



PRAGUE PROCESS
ПРАЖСКИЙ ПРОЦЕСС

Проект финансируется
Европейским Союзом.



ERIS Совместное руководство

по принципам, процедурам и стандартам
политики интеграции иностранцев

Июль 2015



MINISTRY OF THE INTERIOR
OF THE CZECH REPUBLIC



BM.I



REPUBLIC OF AUSTRIA
FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR



EUROPE
INTEGRATION
FOREIGN AFFAIRS
FEDERAL MINISTRY
REPUBLIC OF AUSTRIA



ICMPD
International Centre for
Migration Policy Development



Проект финансируется
Европейским Союзом.



Настоящее Руководство по принципам, процедурам и стандартам политики интеграции было разработано в рамках проекта ERIS (Разработка совместных принципов, процедур и стандартов интеграции иммигрантов, в особенности трудовых иммигрантов, между Российской Федерацией и Европейскими партнерами в контексте Плана действий Пражского процесса), который был финансирован Европейским Союзом и реализовывался в период 2013 – 2015гг.

Руководство является результатом совместной работы специалистов из миграционных и интеграционных органов Чешской Республики, Австрии и Российской Федерации, при поддержке Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD), в рамках проекта ERIS. Цель руководства – представить в комплексе государственную политику интеграции иностранцев; её теоретические предпосылки; отношения к другим областям политик также как и конкретные примеры из интеграционной практики. Руководство намеренно представить принципиальные предложения и рекомендации относительно построения и дальнейшего развития национальных систем интеграции.

Проект ERIS был реализован под эгидой Пражского процесса. Пражский процесс – это целенаправленный диалог о миграции, который поддерживает миграционные партнерства и обмен информацией между странами Европейского Союза, Шенгенской зоны, Восточного партнерства, Западных Балкан, Средней Азии, Российской Федерации и Турции.

Проект ERIS и данное Руководство способствовали выполнению четвертого приоритета Плана действий Пражского процесса (“Содействие интеграции легально проживающих мигрантов в принимающих обществах”). В этом отношении, Руководство рекомендовано всем государствам, участвующим в Пражском процессе, как неформальный ориентир для совершенствования национальных интеграционных систем.

Руководство было разработано при поддержке Европейского Союза. Ответственность за содержащуюся в нем информацию несут исключительно партнеры ERIS и ее никак нельзя воспринимать как отражение мнений Европейского Союза.

Электронная версия документа доступна на:

www.pragueprocess.eu; www.icmpd.org

Контактная информация

Международный центр по развитию миграционной политики(МЦРМП)

Тел: +43 1 504 4677 0

Факс: +43 1 504 4677 – 2375

icmpd@icmpd.org

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
О ПРОЕКТЕ ERIS	9
ЦЕЛЬ ПОСОБИЯ, МЕТОДИКА, СТРУКТУРА	10

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

I.1	Последние тенденции интеграционной политики – Европейский контекст	13
I.2	Интеграционные системы в странах проекта ERIS: Австрия, Чехия и Российская Федерация	17
I.3	Роль принимающих обществ в интеграционном процессе	23
I.3.1.	Изменение отношения принимающего общества к иммигрантам	23
I.3.2	Повышение открытости регулярных структур для мигрантов	24
I.3.3	Антидискриминационная политика	26
I.4	Иммиграция и интеграция	28

РАЗДЕЛ II. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ИНТЕГРАЦИОННЫХ СИСТЕМ

II.1	Предотъездные интеграционные меры	31
II.1.1	Предотъездное языковое тестирование	32
II.1.2	Предотъездные ориентационные меры	34
II.1.3	Предотъездные меры и организованный найм рабочей силы	37
II.2	Ориентация иммигрантов	41
II.2.1	Доступ к информации и информационным каналам	41
II.2.2	Принципы эффективной коммуникации	44
II.2.3	Тематические области, охваченные ориентационными мерами и материалами	44
II.2.4	Структура печатных информационных материалов	47
II.2.5	Продолжение ориентационных мер и их оценка	47
II.3	Языковая интеграция	49
II.3.1	Меры овладения языком молодыми иммигрантами	51
II.3.2	Языковое тестирование	55
II.3.3	Языковые курсы для взрослых мигрантов	57
II.4.	Участие иммигрантов на рынке труда	60
II.4.1	Экономическая польза от иммиграции	61
II.4.2	Административная среда и интеграция на рынке труда	63
II.4.3	Избранные категории иммигрантов на рынке труда	64
II.4.4	Интеграция на рынке труда принимающих стран	70

