, корп. 9 (malakhov-vs@ranepa.ru).

<sup>1</sup> Как это часто бывает, представители академического сообщества опередили управленцев. Публикации, в которых отстаивался тезис о необходимости системных мер по инкорпорированию в российское общество мигрантов, появились раньше, чем об этом заговорили чиновники и публичные политики. См.: [8, 9, 10].

<sup>2</sup> 15 государств, из которых состоял ЕС до его экспансии на Восток в начале 2000-х годов.

ном нации складывались в результате иммиграции (отсюда самоощущение этих стран как “иммиграционных”), то в Западной Европе ситуация была иной. И в историческом плане, и в плане официально поддерживаемого нарратива иммиграция не являлась основополагающим моментом процесса *nation-building*. В этом смысле Россия – типично европейская страна. А потому ей стоит приоткрыться к наработкам западных европейцев.

### НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИОРИТЕТЫ ПОЛИТИКИ ИНТЕГРАЦИИ

К числу безусловных приоритетов интеграционной политики европейских государств относятся *трудоустройство и язык*. Эксперты и чиновники государств Евросоюза исходят из того, что индивиду достаточно иметь хорошо оплачиваемую работу и знать язык страны, чтобы вопрос о его/ее интеграции был практически решен. Если эти первейшие условия выполнены, то все остальное приложится [11, 12].

Соответственно, в качестве основных проблем, препятствующих успешной интеграции мигрантов, выделяются безработица (уровень которой среди лиц иммигрантского происхождения, как правило, существенно выше, чем в остальных группах населения<sup>3</sup>) и недостаточное знание языка принимающей страны (что мешает нормальному трудоустройству и ограничивает контакты с социальным окружением).

Кроме того, большое значение придается таким факторам, как неблагоприятные жилищные условия (проживание в ветхих строениях, в том числе в домах, предназначенных под снос, в зданиях, необорудованных необходимой инфраструктурой, в перенаселенных квартирах и т. д.); дискриминация и расизм. То обстоятельство, что при поиске работы или на рабочем месте к мигрантам относятся не как к равным себе, не говоря уже о проявлениях настоящей ксенофобии, толкает их к самоизоляции. В отдельных группах молодежи иммигрантского происхождения вырабатывается так называемая репульсивная идентичность. Характерным ее выражением является агрессия, формирующаяся как ответ на недоброжелательство

внешней среды, независимо от того, является оно реальным или надуманным.

В большинстве европейских государств программы интеграции мигрантов вырабатываются и координируются на национальном уровне. На этом же уровне осуществляется и их финансирование. Однако в последние годы развивается тенденция децентрализации в интеграционной политике: значительная часть ответственности делегируется вниз – федеральным землям в ФРГ, языковым сообществам в Бельгии ... и далее, на уровень муниципальных властей (прежде всего, отдельных городов)<sup>4</sup>. Финансирование интеграционных программ при этом остается, как правило, прерогативой центральных властей. Деньги, необходимые для реализации, например, образовательных проектов, нацеленных на улучшение показателей интеграции мигрантов в том или ином городе, поступают из *министерства образования*, а деньги на проекты по улучшению ситуации в области занятости или в жилищной сфере – соответственно от министерства труда и жилищного строительства. В то же время отдельные города, например в ФРГ, реализуют свои программы интеграции мигрантов за счет средств, выделяемых правительством той или иной федеральной земли.

В последние годы интеграционные программы финансируются и на наднациональном, общеевропейском уровне. В 2007 г. Евросоюз учредил Европейский интеграционный фонд, бюджет которого составил 825 млн. евро (1 млрд. долл. по курсу 1.23) на пятилетний срок. Учитывая, что эти средства должны были быть *почти полностью* распределены между 26 государствами (Дания не присоединилась к числу членов фонда), сумма довольно скромная. Для богатых стран, таких как Германия или Швеция, средства, поступающие из Брюсселя, – незначительная часть их расходов на программы интеграции, тогда как для новых членов ЕС из Восточной Европы эти деньги – единственный источник финансирования соответствующих программ. Размер финансирования пропорционален количеству проживающих на территории конкретного государства выходцев из “третьих стран” (т.е. из-за пределов ЕС),

<sup>3</sup> Для русского читателя ситуация непонятная; в нашем контексте безработный трудовой мигрант – противоречие в определении. Как мы уже отмечали, в Европе подобное положение возникло в результате резкого экономического спада, последовавшего за периодом подъема и сопровождавшего его массового найма, а также в результате появления “второго поколения” мигрантов, трудоустройство которых – часть острейшей проблемы обеспечения работой молодежи в условиях постиндустриальной экономики.

<sup>4</sup> Так, например, немецкое иммиграционное законодательство предусматривает выделение средств на 300-часовые языковые курсы, которым предшествует 30 часов “ориентационных курсов”, однако во Франкфурте языковые курсы финансируются в объеме 600 часов, а на ориентацию выделяется 40 часов. См.: *Handbook on Integration for Policy-makers and Practitioners*. November 2004. European Communities 2004. Available at: <http://www.refworld.org/docid/4374978b4.html> (accessed 06.06.2014).

а также зависит от масштабов программ интеграции, предложенных данным государством. Выражение “почти полностью” употреблено здесь неслучайно: отдельные государства получают 93% названной суммы, а оставшиеся 7% (57 млн. евро) предназначены для программ общеевропейского уровня [13, р. 77].

Ответственность за реализацию интеграционных программ европейские государства возлагают, в основном, на министерства и ведомства общего профиля, распределяя между ними конкретные направления работы. В то же время довольно распространена практика, когда задача интеграции новоприбывшего населения решается *одной, специально созданной для этого структурой*.

