

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЗАПИСКА

Интеграция

Дисклеймер

Данная информационная записка была подготовлена для целей межправительственных консультаций, состоявшихся летом 2021 года. Консультации послужили обновлению Плана действий Пражского процесса и его шести тематических областей. На четвертой Министерской конференции в октябре 2022 г. будет одобрен новый План действий, который определит рамки сотрудничества в рамках Пражского процесса на 2023–2027 гг.

Секретариат Пражского процесса
Международный центр развития миграционной политики (ICMPD)
Гонзагагассе 1
А-1010 Вена
Австрия
www.pragueprocess.eu

© Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена, скопирована или передана в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, запись или любую систему хранения и поиска информации, без разрешения владельцев авторских прав.

Эта публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», являющейся компонентом проекта «Механизм партнерства по миграции», при содействии Европейского Союза.

Содержание данной публикации не отражает точку зрения Европейского Союза.

Интеграционная политика в регионе Пражского процесса

Интеграция иммигрантов и их детей имеет решающее значение как для социальной сплоченности, так и их способности стать самостоятельными и продуктивными гражданами. Она также является условием для приятия местным населением дальнейшей иммиграции. Должным образом интегрированные мигранты уменьшают демографическое давление и помогают удовлетворить существующие потребности рынка труда. И наоборот, отсутствие интеграции создает многочисленные проблемы для принимающих обществ и самих мигрантов. В то время как традиционные страны иммиграции уже много лет уделяют должное внимание интеграции мигрантов, государства, менее затронутые иммиграцией, только недавно начали заниматься этой областью политики. Несмотря на различие интеграционной политики в разных странах, существующие вызовы в большинстве случаев аналогичны.

В **Индексе интеграции MIPEX** предоставлены данные о 38 государствах Пражского процесса. Большинство из них попадают в категорию, которая характеризуется «полублагоприятной политикой интеграции», результатом которой является примерно равное количество препятствий и возможностей для иммигрантов с точки зрения участия и поселения. В целом иммигранты имеют доступ к большинству основных прав и защищенности в долгосрочной перспективе, но все еще не имеют равных возможностей для полноценного участия во всех сферах жизни. Как правило, иммигранты сталкиваются с дополнительными препятствиями в новых странах назначения – **в Прибалтике, на Балканах, в Центральной и Восточной Европе** – где количество мигрантов относительно небольшое, а уровень антииммиграционных настроений высокий. Тем временем, **Швеция, Финляндия и Португалия** обеспечивают наиболее благоприятные условия для интеграции в регионе Пражского процесса. **Литва, Латвия, Хорватия, Словакия, Болгария, Польша, а также Россия** проводят несколько неблагоприятную интеграционную политику, либо отказывая в интеграции, либо предоставляя ее только «на бумаге». Население России иностранного происхождения, представляющее собой одну из наиболее многочисленных групп, сталкивается со многими препятствиями и несколько неблагоприятными перспективами для долгосрочной интеграции. Более благоприятные условия существуют в **Молдове, Украине** и в **ЕС**.

Подавляющее большинство государств Пражского процесса улучшили свою интеграционную политику за последние пять лет, при этом наиболее позитивные сдвиги были реализованы в **Ирландии и Турции**. Интеграционная стратегия Ирландии на 2017-2020 годы создала благоприятный подход, ориентированный на равные права и возможности. Тем временем Турция, являющаяся одной из основных стран иммиграции, реализовала Стратегию гармонизации и Национальный план действий (2018-2023 гг.) для содействия координации между соответствующими учреждениями и обеспечения основных прав, таких как образование, здравоохранение и рынок труда, а также недискриминация. **Дания**, напротив, значительно отступила от своих обязательств по интеграции в 2015-2020 годах после пережитого всплеска смешанных миграционных потоков.