РАЗДЕЛ III. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

III.1	Построение национальных интеграционных систем	75
II. 1.1	Цикл интеграционной политики	75
III.1.2	Методы мониторинга и оценки	81

ПРИЛОЖЕНИЕ

План действий Пражского процесса	86
----------------------------------	----

Предисловие

Иммиграция иностранцев и их интеграция является одной из наиболее публично обсуждаемых тем в большинстве иммиграционных стран. Как в странах с давней историей иммиграции, так и в “недавних” иммиграционных странах, обсуждение интеграции происходит ярко и интенсивно на политическом, публичном и академическом уровнях. Будучи двойственным явлением, иммиграция несет с собой как возможности, так и вызовы. С одной стороны, квалифицированные трудовые иммигранты могут помочь удовлетворить потребности рынков труда и решить другие проблемы, связанные с негативными демографическими тенденциями. С другой стороны, принимающие общества начинают осознавать, что отсутствие эффективной и правильно координированной государственной интеграционной политики может создать определенные проблемы, решать которые зачастую сложно, долгосрочно и дорого.

В последнее время многие традиционно эмиграционные государства все больше начали превращаться в привлекательные страны назначения для иммигрантов из других стран. Эта тенденция, наблюдаемая во многих странах Пражского процесса, идет рука об руку с экономическим ростом в соответствующих странах с одной стороны и новыми потребностями, возникающими в силу фактического демографического развития, особенно на национальных рынках труда с другой. Однако интеграция является чрезвычайно сложным процессом, а за последние 10-15 лет в государственной интеграционной политике более опытных иммиграционных стран произошли существенные изменения парадигмы. Из-за всего этого властям “новых” иммиграционных стран сложно сориентироваться и понять оптимальные пути реагирования на вновь возникающие проблемы.

В этой связи три страны-участницы проекта ERIS – Австрия, Чешская Республика и Российская Федерация – решили разработать стандарты Пражского процесса по интеграции и предложить их всем странам, которые вынуждены выстраивать свои национальные интеграционные системы, или тем, которые пытаются обеспечить их дальнейшее развитие.

Интеграционная политика в разных странах отличается из-за специфического контекста, размера и состава мигрантского населения и многих других факторов. В то же время, как показало сотрудничество по проекту ERIS, даже страны с разными характеристиками и опытом иммиграции разделяют некоторые общие вызовы и приходят к разработке подобных мер в области интеграции. В этой связи, в настоящем Руководстве представлены примеры конкретных видов политики, мер и программ, но за читателями остается право решать, какие виды политики и при каких предпосылках могут быть успешно реализованы в специфическом национальном контексте.

В частности, в Руководстве речь идет о практике предотъездной подготовки иммигрантов, ориентационных мерах по прибытии, специфических мероприятиях по овладению языком и интеграции на рынке труда. В документе также представлены рекомендации, касающиеся административных и институциональных аспектов управления интеграцией с одной стороны, а также измерения и оценки интеграционного процесса с другой. И, наконец, в Руководстве обсуждается роль принимающего общества: интеграция является двусторонним процессом, который предполагает права и обязанности как иммигрантов так и принимающего общества. Интеграционная политика требует финансовых и других ресурсов, и может потребоваться время, перед тем как появятся её результаты. В средне – и долгосрочной перспективе, однако, интеграционная политика представляет инвестицию с высокой отдачей.

Эффективная государственная интеграционная политика помогает усилить положительное влияние иммиграции (обеспечение спроса на рынке труда, приобретение человеческого капитала, компенсация негативных демографических тенденций, увеличение культурного разнообразия, развитие стран, отправляющих иммигрантов и пр.) и предотвратить отрицательные последствия иммиграции (расслоение общества, вопросы безопасности, пространственная сегрегация, растрата мозгов, трудовая эксплуатация и пр.). Не в последнюю очередь, интеграционные меры помогают иммигрантам выполнять их жизненные планы и стремления, строить их жизни в новых местах, найти новое будущее в принимающих странах. Так, государственная интеграционная политика является мощным инструментом, а инвестиции в хорошо продуманные интеграционные меры окупают себя.

Я твердо убежден и искренне надеюсь, что это Руководство покажется вам своевременным и полезным инструментом для дальнейшей работы в области интеграции иммигрантов.