Так, в **Германии** интеграцией мигрантов занимаются министерство образования и науки, министерство по труду и социальным вопросам, а также министерство по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи. В рамках министерства внутренних дел существует Федеральное управление по вопросам миграции и беженцев (*Bundesamt fuer Migration und Fluechtlinge, BAMF*), на которое возложена основная часть работы по социальному включению мигрантов (образование, занятость, интеграционные курсы и т.д.). Бюджет *BAMF* в 2009 г. составлял 174 млн. евро, а в 2010 и 2011 гг. – по 218 млн. ежегодно. (Как видим, кризис 2008–2009 гг. на финансировании интеграционных программ не отразился.)

В **Дании** аналогичные функции выполняет министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции. Бюджет этой структуры в 2008 г. составлял 163 млн. евро, и, если бы не кризис, должен был вырасти к 2011 г. до 241 млн. (однако был сокращен). Средства в основном расходуются на ознакомительные программы и языковые курсы.

В **Нидерландах** вопросами инкорпорирования новоприбывшего населения ведает министерство жилищной политики, местных общин и интеграции. Поскольку непосредственное выполнение интеграционных программ делегировано муниципальным властям, министерство лишь координирует их финансирование. В течение ряда лет объемы расходов по этой статье бюджета были весьма значительны: более 400 млн. евро в 2008 г. и более 450 млн. евро в 2009 г., 501 млн. евро в 2010 г. Однако после 2010 г. было запланировано их существенное сокращение – до 100 млн. евро в 2015 г. Как видно, речь идет о секвестровании бюджета министерства в пять раз. Еще более драматичные сокращения коснулись программы гражданской интеграции (то есть ознакомительных

и языковых курсов для мигрантов из “третьих стран”<sup>5</sup>): без малого 440 млн. евро, выделенных в 2010 г., до менее чем 45 млн. евро в 2015 г. Подобная ситуация объясняется двумя обстоятельствами. Первое связано с тем, что большинство лиц, посещающих такие курсы, живут в стране довольно давно, и через несколько лет процесс их обучения завершится. Второе обстоятельство касается изменения политической линии правительства (под явным нажимом крайне правой Партии свободы): новые претенденты на гражданство должны будут сами оплачивать соответствующие курсы; государственную поддержку получают лишь остро нуждающиеся – люди, подпадающие под категорию “малообеспеченные семьи”.

В **Швеции** координировать интеграционную политику было поручено министерству по интеграции и гендерному равенству, однако в 2011 г. его функции были переданы министерству занятости. Что касается финансирования этой институции, то шведский случай резко контрастирует с голландским. После кризиса 2008–2009 гг. Швеция сделала упор не столько на сокращение бюджетных расходов, сколько на уменьшение разрыва в уровнях занятости местного и мигрантского населения. А для решения этой задачи необходимо даже некоторое увеличение финансирования интеграционных программ. По этой причине правительство (несмотря на давление со стороны крайне правых, возросшее после победы на выборах 2010 г. партии “Шведские демократы”) приняло бюджет на 2010–2014 гг., предусматривающий ежегодное повышение расходов на интеграционные программы примерно на 15%, то есть приблизительно на 100 млн. евро.

В **Великобритании** решение интересующих нас проблем до недавних пор находилось в ведении министерства внутренних дел (*Home Office*), однако в 2006 г. произошли институциональные изменения. С одной стороны, была создана специальная правительственная структура – Департамент по делам местных общин и местному самоуправлению (*Department for Communities and Local Government*). С другой стороны, финансирование программ, связанных с интеграцией мигрантского населения, было рассредоточено между множеством ведомств. Расходы на эти цели за последние годы не просто сократились: целый ряд программ перестал существовать. Так, в течение пяти лет после 2006 г. шло урезание средств на программу обучения английскому языку *English*

<sup>5</sup> То есть из государств за пределами ЕС. Мигранты из Румынии и других новых членов Евросоюза под эту категорию не подпадают.

*for Speakers of Other Languages*. В рамках этой программы существовал Фонд поддержки изучающих язык, из которого оплачивалась часть расходов на обучение людей с низкими доходами. Прекращена также практика выдачи грантов на помощь только что приехавшим в Великобританию мигрантам, которой до 2011 г. занималась организация под названием *Ethnic Minority Achievement Grant*. Ее функции переданы министерству образования. В 2011 г. перестала существовать и Служба по интеграции и занятости беженцев (*Refugee Integration and Employment Service*), а финансирование Совета по беженцам (*Refugee Council*) резко сокращено.

Эти изменения отражают сдвиг в идеологии правящих кругов, закрепившийся после победы на парламентских выборах Консервативной партии во главе с Дэвидом Кэмероном. Теперь принято считать, что мигранты сами должны оплачивать расходы по своей интеграции.

В **Португалии** за социальное включение мигрантов отвечает Высшая комиссия по интеграции и межкультурному диалогу. Структура сформирована сравнительно недавно (в 2007 г.), что неудивительно, учитывая относительно недавнее присоединение этого государства к клубу иммиграционных стран. Бюджет комиссии вырос с 6 млн. евро в момент создания до 13.5 млн. в 2009 г. Таким образом, несмотря на кризис, за короткое время он более чем удвоился (что отражает насущный характер проблемы интеграции новоприбывшего населения). Правда, 40% указанной суммы (5.4 млн. евро) поступило из средств Евросоюза. В 2010 г. соответствующие расходы несколько сократились, составив 12.1 млн. евро (половину из которых выделил Брюссель).