Национальная политика внутри **ЕС** является более выраженной и совпадает в областях, охваченных законодательством ЕС, таких как базовая безопасность, права и защита. В то же время **образование и политическое участие** остаются слабым местом для многих государств-членов. Ученики-иммигранты недополучают целевую поддержку, которая бы помогла отстающим наверстать упущенное или быстро выучить местный язык. Учителя и другие ученики по-прежнему плохо осведомлены в вопросах разнообразия и иммигрантов. В части политического участия у большинства иммигрантов мало возможностей влиять на политику, определяющую их повседневную жизнь, и улучшать ее, поскольку компетентные органы не отчитываются перед ними.

Экономическая интеграция мигрантов остается не менее сложной задачей. Практически везде уровень безработицы среди иммигрантов выше, чем среди коренного населения. В ЕС разрыв в оплате труда мигрантов и национальных работников на **Кипре, в Словении, Италии, Португалии, Люксембурге и Австрии** увеличился с 2015 г. В целом за выполнение той же работы мигрант зарабатывает примерно на 20% меньше, чем национальный работник. Трудовые мигранты-женщины сталкиваются с «двойным ущемлением в зарплате» как мигранты и как женщины, отчасти потому, что они составляют подавляющее большинство домашних работников. Наблюдаемое **несоответствие навыков**, когда мигранты часто оказываются на работе, не отражающей их уровень квалификации или образования, также требует более серьезного политического рассмотрения. Практически везде иммигрантам сложно получить должную оценку своей квалификации, особенно приобретенной за рубежом. Проблема передачи навыков и опыта между странами подрывает успешную интеграцию.

Внезапный рост числа мигрантов в 2015 г. негативно повлиял на интеграционную картину. **СМИ** создали довольно неблагоприятное общественное восприятие миграции и мигрантов, препятствуя таким образом их интеграции. Беженцам особенно трудно добиться своевременной экономической и социальной интеграции. В **Германии**, напр., многие беженцы слишком долго живут в беженских приютах, в основном изолированно от немецкого общества, ожидая свободного места на интеграционных курсах или не имея возможности работать из-за длительных согласовательных процедур.

Активизация интеграционных усилий: ключевые направления и рекомендации

Государствам следует рассмотреть конкретные действия на всех этапах интеграционного процесса от предотъездных мер и до политики долгосрочной интеграции. Их необходимо реализовать на национальном и местном уровнях при активном участии гражданского общества. Связанные с этим проблемы касаются не только новоприбывших, но часто также граждан, являющихся мигрантами во втором или даже третьем поколении. Успешная политика интеграции является не только краеугольным камнем хорошо функционирующей системы управления убежищем и миграцией, но также может способствовать диалогу со странами-партнерами.

Успешные интеграционные меры требуют раннего реагирования и долгосрочных инвестиций. Интеграция может начинаться еще до прибытия. Внедрение и расширение **предотъездных мер** (напр., обучение, ориентационные курсы) и их эффективная привязка к послеприездными мерами могут значительно облегчить и ускорить процесс интеграции, в т.ч. в контексте переселения и спонсорства со стороны сообщества. Онлайн-услуги могут быть особенно эффективными на предотъездном этапе, помогая мигрантам выучить язык и приобрести навыки. Оценка навыков, проведенная на предотъездном этапе, также может помочь мигрантам быстрее интегрироваться на рынке труда.

Женщины-мигранты сталкиваются с дополнительными препятствиями в своей интеграции. Они чаще въезжают в страну, чтобы присоединиться к члену семьи и выполнять домашние обязанности, что может воспрепятствовать их полноценному участию на рынке труда или в образовании. По сравнению с женщинами из числа местного населения женщины-мигранты чаще имеют избыточную квалификацию для своего места работы. Учет **гендерных аспектов** также имеет решающее значение для развития восходящей мобильности между поколениями. Чем лучше интегрированы родители-мигранты и особенно матери, тем более положительны результаты для их детей. Тем не менее, женщины-мигранты часто недостаточно охвачены основными интеграционными предложениями.