Томаш Урубек

Департамент по вопросам иммиграционной политики и убежища, Министерство внутренних дел Чехии

О проекте ERIS

Настоящее Руководство является одним из основных итогов проекта ERIS –Интеграционные стандарты ЕС-России.

Проект ERIS (полное название “Разработка совместных принципов, процедур и стандартов интеграции иммигрантов, в особенности трудовых иммигрантов, между Российской Федерацией и Европейскими партнерами в контексте Плана действий Пражского процесса”) осуществлялся в период 2013-2015 гг. как финансируемый ЕС проект, в рамках которого государственные органы Австрии, Чешской Республики и Российской Федерации обменивались знаниями и практикой в области интеграции иностранцев. В проекте, в частности, принимали участие Федеральное министерство внутренних дел Австрии, Федеральное министерство европейских дел, интеграции и иностранных дел Австрии, Министерство внутренних дел Чехии и Федеральная миграционная служба Российской Федерации. Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD) оказывал непрерывную организационную и экспертную поддержку на протяжении всего периода реализации.

Общей целью проекта ERIS являлось содействие дальнейшему развитию систем управления миграцией в сфере интеграции легально проживающих иммигрантов. В частности, проект способствовал обмену знаниями в области интеграционной политики между всеми партнерами проекта по правовым, институциональным, процедурным и организационным

требованиям к действенной интеграционной политике. Он позволил наладить и поддерживать межведомственное сотрудничество между миграционными и интеграционными органами партнеров-участников проекта. В-третьих, проект был посвящен совместной разработке принципов, процедур и стандартов интеграционной политики, которые подытожены в настоящем Руководстве.

Философия проекта ERIS была основана на допущении, что проблемы и возможности, связанные с интеграцией, имеют ряд сходств во всех государствах, принимающих мигрантов, но в то же время в каждой стране часто приходится применять свои специфические меры. Поэтому страны-участницы выработали собственные решения общих и частных проблем в сфере интеграции, а обмен соответствующей положительной практикой и накопленным опытом повышает эффективность дальнейшего развития интеграционной политики в государствах-участниках.

Целью проекта ERIS являлось содействие реализации Плана действий Пражского процесса¹, одной из 22 задач которого является интеграция иностранцев. Реализация проекта проходила под эгидой Пражского процесса, и было решено, что результаты проекта, полученные совместно Австрией, Чешской Республикой и Российской Федерацией, будут доступны всем государствам Пражского процесса в качестве отправной точки для расширения национальных возможностей в сфере интеграции.

1 Пражский процесс – это целевой миграционный диалог, способствующий налаживанию миграционных партнерств между странами Европейского Союза, Шенгенской зоны, Восточного партнерства, Западных Балкан, Центральной Азии, Российской Федерацией и Турцией (50 стран-участниц). Содействие интеграции легально проживающих мигрантов является одним из 22 приоритетов Плана действий Пражского процесса на 2012-2015 гг., согласованного в ноябре 2011 г. на Министерской конференции в Познани. См. Приложение I.

Цель Пособия, методика, структура

Настоящее пособие:

- представляет ключевые элементы интеграционной политики и разъясняет ее связь с другими областями
- представляет примеры существующей интеграционной политики, как в контексте передовой практики, так и приобретенного опыта
- предлагает пошаговое руководство по созданию или дальнейшему развитию национальных интеграционных систем

Цель Пособия

Настоящий документ является результатом двух с лишним лет интенсивного обмена знаниями и опытом в области иммиграции и интеграционной политики, происшедшего между компетентными органами Австрии, Чехии и Российской Федерации в рамках проекта “ERIS”.

Целью пособия является комплексное представление государственной интеграционной политики, ее теоретических основ, ее связи с другими областями политики, а также конкретных примеров интеграционной практики. И, наконец, настоящее пособие предлагает принципиальные идеи и рекомендации по созданию и дальнейшему развитию национальных интеграционных систем.

При разработке пособия его авторы, эксперты в области интеграции из трех стран-участниц проекта “ERIS”, пытались представить все описанные виды политики в непосредственном контексте их изначального развития. Интеграционная политика имеет свои различия в каждой стране, особенно в части целевых мероприятий на политическом уровне; в то же время представляется возможным выделить некоторые интеграционные проблемы и ответные мероприятия, общие для ситуации, сложившейся в большинстве иммиграционных стран. Синхронность различий и аналогий интеграционных процессов и политики в трех странах с различной иммиграционной историей и традициями получило убедительное подтверждение в ходе реализации проекта ERIS. В свете этого, настоящее пособие не ставит перед собой задачу предложить точный и универсальный план создания интеграционных систем; в то же время, оно предлагает ряд выводов, рекомендаций и примеров из области интеграционной политики, которые могут быть применимы и адаптированы к различным контекстам.