Под эгидой Комиссии создана разветвленная сеть Национальных центров по поддержке иммигрантов. В этих центрах чиновники различных ведомств ведут прием мигрантов по широкому кругу вопросов: от поиска подходящего жилья до признания дипломов об образовании и профессиональной квалификации. По инициативе Совета министров, министерства по труду и социальным вопросам и министерства образования заработала общенациональная программа обучения государственному языку “Португальский для всех”. Ее бюджет предусматривает расходование 11.4 млн. евро в течение семи лет.

В **Испании** координатором интеграционной политики является министерство занятости и иммиграции, однако основная работа по интеграции мигрантов ведется на уровне регионов (их в Испании 17) и отдельных городов (Мадрид, Барселона

и т.д.). Упомянутое министерство разработало в 2005 г. “Стратегический план по гражданству и интеграции”, в рамках которого была создана Генеральная дирекция по интеграции мигрантов с ежегодным бюджетом в несколько сот миллионов евро. Пик финансирования пришелся на 2009 г. (308.5 млн.), затем начались сокращения (166 млн. в 2010 г. и 141 млн. в 2011 г.). Кроме того, был учрежден Испанский интеграционный фонд, финансирующий соответствующие программы на уровне городских сообществ. Так, Мадрид в 2009 г. получил на реализацию своих программ по интеграции мигрантов 200 млн. евро. В последующие годы, в силу углубляющегося экономического кризиса, – в два с лишним раза меньше.

Определенная часть этих средств направляется некоммерческим организациям, занимающимся обучением языку, жилищными проблемами, дошкольным и внеклассным образованием, и, разумеется, поиском вакансий на рынке труда. В 2008–2010 гг. неправительственные коммерческие организации (НКО) получили от Генеральной дирекции по интеграции мигрантов порядка 19 млн. евро на реализацию своих программ.

“Стратегический план”, о котором шла речь выше, действовал с 2007 по 2010 г. Затем был принят второй “Стратегический план”, охватывающий период с 2011 по 2014 г. В нем нашло отражение не только сокращение финансирования (неизбежное в условиях рецессии, поразившей Испанию), но и изменение приоритетов. Если в рамках прежней стратегии основное внимание уделялось приему и обустройству вновь прибывших, то в новой стратегии центр тяжести переносится на образование, занятость и борьбу с расизмом и ксенофобией. Отдельно выделена проблема социального неравенства, особенно острая в случае с цыганским населением.

В **Ирландии** в 2007 г. был учрежден пост министра, ответственного за интеграционную политику, а в помощь ему – Государственное ведомство по интеграции с бюджетом в более чем 9 млн. евро. Сумма не такая уж маленькая, учитывая, что в 2008 г. в Ирландии работали 156 тыс. трудовых мигрантов; после кризиса их количество сократилось до 68 тыс. Сократился и бюджет ведомства (в 2011 г. он равнялся 4.1 млн. евро).

#### ИНТЕГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ПОСЛЕ КРИЗИСА 2008 г.

Как экономический кризис 2008 г. повлиял на интеграционную политику ЕС и его отдельных членов? Однозначный ответ на этот вопрос дать

нельзя. Казалось бы, кризис должен был усилить антииммиграционные настроения, что, в свою очередь, увеличило бы популярность крайне правых партий, а значит – привести к сворачиванию программ по интеграции мигрантов, разработанных ранее. Такая ситуация действительно складывается в целом ряде европейских государств (Нидерланды, Великобритания, Дания<sup>6</sup>). Однако подобный сценарий наблюдается далеко не везде. Во-первых, следует учитывать такое обстоятельство, как разрыв между символической и инструментальной политикой – тем, что бюрократический класс говорит для публики, и тем, что он реально делает. В ФРГ, например, на фоне заявлений высших лиц государства о “конце” политики “мульти-культи” интеграционные программы продолжают работать в том же объеме, что и раньше (а такие программы, напомним, в определенной мере учитывают культурную специфику мигрантов). Чиновники разного уровня весьма охотно поддерживают разговоры об “ужесточении” иммиграционной политики (при этом в вопросах въезда такое ужесточение действительно произошло), однако это не мешает им тратить на программы по интеграции мигрантов средства в объеме, предусмотренном бюджетом того или иного ведомства. Во-вторых, например, Испания, Португалия и Ирландия занимают по вопросу об интеграции мигрантов позицию, прямо противоположную той, которой придерживаются, скажем, Нидерланды или Великобритания. Возможно, это отчасти объясняется тем, что названные три государства принадлежат к числу новых стран иммиграции. И они еще не накопили усталости и чувства разочарования, как страны с длительной историей приема мигрантов. У значительной части общества в тех государствах, которые объявили о своей решимости инкорпорировать новоприбывшее население 30 и более лет назад, создалось впечатление, будто все усилия по интеграции мигрантов тщетны. Политический класс не может не реагировать на появление подобных настроений. Участники электоральной политики подыгрывают этим настроениям, беря на вооружение националистическую риторику и рассчитывая с ее помощью либо удержаться у власти, либо к власти прийти.

От страны к стране программы интеграции несколько варьируются, но их содержание в целом одинаково. Все существующие программы включают следующие меры.

<sup>6</sup> Впрочем, Дания довольно давно придерживается рестриктивной линии в вопросах иммиграции и интеграции [14, pp. 99-103].

1. Интеграционные курсы (включая языковые и “ориентационные”). В большинстве государств ЕС они называются также курсами “гражданской интеграции”. Их продолжительность – несколько сотен часов (от 300 до 600 и более), 90% из которых обычно занимает изучение языка. Остальное время отводится на приобретение базовых знаний о стране: ознакомление с государственным устройством и правовой системой (в некоторых случаях, но не всегда, также с ключевыми событиями национальной истории); с устройством повседневной жизни (работа основных государственных институтов, транспорта и т.д.). Так, во Франкфурте слушатели интеграционных курсов в сопровождении преподавателя совершают поездку на метро, посещают мэрию, заходят на почту, телеграф и т. д.

