

Т. А. Васильева³

ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ ИНОСТРАНЦЕВ В КОНТЕКСТЕ МЕЖКУЛЬТУРНОГО ДИАЛОГА

Для современного периода характерно возрастание мобильности населения. В условиях развития информационных технологий, транспортных средств и связи миграционные процессы приобретают многомерный характер. Люди все чаще выезжают за пределы государства, в котором они проживают, с целью обучения, трудоустройства или осуществления предпринимательской деятельности. Глобализация создает условия для трудоустройства не только высококвалифицированных профессионалов в области финансов, страхования, банковского дела, коммуникаций, но и для трудящихся-мигрантов, занятых в сфере сельского хозяйства, строительства, благоустройства территории, общественного питания, гостиничного сервиса, индустрии развлечений, обслуживания личных потребительских нужд.

Межгосударственная миграция, то есть добровольное или вынужденное перемещение людей через государственные границы, приобретает характер универсального явления и все чаще рассматривается как «институционализированная форма социальной мобильности в современном обществе»⁴. По экспертным оценкам, в 2005 году

число лиц, проживавших за пределами государства, в котором они родились, превышало 200 млн человек⁵. Широкомасштабная миграция способствует размыванию культурной и религиозной однородности населения, увеличению числа групп с полярными ценностными системами, а также культурной дистанции между старыми и новыми жителями страны. Эта дистанция субъективно осознается на персональном уровне и проявляется в различиях в мировоззрении, поведении, образе мышления, представлениях о базовых ценностях.

Вместе с тем в современном демократическом обществе сосуществование представителей различных культур возможно только на принципах равноправия и уважения достоинства личности. В этом контексте особое значение приобретает проблема интеграции мигрантов, которую многие государства рассматривают в качестве одного из важнейших направлений своей миграционной политики.

В научной литературе интеграция рассматривается как процесс превращения мигрантов в признанных членов сообщества, предполагающий взаимодействие между институтами принимающего государства и мигрантами, способствующий изменению институциональных рамок и форм социальных связей в стране пребывания⁶. Этот процесс предполагает, с одной стороны, обязанность

³ Старший научный сотрудник Института государства и права РАН, член Экспертного совета Комитета по делам национальностей Государственной Думы Федерального собрания РФ, кандидат юридических наук, доцент.

⁴ См.: *Penninx R.* Conclusions and Directions for Research // *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art* / eds. R. Penninx, M. Berger, K. Kraal. Amsterdam, 2006. P. 312.

⁵ *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action.* Global Commission on International Migration. 2005. October. URL: <http://www.gcim.org/en/finalreport.html>

⁶ См.: *Penninx R.* Integration Policies for Europe's Immigrants: Performance, Conditions and Challenges. An expert Paper for the Sachverständigenrat für Zuwanderung and Integration. 2004. URL: <http://dare.uva.nl/document/14073>

принимающего общества обеспечить формальные права мигрантов таким образом, чтобы они имели возможность участвовать в экономической, социальной, культурной и гражданской жизни страны пребывания, с другой — обязанность мигранта уважать основные нормы и ценности принимающего общества и активно участвовать в процессе интеграции, не утрачивая своей идентичности.

Необходимость разработки интеграционной политики в отношении мигрантов первыми из европейских государств осознали Швеция (в середине 1970-х гг.) и Нидерланды (в начале 1980-х гг.). Первоначально идея интеграции долгосрочных мигрантов в этих государствах связывалась с всесторонней реализацией концепции равноправия в условиях развитой социальной государственности. При этом необходимой составляющей для успешной интеграции иностранцев, проживавших на территории страны, признавалась достаточно жесткая иммиграционная политика, ограничивающая приток в страну новых мигрантов. В частности, политика интеграции иностранцев предусматривала предоставление данным лицам избирательных прав на муниципальных выборах (Швеция — в 1976 г., Нидерланды — в 1985 г.) и упрощение доступа к натурализации. Соответствующие меры рассматривались в качестве средств, способствовавших интеграции иностранцев.