Интеграция начинается с момента прибытия мигрантов в принимающие сообщества. Это происходит в каждой деревне, городе и районе, где мигранты живут, работают и ходят в школу. Таким образом, место поселения мигрантов может повлиять на их интеграционные перспективы. Именно поэтому работа с интеграционной политикой на **местном уровне** имеет решающее значение. Создание сети мегаполисов может способствовать обмену передовым опытом. Между тем доля мигрантов, поселившихся в сельской местности, относительно невелика. При этом они, как правило, хуже интегрируются по большинству показателей как из-за общей нехватки базовых услуг во многих сельских районах, так и из-за отсутствия конкретных услуг поддержки, в которых нуждаются мигранты. Местным властям следует создавать общие пространства, такие как культурные и спортивные объекты, чтобы предотвратить сегрегацию. Кроме того, они должны взаимодействовать со всеми соответствующими субъектами, в т.ч. с гражданским обществом, образовательными учреждениями, работодателями и социально-экономическими партнерами, церковью, организациями диаспоры и самими мигрантами. В конечном итоге интеграция требует комплексного **подхода на уровне общества в целом**.

Признание навыков и квалификации, приобретенных за рубежом, должно происходить быстрее и проще. Национальные власти должны сделать все, чтобы процедуры признания иностранных квалификаций были быстрыми, справедливыми, прозрачными и доступными. Мигрантам следует предоставлять всю соответствующую информацию о практике признания. Также важно повышать сопоставимость квалификаций. В связи с этим может оказаться полезным содействие сотрудничеству между национальными центрами признания (напр., через сеть ENIC-NARIC) и более активный обмен информацией о предоставлении **дополнительных или промежуточных курсов**.

Изучение **местного языка** имеет решающее значение для успешной интеграции. Однако оно не должно прекращаться через несколько месяцев после прибытия, но также должно продолжаться на курсах среднего и углубленного уровней и адаптировано к потребностям различных групп. Сочетание языковой подготовки с развитием других навыков или опытом работы и с сопутствующими мерами, такими как уход за детьми, оказалось особенно эффективным для улучшения доступа к языковой подготовке и ее результатов. Хотя инструменты электронного обучения языкам существуют во многих государствах Пражского процесса, новые технологии можно было бы гораздо активнее использовать в этой области без полной замены очного обучения. Учитывая недостаток знаний и существующие возможности для инноваций в области новых технологий, содействие исследованиям и обмену знаниями имеет особенно важное значение. Более того, предлагаемые промежуточные курсы в дополнение к образованию, полученному за рубежом, могут помочь мигрантам завершить свое образование или продолжить учебу в принимающей стране. Наконец, стоит как можно раньше обеспечивать понимание законов, культуры и ценностей принимающего общества, напр., через курсы гражданской ориентации. Курсы должны начинаться по прибытии и сопровождать мигрантов в процессе их интеграции.

Необходимо оказывать постоянную поддержку в повышении квалификации и проведении переподготовки, в т.ч. посредством процедур валидации для неформального и информального обучения. Властям необходимо обеспечить участие большего числа мигрантов в высококачественном **профессиональном образовании и подготовке**. Особенно полезным является организация интенсивного обучения на рабочем месте в соответствии с потребностями местного и национального рынка труда. Государства должны активно поддерживать работодателей в оценке и признании уровня квалификации своих сотрудников. Внедрение **ускоренной оценки** уровня профессионального образования кандидатов для конкретной работы могут быть полезны в этом отношении. Такие страны, как Германия и Австрия, разработали компьютерные

тесты для определения навыков и содействия раннему профилированию беженцев и мигрантов. Их опыт может быть ценен для других стран. Специально разработанные онлайн-платформы также обладают большим потенциалом для облегчения **подбора рабочей силы** и обеспечения доступа иммигрантов к профессиональной подготовке, где они по-прежнему недостаточно представлены, несмотря на существенные потребности. Улучшение профориентации и консультаций по возможностям обучения наряду с улучшением информационно-просветительских программ также могут стать предпосылкой успеха.

Мигранты и граждане мигрантского происхождения играют ключевую роль для экономики и рынка труда. Это также было видно во время кризиса COVID-19, который четко продемонстрировал их вклад в оказание жизненно необходимых услуг. Успешная **интеграция на рынке труда** это не только моральный долг, но и экономический императив, поскольку она может принести значительные экономические выгоды, включая фискальную прибыль, внести вклад в национальные пенсионные схемы и национальное благосостояние в целом. Это требует активного сотрудничества самых разных субъектов, в т.ч. государственного и частного секторов. Кроме того, необходимо повышать уровень осведомленности о дискриминации в процессе найма и на рабочем месте, а также усиливать антидискриминационные меры.