2. “Горячие линии” (*call centers*), обычно доступные в течение большей части дня (иногда круглосуточно) и работающие на нескольких языках. Так, сотрудники телефонной линии *SOS-immigrant*, созданной в Португалии, ежедневно в течение 12-ти часов отвечают на звонки на четырех языках.

3. “Настольная книга” мигранта. Руководства подобного рода издаются во многих государствах ЕС. В них кратко изложены основные сведения, касающиеся принимающей страны, и приведена жизненно необходимая информация – от адресов госучреждений до номеров телефонов организаций, прямо или косвенно занимающихся обустройством мигрантов.

4. Продуманная система социокультурной медиации. На уровне государства и гражданского общества формируются институты, выполняющие функцию посредников между мигрантами и институтами принимающей страны. К таким посредникам, или медиаторам, относятся, в частности, организации, предоставляющие переводческую помощь (например, сопровождающие женщин при посещении врача). Другой пример: НКО, занимающиеся – в том числе на волонтерской основе – решением повседневных проблем новоприбывших (жилье, трудоустройство, школа для детей и т. д.).

Во Франции, в частности, созданы центры по приему иммигрантов, которые проводят первую встречу с мигрантами непосредственно по прибытии в страну; определяют структуру потребностей конкретных групп мигрантов (необходимость в социальном пособии, образовании и т.д.); дают консультации по вопросам работы госструктур; предоставляют первичную информацию, облегчающую адаптацию к новому окружению.

## ИНДИКАТОРЫ ИНТЕГРАЦИИ

Для того чтобы “измерить”, насколько эффективными были те или иные усилия по социальному включению новоприбывшего населения, соответствующие структуры разработали систему показателей (индикаторов) интеграции: степень участия мигрантов в жизни местных сообществ; ощущение принадлежности к обществу; уровень притягивания/признания мигрантов местным населением.

Это – качественные параметры интеграции. Существуют, конечно, и количественные. К ним относятся: уровень занятости (и, соответственно, безработицы); доля получателей социальных пособий; уровень дохода; количество детей, успешно закончивших школу или, напротив, отчисленных по неуспеваемости или из-за плохого поведения.

Все эти индикаторы используются для:

- мониторинга процесса интеграции и основных его характеристик;
- формулирования дальнейших целей и приоритетов;
- определения непреднамеренных последствий принятых решений (законодательных актов, программ интеграции и т. д.);
- оценки эффективности деятельности лиц и институтов, ответственных за конкретное направление работы;
- фиксации нежелательных тенденций и их раннего предупреждения;
- вычленения проблем, подвергавшихся замалчиванию или игнорированию;
- поиска социального консенсуса в случае, если имеет место расхождение позиций относительно необходимых затрат.

В 2010-е годы в странах Евросоюза был разработан инструментарий оценки уровня интегрированности мигрантов, получивший название “Индекс интеграции мигрантов” (*Migrant Integration Policy Index*). Оценки проводятся по семи основным параметрам, каждый из которых, в свою очередь, включает в себя от дюжины до нескольких десятков позиций (всего 148 индикаторов) [15]. Параметры следующие:

- мобильность рынка труда (допуск к рабочим местам, возможность открыть собственный бизнес, условия труда, аналогичные условиям труда граждан страны, признание дипломов и сертификатов о профессиональной квалификации, выданных за пределами ЕС и т. д.);

- воссоединение семьи (легкость реализации права на воссоединение семьи или, напротив, обилие бюрократических препон в осуществлении такого права; 100 баллов присваивается странам, предоставляющим возможность приезда супруга/супруги по истечении одного года законного проживания<sup>7</sup>);

- возможности в сфере образования (допуск к институтам бесплатного образования, включая высшее);

- политическое участие (право для длительно проживающих неграждан избирать и быть избранным в органы муниципальной и региональной власти<sup>8</sup>; создавать общественные организации и политические партии и средства массовой информации; формировать консультативные органы власти);

- длительность пребывания (возможность для временных мигрантов получить продолжительный или постоянный вид на жительство, какие документы для этого необходимы, каков размер сбора за выдачу такого документа, существуют ли гарантии от депортации; кто несет расходы по оплате языковых курсов, прохождение которых необходимо для получения вида на жительство, и т. д.);

- допуск к получению гражданства (наличие в законодательстве нормы *jus soli*; минимальный предусматриваемый законом срок проживания в стране, необходимый для ходатайства о гражданстве; размер сбора за процедуру оформления гражданства; наличие или отсутствие запрета на второе гражданство и т. д. В общей сложности для оценки положения дел по этому параметру используется 34 критерия);

- антидискриминация (гарантии от нарушения принципа равенства по принципу расового или этнического происхождения, языковой или религиозной принадлежности).

Максимальное количество пунктов, которое может быть получено, – 100. Наиболее высокие показатели демонстрируют Швеция (более 80 пунктов), Португалия и Финляндия; самые низкие показатели у Кипра, Словакии и Литвы – чуть выше 30 пунктов (но коль скоро мы ограничи-

<sup>7</sup> К таким странам в Европе относятся только Швеция и Португалия.

<sup>8</sup> Речь идет о гражданах так называемых третьих стран, то есть не входящих в ЕС. Так, граждане одного из государств ЕС, проживающие на территории другого государства ЕС, имеют все политические права, включая пассивное и активное избирательное право на выборах национального уровня.