С середины 1990-х годов интеграция иностранцев превратилась в одну из главных политических проблем европейской политики. В настоящее время большинство мигрантов прибывают в государства Западной Европы в связи с воссоединением семей и поиском убежища. То есть у принимающего государства практически отсутствует возможность выбора новых жителей страны, многие из которых не знают ее языка и не обладают какой-либо профессиональной квалификацией. В этих условиях главная задача государства состоит в социально-экономической и культурной интеграции мигрантов, предоставлении им минимального набора знаний и инструментов, обеспечивающих их самостоятельность в принимающем обществе и снижение государственных затрат на социальную помощь данным лицам.

Государства Западной Европы придают особое значение тому, чтобы мигранты в процессе интеграции усвоили основные ценности и нормы принимающего общества и выучили язык государства пребывания, поскольку незнание языка, как правило, является основным барьером для интеграции мигрантов. Согласно швейцарскому Закону «Об иностранцах» интеграция невозможна, если иностранец не сближается со швейцарским обществом и не усваивает принятый в стране образ жизни, в особенности если не изучает государственный язык (ч. 4 ст. 4).

Ряд государств Западной Европы (Австрия, Дания, Германия, Финляндия, Нидерланды, Франция) на законодательном уровне предусмотрели введение программ интеграции для лиц, прибывающих в страну или уже находящихся в ней. Как правило, принимающее государство предоставляет участнику программы возможность пройти интеграционный курс, направленный на обучение государственному языку, ознакомление с историей и традициями страны¹, первичную ориентацию на рынке труда и профессиональную подготовку. После проведения индивидуального собеседования, направленного на выявление образовательного уровня, профессиональной квалификации и языковой подготовки иностранца, определяется интеграционный план для конкретного лица и заключается соглашение между заинтересованным лицом и тем муниципалитетом, где проживает иностранец.

¹ В Бельгии, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Люксембурге и Нидерландах мигрантов знакомят с основополагающими ценностями Евросоюза в рамках интеграционных программ для прибывающих в страну граждан третьих стран.

В настоящее время существуют две разновидности интеграционных программ. Наибольшее распространение получили программы первичной адаптации для мигрантов, предусматривающие обязательное прохождение интеграционных курсов (Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Нидерланды, Франция). В соответствии с Законом «О временном пребывании и проживании иностранцев в Австрии» интеграционное соглашение заключается с гражданами третьих стран, пребывающими на временной или долгосрочной основе в стране² с целью получения базовых знаний по немецкому языку (ч. 1 ст. 14). Граждане третьих стран, заключившие соответствующее соглашение, должны выполнить его предписания в течение пяти лет после получения первичного или дополнительного разрешения на пребывание (ч. 8 ст. 14). Федеральное правительство компенсирует расходы на освоение первого модуля интеграционного соглашения (обучение чтению и письму по-немецки), если он будет завершен в течение первого года после начала выполнения соответствующих обязательств (ч. 1 ст. 15).

Значительно реже встречаются добровольные интеграционные программы, которые являются обязательными только для безработных или лиц, живущих на социальное пособие (Швеция, Финляндия). Согласно финскому Закону «Об интеграции иммигрантов и принятии лиц, ищущих убежище» мигранты, зарегистрированные в качестве лиц, ищущих работу или получающих социальное пособие, имеют право на индивидуальный интеграционный план — соглашение, заключаемое между муниципалитетом, бюро по трудоустройству и заинтересованным лицом, — предусматривающий меры по поддержке мигранта и членов его семьи в процессе получения знаний и навыков, необходимых для успешной адаптации в обществе и трудовой деятельности (ч. 1 ст. 10, ч. 1 ст. 11).

Интеграционный план может предусматривать оказание содействия в изучении финского или шведского языка, профессиональное консультирование и реабилитацию, практическую подготовку, тренинги и другие меры, которые будут признаны обоснованными (ч. 2 ст. 11). Интеграционная программа должна быть разработана в течение пяти месяцев после утраты работы или начала получения социальной помощи. Максимальный срок действия интеграционного плана — три года после включения человека в число жителей соответствующего муниципалитета (ч. 2 ст. 10). Мигранты, нуждающиеся в социальной помощи, имеют право на получение интеграционного пособия в течение одного года при условии соблюдения плана (ст. 13, 14). Невыполнение обязательств, предусмотренных интеграционным планом, может повлечь сокращение размеров социальной помощи или лишение пособия (ст. 15). Бюро занятости может принять решение о приостановлении действия плана через месяц после приема мигранта на постоянную работу, начала предпринимательской деятельности или профессионального обучения на постоянной основе (ч. 3 ст. 10).