Актуальность Пособия для стран Пражского процесса

Как отмечалось выше, и невзирая на все различия, проблемы и возможности, связанные с интеграцией, свидетельствуют о ряде общностей для всех государств и обществ, принимающих мигрантов. Привлечение государственных органов, обладающих опытом работы, и взаимный обмен между ними в со-

ответствующих областях политики, а также применение подходов, основанных на общих принципах, процедурах и стандартах, расширит их возможности благодаря взаимному обучению и взаимодействию по улучшению качества интеграционной политики, а также позволит передавать проверенные знания тем государствам, которые находятся на более ранних этапах развития своих национальных систем интеграции. В то же время, ситуация в области интеграции иммигрантов зависит от численности иммигрантского населения, социальных, культурных и религиозных особенностей мигрантских общин и конкретной иммиграционной истории. Поэтому государства выработали конкретные контрмеры в ответ на возникающие перед ними проблемы.

Еще одним важным аспектом, придающим значимость настоящему пособию для стран-участниц Пражского процесса, является тот факт, что в последние годы традиционные страны-отправители мигрантов все больше превращаются в страны назначения для международных мигрантов. Данная тенденция является результатом успешного преобразования и экономического роста, повышающих их привлекательность для трудовых мигрантов. Демографическое развитие также играет свою роль. Страны со стареющим населением и сокращением населения трудоспособного возраста все больше зависят от иммигрантов в восполнении дефицита рабочей силы – тенденции, которая в будущем будет оказывать все большее влияние на многие страны-участницы Пражского процесса. Такие изменения в миграционных схемах ставят перед миграционными органами соответствующих стран новые проблемы, требующие выработки работоспособной интеграционной политики и системы.

Таким образом, интеграционная политика вплетается в конкретную историческую, политическую, экономическую и культурную среду, а ее организация должна отображать специфику иммиграционной ситуации в стране с учетом численности и состава мигрантского населения. Ввиду этого, представляется сложным предложить универсальные подходы и методики для создания интеграционной системы. Однако это не означает, что иммиграционные страны со сформированными интеграционными системами не могут предложить важные знания и опыт странам, находящимся “в начале пути” по разработке интеграционной системы. Все обстоит как раз наоборот – такие страны, как Австрия, Чехия или Российская Федерация, могут показать много примеров положительной практики и поделиться богатым опытом в области интеграции. Таким образом, настоящее Пособие задумано как отправная точка и богатый источник информации для лиц, формирующих политику, которые задействованы в создании или дальнейшем улучшении своих национальных интеграционных систем. В конечном итоге, именно они будут принимать решение о возможности и путях применения предоставленной информации

и примеров интеграционной политики и мер в соответствующих странах.

Создание Пособия

Настоящее пособие построено на столпах совместной деятельности и обмена знаниями в рамках проекта ERIS. Фактическое сотрудничество между партнерами началось с общего обмена информацией о соответствующих интеграционных системах и их сравнения. После этого был проведен анализ последних событий в интеграционной политике государств-членов ЕС для сравнения подходов, принятых странами-партнерами проекта ERIS, с общеевропейскими тенденциями и текущим состоянием дел в области формирования интеграционной политики. Следующим шагом страны-партнеры проекта ERIS обсудили и согласовали политические области, которые они посчитали наиболее важными в контексте интеграционной политики. Среди них предотъездные подготовительные и послеприездные ориентационные меры, роль и деятельность интеграционных центров, изучение языка и тестирование, а также интеграция на рынке труда. Затем были организованы соответствующие обмен знаниями и опытом, кабинетные исследования, семинары и учебные визиты. Структура пособия отражает выше перечисленные приоритетные области:

Пособие начинается концептуальным **введением** в области интеграции, интеграционную политику и интеграционное управление, уделяя основное внимание общим тенденциям и последним событиям.

Интеграционные системы трех стран-партнеров проекта ERIS представлены в сравнительном обзоре, отражающем сходства и различия между соответствующими национальными моделями.