наш обзор государствами осевого Евросоюза, они не попадают в круг рассмотрения). Как справедливо отмечает российская исследовательница Е.В. Донец, данный индекс позволяет составить “довольно точное представление о сложившейся в стране системе содействия интеграции мигрантов, а также провести сравнительный анализ. Но серьезный минус “индекса” состоит в том, что с его помощью невозможно оценивать эффективность этой системы, так как сам процесс адаптации и интеграции не прямолинеен и не всегда зависит от степени участия в нем принимающего государства и общества в целом. Важны также намерения самих мигрантов, в некоторых случаях процесс тормозится отношением самих мигрантов к принимающему их обществу, а также начальной степенью готовности к интеграции” [16, с. 48].

#### СТРАТЕГИЯ ЕС НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В апреле 2010 г. в испанской Сарагосе прошла конференция министров стран Евросоюза, посвященная проблемам интеграции мигрантов. Участники конференции, высказав озабоченность текущим экономическим кризисом, тем не менее указали на необходимость расширения усилий по интеграции мигрантского населения. В качестве важнейшего инструмента для выполнения этой задачи рассматривается Европейский интеграционный фонд (вместе с другими социальными фондами). Правда, конкретных предложений относительно механизмов наполнения этих фондов не прозвучало. Министры также обратили внимание на значение долгосрочной стратегии по вопросу инкорпорирования мигрантов и еще раз зафиксировали приоритеты этой стратегии (трудоустройство, образование, борьба с дискриминацией).

При этом высокопоставленные чиновники выразили озабоченность тем, что решение проблемы интеграции мигрантов все чаще поручается не специальным ведомствам (функцией которых является решение этих проблем), а различным подразделениям исполнительной власти с более общими функциями (минтруда, минообразования, минздраву и т. д.). Делегирование интеграционной проблематики таким структурам, казалось бы, увеличивает объем финансовых и инфраструктурных возможностей, находящихся в руках управленцев, и тем самым способствует более эффективному решению задачи. Однако на деле такая практика ведет к тому, что у соответствующих министерств и ведомств, и без того перегруженных работой, появляется еще одна целевая группа. И эта группа “теряется” в числе прочих.

Рекомендации, сформулированные по итогам конференции, выглядели следующим образом.

**Центр тяжести интеграционных мер должен быть перенесен на локальный уровень.** Конкретные проблемы, с которыми сталкиваются местные сообщества и местные власти, не видны в оптике центрального правительства, а потому инструменты решения этих проблем следует искать на местном, локальном уровне (город, район или департамент определенного мегаполиса, провинция/регион). Так, только конкретной области или конкретному городу известны структурные параметры безработицы и возможные каналыощерения занятости. Поэтому финансирование интеграционных программ должно осуществляться именно на местном уровне, и на том же уровне должна вестись отчетность по их реализации.

**Особую роль в процессе интеграции мигрантов играют агенты гражданского общества – НКО.** Вместе с тем НКО являются наиболее уязвимыми акторами. Резкое сокращение финансирования (не говоря уже о его прекращении) негативно сказывается на их деятельности и, как следствие, блокирует движение в правильном направлении, проводниками которого выступали сами НКО.

**Необходим более дифференцированный подход к оценке результатов интеграционной политики.** Учитывая заметное уменьшение финансовых возможностей отдельных государств (как и ЕС в целом), чиновники и общественные активисты, вовлеченные в проблематику интеграции мигрантов, должны критически пересмотреть уже сделанное. Элементами такого пересмотра могли бы стать международный обмен опытом и поиск нестандартных подходов к решению многочисленных проблем интеграции.

#### ПРАКТИКА ИНТЕГРАЦИИ: *KNOW HOW*

Усилия активистов некоммерческих организаций (как правило, щедро поддерживаемые государством) позволили в европейских странах разработать целый комплекс конкретных мер, способствующих интеграции мигрантов.

Укажем лишь на несколько типов мероприятий, сообразно преследуемым целям.

В качестве отдельной цели можно выделить *улучшение социально-психологической атмосферы через распространение плюралистического образа общества в собственных глазах.*

Достижению такой цели способствует, среди прочего, учреждение премий журналистам

и общественным деятелям (а также общественным организациям) за заслуги в “поощрении многообразия”. Такая премия ежегодно вручается в Германии (*Deutscher Preis fuer Vielfalt*) и ряде других стран. Другое ее название: “За достижения в поощрении интеграции и многообразия”. Она может носить как общенациональный, так региональный и локальный характер. Свои премии журналистам за заслуги в развитии культурного разнообразия вручают Кельн, Берлин, Фрейбург и многие другие немецкие города, а также Вена. Учредителями премий являются как государственные структуры, так и частный бизнес. Например, Фонд Боша (*Bosch Stiftung*) или *Caritas*. Существуют и аналогичные награды общеевропейского уровня. В частности, учрежденная Комиссией ЕС премия “За разнообразие – против дискриминации”. Она предусматривает три приза для журналистов, освещающих проблемы меньшинств (помимо мигрантов это могут быть женщины и сексменьшинства). Церемония вручения премии обычно проходит в историческом помещении (например, в бывшем королевском дворце), на нее приходит множество представителей СМИ, поэтому она становится весьма заметным общественным событием.