Предприниматели-мигранты способствуют экономическому росту, создают рабочие места и помогают в восстановлении после пандемии. Однако им часто не хватает необходимых сетей и знаний нормативно-правовой и финансовой базы, или они сталкиваются с трудностями при получении доступа к кредитам. Таким образом, им требуется дополнительная поддержка за счет упрощения доступа к финансированию, обучению и консультациям. Цифровые технологии могут помочь сделать финансовые услуги более доступными. Мигрантам также можно помочь в их предпринимательской деятельности через специализированные программы обучения и наставничества, а также включение предпринимательства в интеграционные программы.

Больше детей-мигрантов должно участвовать в качественном и инклюзивном **образовании** в раннем детстве. Учителя должны в большей мере обладать необходимыми навыками, а также иметь ресурсы и поддержку, необходимые для управления мультикультурными и многоязычными классами. Это принесет пользу как детям-мигрантам, так и детям из числа местного населения. Учебные программы можно улучшить для улучшения оценки и мобилизации индивидуального лингвистического опыта учащихся как ключевого навыка. Более активное привлечение медицинских и социальных служб, как и родителей, также может улучшить результаты обучения детей-мигрантов. В этом отношении не менее важно обеспечить доступность и стоимостную приемлемость внеклассных досуговых мероприятий и занятий спортом. Детям обычно требуется дополнительная поддержка, наилучшим образом обеспечивающая интересы ребенка. Несовершеннолетним без сопровождения взрослых, достигшим возраста обязательного школьного образования, могут потребоваться индивидуальные программы поддержки.

Содействие интеграции и предоставление возможностей молодым людям из групп риска через образование, культуру, молодежные мероприятия и спорт может дополнительно способствовать предотвращению **радикализации**. Сотрудничество со специалистами-практиками и местными субъектами может быть особенно эффективным в предотвращении радикализации. Государства должны поддерживать специалистов-практиков первой линии в разработке передовых методов борьбы с насильственным экстремизмом, отчужденностью, обеспечивать повышение устойчивости, а также реабилитацию и реинтеграцию в общество.

Национальные власти должны обеспечить равный доступ к регулярным услугам **здравоохранения**, в т.ч. по охране психического здоровья, и активно информировать мигрантов о сопутствующих правах, противодействуя при этом любым формам дискриминации. Предоставляемые услуги должны быть адаптированы к особым потребностям конкретных групп мигрантов, таким как лица, страдающие от травм, жертвы торговли людьми или гендерного насилия, несовершеннолетние без сопровождения взрослых, пожилые люди или лица с инвалидностью и особенно беременные женщины (дородовой и послеродовой этапы). Мигранты часто сталкиваются с дополнительными проблемами, такими как ограниченный доступ к медицинскому страхованию или его привязка к их статусу проживания, языковые барьеры и ограниченные знания о получении доступа к услугам, скудные финансовые ресурсы или проживание в неблагополучных районах с более низким качеством медицинских услуг. Таким образом, национальные системы должны адаптироваться к этим вызовам и особым потребностям мигрантов. Проведение обучения медицинских работников по вопросам управления разнообразием и описанных конкретных уязвимостей стало бы ценным первым шагом. В этом отношении государства Пражского процесса могут использовать различные проекты и учебные материалы, разработанные в рамках программ здравоохранения.

Государства и местные муниципалитеты должны содействовать получению мигрантами и беженцами **доступа к адекватному и доступному жилью**, а также активно бороться с дискриминацией и сегрегацией на рынке жилья. Компетентным органам необходимо обеспечить подход, интегрирующий жилищную политику с другими видами политики в области доступа к занятости, образования, здравоохранения и социальных услуг. Доступное и автономное жилье надлежащего качества для беженцев и соискателей убежища, которые могут претендовать на международную защиту, должно предоставляться как можно раньше.