В концептуальном введении содержится и анализ связи между **иммиграцией** и **интеграцией**. Сегодня многие признают, что успех индивидуальных интеграционных процессов в значительной мере зависит от подготовленности иммигрантов. В то же время, интеграционную политику необходимо корректировать с учетом специфики профилей и потребностей конкретных иммигрантских групп.

Второй раздел пособия посвящен конкретным областям интеграции и последовательности шагов отдельных интеграционных процессов. В соответствии с этими шагами, в первом разделе речь идет о **предотъездных интеграционных мерах**. Такой относительно новый подход к интеграционной политике предлагает пространство для двустороннего сотрудничества между странами происхождения и назначения, а также предусматривает проведение информационно-просветительских кампаний, курсов языковой и профессионально-технической подготовки, проверку уровня владения языком или организованный найм трудовых иммигрантов.

Во второй главе этого раздела анализируются **ориентационные** мероприятия, проводимые после прибытия иммигрантов в страну назначения. Таким образом, в этой главе рассматривается организация и деятельность **интеграционных центров**, через которые многие страны организуют конкретную реализацию **интеграционных мер** для новоприбывших иммигрантов.

В третьей главе обсуждается овладение **языком** как краеугольный камень интеграции иммигрантов.

В ней описаны принципиальные подходы к организации языковых курсов, а также тестированию языковых навыков.

Четвертая глава посвящена вопросу интеграции и **рынка труда**. Интеграционные меры могут обеспечить полное включение иммигрантов, только в том случае, если эти лица обладают доступом к социально признанной и финансово вознаграждаемой деятельности. Трудоустройство и предпринимательство являются не только источниками дохода, но и основой самореализации и социального признания. Они обеспечивают независимость и повышают степень социального участия. Успех на рынке труда зависит не только от уровня подготовки, навыков и мотивации иммигрантов, но и от организации соответствующих национальных систем в принимающих странах; иммиграционная система и система организации проживания, национальные рынки труда и дополнительные виды политики, включая признание квалификации и доступ иммигрантов к основным услугам рынка труда существенно влияют на результативность иммигрантов на рынке труда.

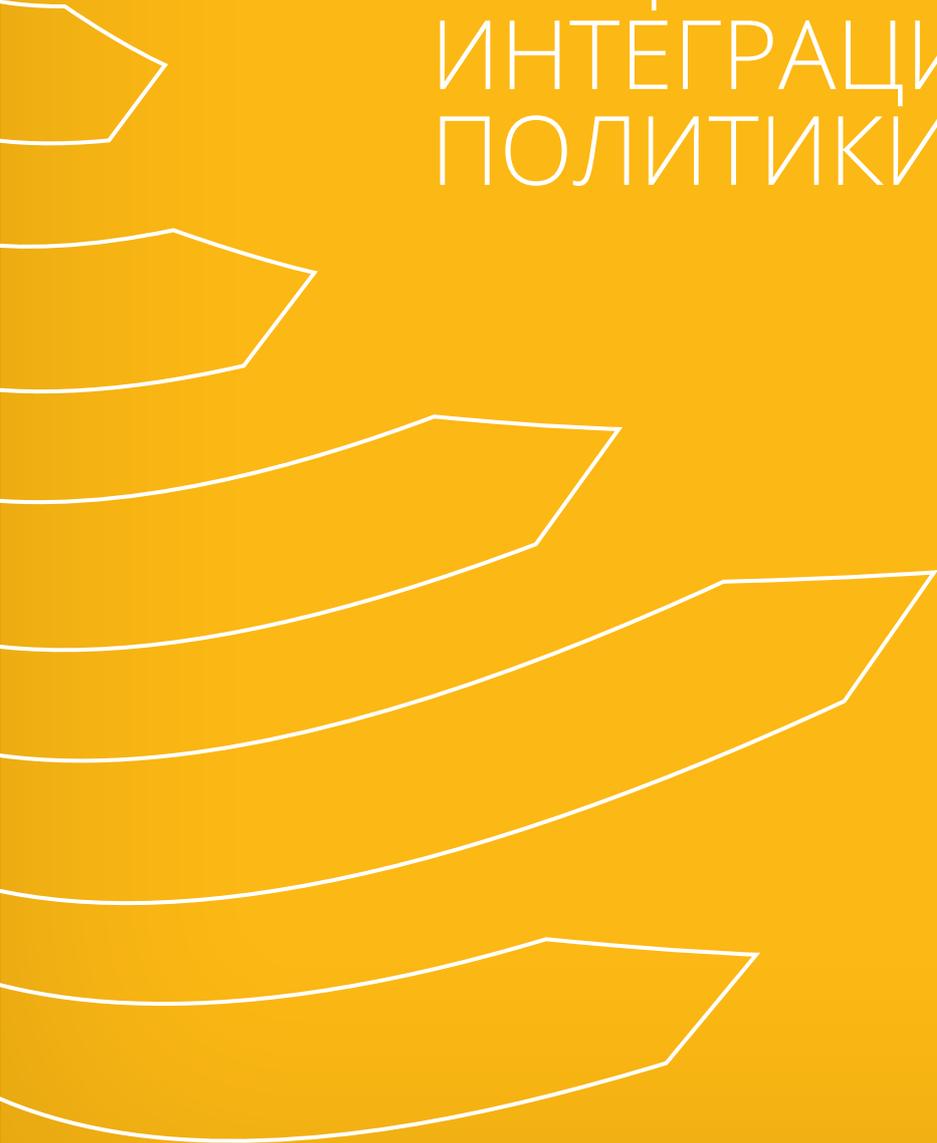
В третьем разделе настоящего пособия представлен обзор **институциональных, административных и организационных аспектов** управления интеграцией. В нем обсуждаются такие вопросы, как разделение задач между определенными субъектами, межведомственное сотрудничество, квалификационные требования и подготовка персонала, предоставляющего интеграционные услуги.