Действенным инструментом “плюрализации” представлений общества о самом себе являются средства массовой информации (при условии, если они на регулярной основе обращаются к теме культурного разнообразия, обусловленного миграцией). Но этот инструмент еще более эффективен, если такие СМИ ориентированы именно на мигрантскую аудиторию, сфокусированы на тематике, связанной с миграцией. Пример – *Radio Multi-kulti*. Эта музыкальная радиостанция, возникшая в начале 90-х годов в Берлине, была адресована молодежной аудитории турецкого происхождения. Вещание шло по-немецки и по-турецки. Затем к турецкому и немецкому прибавилось еще четыре языка, включая русский, а пространство вещания – благодаря переходу на частоты среднего диапазона – распространилось на другие земли Федеративной республики. С появлением Интернета необходимость в вещании на средних волнах отпала, зато адресатом станции (и постоянно обновляемого веб-сайта) стала глобальная аудитория. Другой пример – созданное в 2004 г. Международное радио Афин (*Athens International Radio*). Проект задумывался как краткосрочный (он должен был просуществовать три месяца, решив задачу освещения Олимпийских игр). Однако после того как Олимпийские игры завершились, проект не закрылся. Радио продолжает трансляции и сегодня рассказывает

слушателям о греческих, балканских и европейских новостях, а также регулярно передает интервью с выдающимися людьми из мира культуры и спорта.

Другая важная цель интеграционных программ – **укрепление доверия между коренными жителями и новоприбывшим населением**. Вариантов практик, позволяющих продвинуться к этой цели, довольно много – от совместных “семейных чаепитий” и дней этнической кухни до футбольных фестивалей и “социального театра”<sup>9</sup> [17].

## АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ИНТЕГРАЦИЕЙ МИГРАНТОВ В РОССИИ

Обозначим некоторые особенности российской интеграционной политики. Пожалуй, наиболее существенной из этих особенностей является *чрезмерная централизация* принимаемых решений. Вопросы, связанные с интеграцией мигрантов, в большинстве своем относятся к числу практических, требующих рассмотрения на “земле”, то есть в конкретном контексте. Уровень их решения, позволяющий добиться максимальной эффективности, – это уровень *местных властей*. Российская же традиция такова, что основные компетенции и в разработке, и в реализации политики в той или иной сфере сосредоточены на федеральном уровне. Не является исключением и политика интеграции. Федеральный центр иногда делится частью своих полномочий с региональными властями. Но то, что носит название “местного самоуправления”, как правило, является самоуправлением лишь на бумаге. Ни реальных полномочий, ни финансовых средств местные власти не получают.

Излишняя централизация тесно связана с *авторитарно-бюрократическим стилем управления*. Российские чиновники не привыкли смотреть на граждан как на субъектов, обладающих, говоря кантовским языком, автономией воли. “Работа с населением” для них представляет собой одностороннюю коммуникацию, где власти – активная инстанция, а люди – пассивный объект административных мероприятий. Однако в столь

<sup>9</sup> Социальный театр представляет собой коллектив непрофессиональных актеров из числа мигрантов, которые разыгрывают пьесу, богатую намеками на современную городскую жизнь. Муниципальные власти помогают не только с организацией репетиций, помещением и реквизитом, но и с поиском площадки для представления. Совместные репетиции становятся средством коммуникации мигрантов с разным культурным опытом, а представление (благодаря присутствию многочисленных земляков, друзей и знакомых) – местом встречи людей разного национального происхождения.

деликатной сфере, как инкорпорирование в общество новых членов, такой способ коммуникации заведомо непродуктивен. Напряжения и противоречия, возникающие во взаимоотношениях старожилов и новоприбывших, не могут быть сняты “сверху”. Решение проблем интеграции мигрантов требует активного участия структур гражданского общества и, соответственно, тесного сотрудничества представителей государства с гражданскими активистами.

Следующее замечание, касающееся российской специфики, выходит за рамки рассматриваемого здесь административного аспекта проблемы интеграции; оно имеет отношение к концептуальной и политической ее стороне. Дело в том, что интеграция новоприбывших не есть их ассимиляция (как бы нам ни хотелось, чтобы эти понятия совпадали<sup>10</sup>). А коль скоро это так, интегрировать тех мигрантов, которые отделены от старожилов существенной культурной дистанцией, без учета их культурных особенностей невозможно. Такой учет, однако, требует от властей целого ряда шагов, встречающих со стороны местных жителей в лучшем случае непонимание и раздражение, а зачастую и противодействие. Например, строительство культовых зданий неправославных конфессий (прежде всего мечетей). Если прежний мэр российской столицы Ю.М. Лужков планировал построить в Москве порядка 30 мечетей (чтобы на каждый район приходилось по одной), то при нынешнем градоначальнике эти планы были положены под сукно. В представлении С.С. Собянина о правильном культурном облике столицы такое количество мечетей не вписывается. (Хотя, принимая во внимание несколько сотен тысяч живущих в Москве выходцев из мусульманских регионов, к которым надо прибавить московских татар и российских граждан из северокавказских республик, 30 мечетей – это немного.) В результате каждый год в первый день

Ураза-Байрама и Курбан-Байрама в районе Соборной мечети на проспекте Мира происходит столпотворение.

Эксперты, занимающиеся интересующей нас проблематикой, отмечали такую особенность нашей страны, как *неразвитость институциональной инфраструктуры*, необходимой для интеграции мигрантов. Включение мигрантского населения в жизнь принимающего общества происходит в основном спонтанно – через “рабочие коллективы, в которых ... мигранты интенсивно общаются с местными работниками, причем чаще на русском языке” [19, с. 32].

Однако в последние годы произошли заметные перемены. Власти, осознавая важность проблемы, обратили внимание на такой важный институт, как школьное и дошкольное образование. В начале 2000-х годов в Москве, в частности, появились первые группы по изучению русского языка как иностранного. Инициатором выступил Московский комитет образования (приказ о создании таких групп вышел в ноябре 2000 г.) [20]. С 2005 г. вопрос находится в ведении Департамента образования Правительства Москвы. С тех пор не только в столице, но и в целом ряде российских городов (Санкт-Петербург, Ханты-Мансийск, Ульяновск, Екатеринбург) на регулярной основе действуют программы по социокультурной адаптации и интеграции детей зарубежных мигрантов. Важнейший элемент этих программ – “Школы русского языка”. Это подготовительные классы для детей иммигрантов, не владеющих русским языком (6–8 лет).