Поскольку общественное восприятие имеет значение, будущая интеграционная политика должна содержать сильную коммуникационную составляющую, способствуя развитию **сбалансированного и фактологического освещения в СМИ**, при этом признавая и обращаясь к проблемам и возможностям, которые приносит миграция. Работа с представителями СМИ, образовательными учреждениями, а также организациями гражданского общества является ключом к улучшению информирования о реалиях миграции и интеграции. Эти усилия должны включать традиционные и новые СМИ, в т.ч. социальные сети и сообщества блогеров, которые могут охватить аудиторию разного возраста и происхождения. Инклюзивная политика создает «добродетельный круг» интеграции, который способствует открытости и взаимодействию. Мигранты и коренные жители с большей вероятностью будут взаимодействовать в странах, где инклюзивная политика относится к иммигрантам как к равным. Инклюзивная политика способствует укреплению положительного отношения и создает общее чувство принадлежности, благополучия и доверия.

Современные технологии открывают новые возможности для модернизации и улучшения доступа к интеграционным и другим сервисам. **Цифровые государственные услуги** должны использоваться инклюзивно и быть доступными для мигрантов, поскольку в противном случае они могут усилить неравенство, а не сократить его. Кризис COVID-19 показал потенциал цифровизации услуг, таких как образование, языковые и интеграционные курсы. Однако такое развитие также четко продемонстрировало, что мигранты часто сталкиваются с препятствиями в получении доступа к цифровым курсам и услугам из-за отсутствия необходимых устройств или необходимых языковых и цифровых навыков для их использования. Важно организовывать курсы цифровой

грамотности для мигрантов и обеспечивать, чтобы цифровые государственные услуги были инклюзивными по своему характеру, легко доступны и адаптированы для разного населения. Особенно полезным может быть привлечение самих мигрантов к их разработке и дальнейшему развитию.

Эффективная интеграционная политика должна основываться на надежных свидетельствах ее конкретных результатов. Важно **контролировать и оценивать** эффективность политики в долгосрочной перспективе, а также иметь точные и сопоставимые данные о масштабах и характере дискриминации, от которой страдают мигранты. Разработка и обновление систем мониторинга для выявления основных проблем и отслеживания прогресса во времени так же важны, как и наличие данных о результатах интеграции на национальном и местном уровнях.

Большинству стран Пражского процесса все еще не хватает опыта в сфере интеграции, и они только сейчас начинают формировать соответствующую политику. Во всем регионе граждане третьих стран по-прежнему живут хуже, чем коренные жители, с точки зрения занятости, образования и социальной интеграции. Это означает, что всем странам необходимо активизировать разработку эффективных интеграционных стратегий. Признавая, что интеграция касается всего общества, связанные с ней усилия могут представлять собой марафон, а не спринт.

Ссылки

1. Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов. План действий по интеграции и инклюзивности на 2021-2027 гг. Доступно по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:758:FIN>
2. Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf
3. МОТ (2020). Разрыв в оплате труда мигрантов: понимание различий в оплате труда мигрантов и граждан страны. Доступно по ссылке: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_763803.pdf
4. МИПЭКС (2020). Страницы стран и основные выводы отчета. Доступно по ссылкам: <https://www.mipex.eu/> и <https://www.mipex.eu/key-findings>
5. Индекс интеграции MIPEX (2020). Данные за 2019 год. Доступно по ссылке: <https://www.mipex.eu/play/>
6. ОЭСР (2020). Как подготовить политики интеграции к будущему? Дебаты по миграционной политике, № 20, январь 2020 г. Доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-20.pdf>
7. ОЭСР/Европейский Союз (2018) Показатели интеграции иммигрантов: заселение в 2018 г. Доступно по ссылке: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-2018/indicators-of-immigrant-integration-introduction-and-overview_9789264307216-5-en;jsessionid=uT32oJZytFtuBlISLKaPpyRS.ip-10-240-5-60
8. Стефан Тринес (2019). Состояние интеграции беженцев в Германии в 2019 г. Доступно по ссылке: <https://wenr.wes.org/2019/08/the-state-of-refugee-integration-in-germany-in-2019>