Отдельная глава в данном разделе посвящена вопросам интеграционных **индикаторов**, а также **измерению** и **оценке** интеграции иммигрантов, предоставляющим ценную обратную связь и информацию о социальных реалиях для дальнейшего улучшения интеграционной политики.

Использование пособия

Настоящее пособие составлено в помощь компетентным органам в странах, намеревающихся развивать свою интеграционную политику. Концептуальные части являются введением в тему и ее подразделы, а также служат повышению уровня общего понимания чрезвычайно сложного процесса и его связей с другими областями политики. Следующие за ними практические части содержат примеры конкретной интеграционной политики и мер в разных областях и служат отправной точкой для дальнейшего развития национальных интеграционных систем стран-участниц Пражского процесса.

Для удобства ориентации в тексте в настоящем Пособии применяются различные графические решения для определенных видов информации, таких как примеры национальной практики или рекомендации. Большинство национальных примеров сопровождаются ссылками на источники информации, где можно получить дополнительную информацию. Структура Пособия предполагает возможность избирательного чтения в зависимости от фактических потребностей и интересов.



РАЗДЕЛ I.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

I.1 Последние тенденции интеграционной политики – Европейский контекст

В большинстве европейских стран назначения международных миграционных потоков интеграция привлекла к себе внимание во второй половине 1990-х годов. До этого времени иммиграционная политика традиционно была сосредоточена на потребностях внутреннего рынка труда и проводилась по “ротационному принципу”. Идея состояла в найме иностранной рабочей силы на временной основе и возвращении трудовых мигрантов в свои страны по завершении работы или в периоды экономического спада. Однако в 1990-х годах государства начали осознать, что, вопреки изначальной концепции, иммиграция на их территории носила отнюдь не временный характер, а большая часть трудовых мигрантов решила поселиться в принимающих странах на постоянной основе. Затем за многими трудовыми мигрантами последовали их родственники, а воссоединение семьи превратилось в главную форму иммиграции в европейские страны назначения. Параллельно, события на рынке труда в периоды замедления экономического роста поставили иммигрантов в особо уязвимое положение в отношении обеспеченности работой и включения в рынок труда. Эти тенденции привели к выводу о необходимости целенаправленных действий во избежание дальнейшего исключения иммигрантов и для противодействия негативным явлениям в области общественного приятия иммиграции и социальной сплоченности в принимающих обществах.

Дебаты об интеграции пока еще не обеспечили выработку единого принятого определения стоящей за ней концепции. Однако вся интеграционная политика преследует одну основную общую цель. Ключевой концепцией интеграционной политики является обеспечение мигрантов возможностью приобрести необходимые средства для участия в экономической, культурной и социальной жизни принимающих обществ, пользоваться равным доступом к правам и возможностям и возлагать на себя равные с местным населением обязанности.²

Интеграционная политика формулируется по трем основным измерениям. **Структурная интеграция** касается участия мигрантов в экономической жизни и доступа к системам образования и здравоохранения принимающих стран. **Социальная и культурная интеграция** касается участия иммигрантов в социальной жизни и их ориентации на общие разделяемые ценности. **Политическая интеграция** касается участия иностранцев в процессе принятия политических решений.