В рамках “Стратегии социально-экономического развития Москвы до 2025 г.” предусмотрен ряд конкретных мер по включению мигрантов в городское сообщество. Помимо обучения детей русскому языку, это – ярмарки вакансий, а также программы, нацеленные на детей и подростков из проблемных семей. Например, с марта 2011 г. действует “горячая линия” при социальном приюте для детей и подростков “Алтуфьево” (под эгидой Департамента социальной защиты). Она оказывает помощь детям и подросткам, находящимся в трудной жизненной ситуации (программа “Дети улиц”) [21]. Достаточно амбициозные интеграционные программы запущены и правительством Санкт-Петербурга.

Озабоченность проблемой интеграции новоприбывшего населения проявляют и власти федерального уровня. Так, в апреле 2014 г. постановлением Правительства РФ принята программа “Содействие занятости населения”, в рамках которой предусмотрена подпрограмма “Внешняя

<sup>10</sup> Симптоматично, что уважаемые эксперты, давно и продуктивно работающие в интересующей нас области, молчаливо отождествляют интеграцию с ассимиляцией (то есть растворением мигрантов в своем новом окружении вплоть до отказа от прежней идентичности). Так, Владимир Ионцев и Ирина Ивахнюк предложили в одном из своих докладов схему, в которой фигурируют понятия “полная интеграция” и “частичная интеграция” [18, с. 3]. Под “частичной” интеграцией они понимают включение мигрантов в принимающее общество, при котором они сохраняют элементы своей культурной самобытности, из чего следует, что под “полной” интеграцией надо понимать отказ от каких-либо проявлений культурной самобытности вообще.

трудова́я миграция”. Одной из задач последней (наряду с привлечением иностранных работников в соответствии с потребностями экономики и сокращением числа незаконно занятых) является “создание условий для адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество”. Срок – 2013–2020 гг., исполнитель – Федеральная миграционная служба при участии Министерства труда и социальной защиты. Бюджетные ассигнования на реализацию программы составляют

более 209 млн. руб. В том числе порядка 27 млн. руб. ежегодно в 2014–2016 гг., а затем от 23 до 26 млн. каждый год до 2020 г. включительно<sup>11</sup>. К сожалению – и это еще одна особенность российской ситуации – структура расходов в рамках принятой программы далеко непрозрачна.

<sup>11</sup> См.: Правительство Российской Федерации. Постановление от 15 апреля 2014 г. № 298. Available at: <http://pravo.gov.ru/laws/acts/33/505756.html> (accessed 18.09.2014).

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Faist Th. Immigration, Integration, and the Ethnicization of Politics. *European Journal of Political Research*, 1994, no. 25, pp. 439-459.
2. Mahnig H. *Integrationspolitik in Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden: Eine Vergleichende Analyse*. Neuchatel: Forschungsberichte des Schweizer Forums fuer Migrationsstudien, 1998. 106 p.
3. Favell A. *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. London, Macmillan, New York, St. Martin's Press, 1998. 288 p.
4. Schuck P.H., Muenz R., eds. *Paths to Inclusion: The Integration of Migrants in the United States and Germany*. Oxford, 1997. 306 p.
5. Hochschild J.L., Mollenkopf J.H., eds. *Bringing Outsiders In: Transatlantic Perspectives on Immigrant Political Incorporation*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2009. 381 p.
6. d'Appolonia A.E., Reich S., eds. *Immigration, Integration and Security: America and Europe in Comparative Perspective*. Pittsburgh, Pa, University of Pittsburgh Press, 2008. 480 p.
7. Reitz J. G. *Warmth of the Welcome: The Social Causes of Economic Success for Immigrants in Different Nations and Cities*. Boulder, CO, Westview Press, 1998. 298 p.
8. Мукомель В.И., Паин В.А., ред. *Нужны ли мигранты российскому обществу?* Москва, Фонд “Либеральная миссия”, 2006. 165 с. [Mukomel' V.I., Pain V.A., eds. *Nuzhny li migranty rossiiskomu obshchestvu?* [Does Russian Society Need Migrants?]. Moscow, Fond “Liberal mission”, 2006. 165 p.]
9. Тюрюканова Е.В. Трудовые мигранты в Москве: “второе” общество. *Иммигранты в Москве*. Под ред. Зайнчковской Ж.А. Москва, “Три квадрата”, 2009, сс. 148-175. [Tyuryukanova E.V. Trudovye migranty v Moskve: “vtoroe” obshchestvo [Labour Migrants in Moscow: the “Second” Society]. *Immigranty v Moskve* [Immigrants in Moscow]. Ed. by Zainchkovskoi Zh.A. Moscow, “Tri kvadrata”, 2009, pp. 148-175.]
10. Дятлов В.И. *Трансграничные миграции и принимающее сообщество: механизмы и практики взаимной адаптации*. Екатеринбург, Изд-во Уральского университета, 2009. 394 с. [Dyatlov V.I. *Transgranichnye migratsii i primimayushchee soobshchestvo: mekhanizmy i praktiki vzaimnoi adaptatsii* [Transboundary Migrations and Receiving Society: the Ways of the Mutual Adaptation]. Ekaterinburg, Uralsk University Publ., 2009. 394 p.]
11. *Europa: Activities of the European Union. 2007. Common Programme for the Integration of Non-EU Member Country Nationals*. Available at: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114502\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114502_en.htm) (accessed 01.09.2014).
12. Projektjahrbuch. *Potenziale nutzen – Integration foerdern*. Bundesamt fuer Migration und Fluechtlinge, 2009. 290 p.
13. Collett E. *Immigrant Integration in Europe in Time of Austerity*. Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, March 2011. 30 p.
14. Howard M.M. *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge, Cambridge University Press Howard, 2009. 244 p.
15. *Migrant Integration Policy Index*. Available at: [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu) (accessed 01.09.2014).
16. Донец Е.В. О возможных направлениях разработки системы показателей адаптации и интеграции мигрантов. *Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика. Материалы чтений памяти Е.В. Тюрюкановой*. 12 июня 2012 г. Под ред. Чудиновских О.С., Донец Е.В. Москва, МАКС Пресс, 2012, сс. 46-53. [Donets E.V. O vozmozhnykh napravleniyakh razrabotki sistemy pokazatelei adaptatsii i integratsii migrantov [On Possible