Первоначально интеграционные программы имели сугубо гуманитарную направленность, однако в последнее время они стали трансформироваться в инструменты внутреннего иммиграционного контроля для «отсева» потенциально нежелательных мигрантов. В 1999 году только Германия в качестве условия для получения разрешения на постоянное пребывание требовала знания языка. В настоящее время мигранты должны успешно пройти интеграционный курс для того, чтобы получить право на проживание и доступ к социальным благам в Германии,

² Данное правило не распространяется на тех граждан третьих стран, которые заявляют о том, что в ближайшие 24 месяца срок их пребывания в стране не будет превышать 12 месяцев.

Нидерландах, Австрии, Дании¹. Обычно успешное прохождение интеграционного курса в той или иной мере связано с предоставлением разрешения на пребывание или его продлением.

Яркий пример действия новых подходов — принятие нидерландского закона об интеграции за рубежом, вступившего в силу 15 марта 2006 года. Согласно нидерландскому законодательству некоторые иностранные граждане, прибывающие в Нидерланды на длительный срок, должны первоначально получить разрешение на временное пребывание для въезда в страну. В соответствии с новым законом иностранцу для получения разрешения необходимо продемонстрировать базовые знания голландского языка и основных концепций голландского общества в ходе обязательного экзамена по гражданской интеграции, проводимого в Посольстве Королевства Нидерландов или консульстве на территории своей страны по телефону². Результаты этого экзамена действительны в течение одного года. Человек, не сдавший экзамен, не может оспорить его результаты в административном или судебном порядке, ему необходимо пройти экзамен повторно, заплатив необходимую сумму.

Действие этого акта распространяется на иностранных граждан в возрасте от 18 до 65 лет, которые хотят создать семью с жителями Нидерландов, воссоединиться с членами своей семьи, проживающими в данной стране, а также на священнослужителей, прибывающих в эту страну с целью трудоустройства. Однако его положения не распространяются на граждан государств — членов Европейского Союза, стран, входящих в Европейскую экономическую зону, Австралии, Канады, Новой Зеландии, США, Швейцарии, Южной Кореи и Японии.

Закон внес существенные коррективы в традиционную концепцию интеграции. Во-первых, интеграция полностью утратила социальную направленность и превратилась в форму иммиграционного контроля. Во-вторых, существенно видоизменились временные и территориальные рамки прохождения интеграционных программ, поскольку от лица требуют продемонстрировать элементарное знание голландского языка и осведомленность о реалиях нидерландского общества еще до его въезда в страну. По прибытии в Нидерланды иностранцы, сдавшие экзамен в государстве своего происхождения, должны продолжить прохождение интеграционного курса. По данным Службы иммиграции и натурализации, введение интеграционного экзамена за рубежом было одной из основных причин сокращения на 20 % числа ходатайств о воссоединении семей в 2006 году. В первый год экзамен сдавали менее 5 тыс. человек, причем 90 % из них успешно прошли это испытание³. Вероятно, это послужило одной из причин того, что с 15 мая 2008 года Правительство Королевства Нидерландов ужесточило требования к знанию голландского языка в рамках проведения интеграционного экзамена за рубежом.

Правозащитники обратили внимание на то, что данный закон имеет явно дискриминационный характер, поскольку предполагает различное обращение с представителями развитых и развивающихся государств. По их мнению, власти страны не представили каких-либо убедительных доказательств того, что уровень развития страны каким-либо образом влияет на способность и желание нового мигранта успешно интегрироваться в общество госу-

дарства пребывания⁴. Несмотря на серьезную критику нидерландского закона, в рамках Европейского Союза было признано целесообразным усилить интеграционный компонент при приеме иностранцев, в частности увеличить количество языковых курсов и курсов гражданской ориентации мигрантов в государстве их происхождения⁵. Нидерландские подходы к интеграции лиц, претендующих на воссоединение с членами своей семьи, были восприняты в качестве модели в Германии, Дании, Франции и Великобритании, где разработали или приступили к разработке соответствующих законодательных мер.