Таким образом, под интеграцией подразумевается **взаимный и обоюдный процесс**, успех которого зависит от участия как мигрантов, так и местного населения. Это понятие нашло выражение в применении

интеграционных контрактов и соглашений, которые должны выполняться иммигрантами в обязательном порядке.

Будучи комплексным вопросом, интеграционная политика не только связана с другими видами миграционной политики, но и с целым рядом других политических областей, таких как политика в отношении рынка труда, политика в области образования, здравоохранения или жилищная политика. Целенаправленные мероприятия в области интеграции обычно предусматривают языковое обучение, целевое обучение профессиональным навыкам, введение в историю, культуру и общие правила принимающих обществ или конкретные программы, направленные на удовлетворение потребностей мигрантов-женщин или молодых мигрантов.

Три измерения интеграции

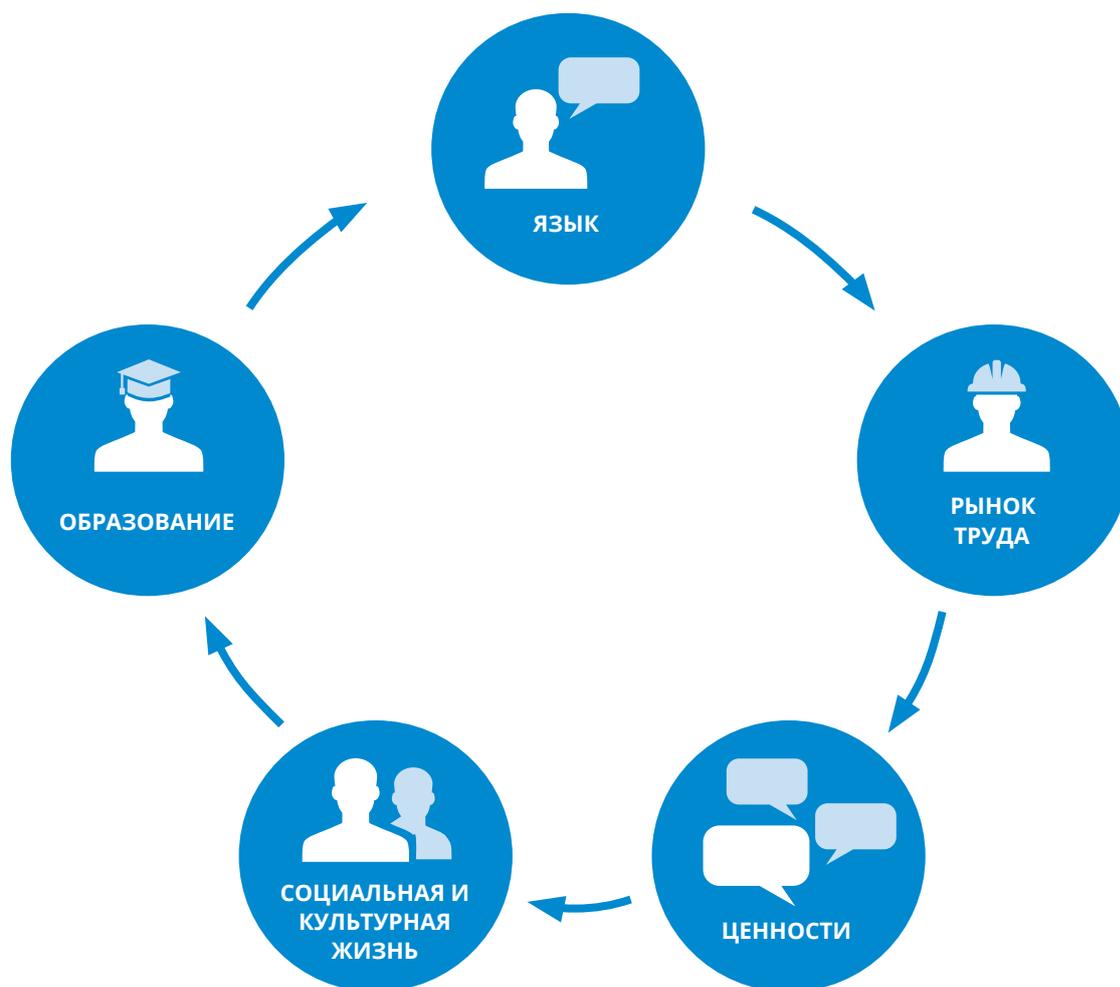
1. Структурная интеграция	Участие иммигрантов в экономической жизни, доступ к системам образования, здравоохранения и социального обеспечения
2. Социальная и культурная интеграция	Участие иммигрантов в социальной и культурной жизни, и их ориентация относительно общеразделяемых ценностей
3. Политическая интеграция	Участие иммигрантов в процессах принятия политических решений