- Directions of Development of a System of Indicators of Migrants' Adaptation and Integration]. *Trudovaya migratsiya: tendentsii, politika, statistika. Materialy chlenii pamyati E.V. Tyuryukanovoi*, 12.02.2012. [Materials of a Conference the Memory of E.V. Tyuryukanovoi, 12.02.2012. Ed. by Chudinovskikh O.S., Donets E.V.]. Moscow, MAKS Press, 2012, pp. 46-53.]
17. Варшавер Е. *Мигранты. Интеграция. Двадцать успешных практик. Неопубликованный манускрипт.* [Varshaver E. *Migrants. Integration. Twenty Successful Practices.* (In Russ., forthcoming).] Available at: <http://papers.ssrn.com> (accessed 20.08 2014).
18. Ионцев В., Ивахнюк И. *Модели интеграции мигрантов в России. Научно-исследовательский отчет 2013/12.* КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции, Европейский университетский институт, 2013. [Iontsev V., Ivakhnyuk I. *Modeli integratsii migrantov v Rossii. Nauchno-issledovatel'skii otchet 2013/12* [Models of the Integration of Migrants in Russia. Research Report 2013/12]. KARIM Vostok – Konsortsium prikladnykh issledovaniy po mezhdunarodnoi migratsii, Publ. European University Institute. 2013.]
19. Мукомель В.И. *Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски.* Москва, “Спецкнига”, 2013. 37 с. [Mukomel' V.I. *Politika integratsii migrantov v Rossii: vyzovy, potentsial, riski* [Politics of Immigrants' Integration in Russia: Challenges, Opportunities, Risks]. Moscow, “Spetskniga”, 2013. 37 p.]
20. *Интеграция мигрантов средствами образования: опыт Москвы.* Москва, Издательский дом “Этносфера”, 2008. 111 с. [Integratsiya migrantov sredstvami obrazovaniya: opyt Moskvy [The Integration of Migrants by Means of Education: Experience of Moscow]. Moscow, Publ. “Etnosfera”, 2008. 111 p.]
21. Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф., Ажгихина Н.И. *Стратегия интеграции трудящихся мигрантов.* [Tyuryukanova E.V., Florinskaya Yu.F., Azhgikhina N.I. *Strategiya integratsii trudyashchikhsya migrantov* [The Strategy of Labor Migrant Integration.] Available at: [http://www.ruj.ru/\\_projects/the-strategy-of-social-integration-of-migrant-workers-.php](http://www.ruj.ru/_projects/the-strategy-of-social-integration-of-migrant-workers-.php). (accessed 01.09.2014).

**IMMIGRANTS INTEGRATION AS AN ADMINISTRATIVE PROBLEM:  
THE CASE OF THE EUROPEAN UNION**

(MEMO Journal, 2015, no. 1, pp. 77-87)

Received 08.09.2014.

*MALAKHOV Vladimir Sergeevich, Moscow School of Social and Economic Sciences (MSSES), 82-2, Vernadskogo Prospect, Moscow, 119571, Russian Federation; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), 84-9 Vernadskogo Prosp., Moscow, 119571, Russian Federation (vmalachov@yandex.ru).*

*The paper is focused on the immigrant integration policies within the European Union in terms of their aims and priorities, institutional design, and financing. Among the issues raised by the article are the criteria allowing evaluation the effectiveness of these policies. Special attention is given to good practices promoting social inclusion of the newcomers. This is, first of all, measures which help to build confidence between the locals and the migrants. In addition, the author addresses the question concerning the specific features of the Russian case. Up until the mid-2000s, the Russian political class assumed that immigration to our country is a temporary phenomenon, however in the last decade the high rank officials have repeatedly indicated that immigration is a condition for development. This implies that both politicians and civil society in Russia have to abandon looking at migrants as “guest workers”. Many of them are here for good. They are permanent residents and potential citizens of Russia, so the future of the country depends on how successful they will be integrated. Along with the illusion of temporality there are other features of the Russian specificity. The author argues that this specificity is made by the over emphasis of the cultural dimension of the integration process and integration policies, at the expense of structural ones. A further feature of the Russian specificity is the absence of empowerment of local authorities. It is rather at the local than at the central level that the most salient integration problems arise and could be solved. So the author suggests moving from a super-centralized bureaucratic system to a more democratic one.*

*Keywords: immigration, immigrant integration, immigration policy, integration policy, social inclusion, European Union, Russia.*

*About author:*

*MALAKHOV Vladimir Sergeevich, Doctor of Political, Professor, Director of the Center of Political Theory and Applied Political Science.*