Как показывают исследования, мигранты наилучшим образом адаптируются в благоприятном социальном и политическом окружении, способствующем более успешному усвоению значимых правил поведения в принимающем обществе и постепенному отходу от многих прежних социальных и культурных привычек. В качестве благоприятных условий для интеграции иностранцев в научной литературе выделяются: безопасное проживание и облегчение воссоединения семей в стране пребывания, поощрение натурализации и борьбу с дискриминацией⁶.

Одним из способов решения проблем, возникающих в процессе совместного проживания мигрантов и основного населения страны, облегчения контактов между представителями различных культур является развитие межкультурного посредничества. Такая неформальная практика предотвращения и урегулирования конфликтов между представителями различных культур в полиэтничном обществе на основе принципов добровольности, беспристрастности и конфиденциальности получила развитие во многих европейских странах.

В Португальской Республике в соответствии с Законом 105/2001 был учрежден институт социально-культурных посредников, призванных содействовать интеграции мигрантов и этнических меньшинств, развитию межкультурного диалога и социальной сплоченности. В обязанности социально-культурных посредников входят предотвращение и разрешение социально-культурных конфликтов, облегчение контактов между лицами, предоставляющими определенные профессиональные услуги, и потребителями этих услуг, которые имеют различное культурное происхождение. В настоящее время социально-культурные посредники действуют в школах, институтах здравоохранения и социального обслуживания.

Национальный центр поддержки иммигрантов на своих курсах подготовил 58 социально-культурных посредников из числа мигрантов, имеющих высшее или незаконченное высшее образование. Все они прошли курс обучения в течение 32 дней и 5-дневную стажировку и в 2004 году приступили к выполнению своих обязанностей. Среди первых социально-культурных посредников из числа иммигрантов были не только представители португалоязычных государств (Кабо-Верде — 11, Гвинея — 10, Бразилия — 5, Ангола — 3, Мозамбик — 2), но и представители постсоветских государств (Россия — 4, Украина — 4, Беларусь — 1, Молдова — 1)⁷.

⁴ Представители Правительства Королевства Нидерландов заявляли, что государства, граждане которых не должны проходить соответствующий экзамен, имеют сходный с Нидерландами уровень социального, экономического и политического развития, не порождают потоки нежелательных мигрантов, граждане этих стран не испытывают проблем с интеграцией в Нидерландах.

⁵ Commission of the European Communities. Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 1 September 2005. A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. COM (2005) 389 final.

⁶ Niessen J. Immigration, Citizenship and the Benchmarking of Integration in the EU // The Nexus Between Immigration, Integration and Citizenship in the EU. Challenge, Liberty and Security. Collective Conference Volume. 2006. April. P. 33.

⁷ См.: Olivera A., Galego A. M., Godinho L. M. M. A Mediação Sócio-Cultural: Um Puzzle em Construção. Lisboa, 2005. P. 86–95.

¹ В Дании и Нидерландах интеграционный тест должны сдавать даже супруги граждан страны.

² В настоящее время результаты экзамена определяются автоматически компьютером, хотя до ноября 2007 года их одновременно фиксировал специальный экзаменатор.

³ См.: The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act // Human Rights Watch. 2008. May. № 1. P. 19–20.

В Италии в 1999 году была предложена модель разумной интеграции, которая предполагала сохранение целостности личности мигрантов, упразднение организационных, культурных и языковых барьеров, осложнявших доступ данных лиц к социальным благам и услугам, в том числе путем специальной профессиональной подготовки лиц, осуществляющих непосредственные контакты с мигрантами, а также использование межкультурных посредников. В рамках этой модели на законодательном уровне было предусмотрено заключение соглашений с объединениями, действующими в интересах мигрантов, о приеме на работу иностранцев, имеющих разрешение на пребывание в стране на срок не менее двух лет, в качестве межкультурных посредников для развития отношений между органами управления и иностранцами.

В Испании половина средств Государственного фонда по приему, интеграции и образованию расходуется на школы с целью оказания поддержки молодым мигрантам в течение начального периода обучения и приема на работу межкультурных посредников.

Одно из важных условий интеграции мигрантов — развитие конструктивного диалога с государственными органами и общественными объединениями государства пребывания. Во многих странах на общенациональном уровне создаются консультативные органы, участвующие в разработке приоритетов миграционной политики, в которых представлены граждане других государств, являющиеся мигрантами.

В Испании в 1995 году был учрежден Форум социальной интеграции мигрантов, в состав которого входят представители администрации, объединений мигрантов и организаций, оказывающих содействие данным лицам. В задачу этого консультативного органа входят: разработка предложений и рекомендаций по вопросам интеграции мигрантов в испанском обществе; доведение до сведения государственных органов предложений общественных объединений, действующих в сфере иммиграции и защиты прав иностранцев; подготовка заключений в отношении государственных планов, программ и предложений, которые могут оказать воздействие на интеграцию иностранцев.

В настоящее время данная структура действует при Министерстве труда и социальных вопросов Королевства Испания. Отбор организаций, которые могут представлять интересы мигрантов в рамках форума, осуществляется министерством на основании публичного соперничества соответствующих организаций с учетом определенных критериев (уставные цели и территориальные рамки деятельности, опыт реализации программ для мигрантов, наличие эффективных управленческих структур, степень охвата данных групп населения страны и т. д.). Проведение консультаций с форумом является обязательным при выдвижении любых правовых и практических инициатив, связанных с интеграцией мигрантов.

В Швейцарии в 1970 году была учреждена Федеральная комиссия по вопросам иностранцев, в состав кото-

рой входят представители кантонов и муниципалитетов, организаций работодателей и трудящихся, религиозных организаций, объединений иностранцев, проживающих в стране. Эта комиссия отвечает за осуществление федеральной интеграционной политики, публикует рекомендации по миграционной проблематике, выражает свое мнение в ходе обсуждения в федеральном парламенте вопросов, связанных с миграционной политикой. Согласно Закону об иностранцах 2005 года комиссия, в состав которой входят швейцарцы и иностранцы, рассматривает экономические, культурные, политические, демографические проблемы, вопросы социального порядка, связанные с пребыванием иностранцев в стране (ч. 1, 2 ст. 58). Данная структура сотрудничает с федеральными, кантональными и коммунальными структурами, службами, оказывающими помощь иностранцам, комиссиями по делам иностранцев, действующими на кантональном и коммунальном уровнях, объединениями иностранцев и неправительственными организациями, действующими в сфере интеграции (ч. 3 ст. 58).

Следует отметить, что в ряде стран (Италии, Испании, Португалии, Германии) профсоюзы поощряют участие иностранных трудящихся в своей деятельности, создают специальные структурные подразделения, ориентированные на учет интересов данных лиц. Итальянские профсоюзы традиционно поддерживают все инициативы, связанные с борьбой с дискриминацией и расширением прав мигрантов. Не случайно в 1996 году количество членов профсоюзов среди мигрантов (44 %) превысило число входящих в профсоюзы итальянских трудящихся (36,6 %)¹. В Испании были образованы Секретариат по эмиграции и иммиграции в рамках Конфедерации рабочих комиссий, Секретариат социальных действий в составе Всеобщего союза трудящихся для учета законных интересов мигрантов и оказания им содействия в поиске работы и при осуществлении трудовой деятельности. Соответствующие структуры основных профсоюзов Португалии (Всеобщая конфедерация португальских трудящихся — Национальный интерсиндикал) разрабатывают специальные программы профессиональной подготовки для мигрантов и их потомков, оказывают правовую помощь данным лицам, в частности в процессе урегулирования статуса нелегальных мигрантов.

Таким образом, в европейских странах разработаны разнообразные механизмы, обеспечивающие учет интересов мигрантов и оказание эффективного содействия лицам, въехавшим в страну и пребывающим на ее территории на законных основаниях, в ходе первичной адаптации и последующей социализации в принимающем обществе. Анализ практики этих стран представляет особый интерес для Российской Федерации, которая стала государством иммиграции позднее, чем западные державы, и не имеет долгосрочного опыта решения проблем, связанных с межгосударственной миграцией в контексте межкультурного диалога.

Е. М. Глиняная²

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОГО УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Анализ современной миграционной ситуации и рассмотрение ее перспектив свидетельствуют о том, что ми-

грационные процессы в долгосрочной перспективе будут приобретать для Украины все большую значимость.

¹ См.: Kotic A., Triandafyllidou A. Active Civic Participation of Immigrants in Italy. European Research Project POLITIS. Oldenburg, 2005. P. 13. URL: <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/download/Italy.pdf>.

² Доцент Одесской национальной юридической академии (Украина), кандидат юридических наук.