Успешная интеграционная политика должна решать ряд проблем:

- Она должна определять применимую концепцию “интеграции”, оценивать и измерять степень интеграции или неинтеграции иммигрантов в обществе, а также предлагать соответствующие количественные и качественные индикаторы.
- Она должна приспосабливаться к так называемым “регулярным структурам” (таким как системы образования, здравоохранения или трудоустройства) и к изменению состава мигрантского населения.
- Она должна выработать конкретные интеграционные меры, реально способствующие расширенному экономическому и социальному включению мигрантов.
- Она должна учитывать участие мигрантских сообществ или диаспор в разработке интеграционных мер для повышения степени их целенаправленности и большего соответствия потребностям целевых групп.
- Она должна учитывать влияние факторов, лежащих вне досягаемости интеграционной политики, таких как явления в экономике и на рынке труда, цены на жилье и пр.

² Право на полное политическое участие является важным исключением в этом контексте.

Охват интеграционных мер



- Она должна обеспечить общественное приятие финансируемых обществом интеграционных мер, а также признание интеграционных усилий, прилагаемых мигрантами.

Европейские государства выработали различные подходы к решению этих проблем в контексте своей национальной ситуации с учетом иммигрантских групп, проживающих на их территории. Интеграционные проблемы в каждой стране разные, однако имеются и определенные сходства. Некоторые основные тенденции решения этих проблем будут вкратце описаны в следующих разделах.

1. Тенденция: “Раннее или максимально раннее вмешательство”

“Реализацию интеграционных мер следует начинать на максимально раннем этапе процесса индивидуальной интеграции или биографии”

Исходя из предыдущего опыта, многие государства пришли к заключению, что интеграционные меры имеют наибольший успех, если они предпринимаются как можно раньше в процессе индивидуальной интеграции. Иммигранты должны быть знакомы с языком и культурой принимающей страны сразу же по приезду. Для реализации этого подхода существует ряд мер:

- интенсивные языковые курсы для новых иммигрантов должны обеспечить им уровень владения языком, позволяющий участвовать в экономической, социальной и культурной жизни принимающего их общества как можно раньше.
- языковые курсы и языковые тесты в стране происхождения, обязывающие их участников приобрести и доказать определенный уровень владения языком до их фактического въезда в принимающую страну,
- высокая интенсивность интеграционных программ и курсов, обеспечивающих иммигрантов языковой компетенцией сверх указанных выше требований.

Таким образом, государства различными путями повышают требования к языковой компетенции и соответствующим подготовительным мероприятиям. Вот лишь несколько примеров: **Австрия** ввела обязательный “год в детском саду” для содействия приобретению языковых навыков в раннем детстве.³ **Германия** планирует организовать до 4 тыс. специальных детских садов, ориентированных на “язык и интеграцию”.⁴ **Бельгия** определила детей в возрасте от 2.5 до 5 лет

3 <http://www.bmfj.gv.at/familie/kinderbetreuung/evaluierung-verpflichtung-kindergartenjahr.html>

4 <http://www.bmfsfj.de/BMFSEJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html>

в качестве новой целевой группы для интеграционных мер. Бельгия и **Великобритания** начали предлагать языковые курсы для мигрантов и членов их семей в странах происхождения.

Приведенные выше примеры свидетельствуют, что многие иммиграционные страны делают акцент на приобретении языковых навыков как основной цели интеграционных мер. Однако существует четкая тенденция к расширению и дополнению этого акцента, в частности интеграционными мерами в области рынка труда или ознакомления с законодательством принимающей стороны

2. Тенденция: “Акцентирование вопроса включения в рынок труда в рамках интеграционных мер”

“Интеграционные меры все больше направлены на профессионально-техническую подготовку новых иммигрантов и их интеграцию на рынке труда”

Интеграционные меры все больше направлены на профессионально-техническую подготовку иммигрантов и их интеграцию на рынке труда, включая в этот контекст и языковую подготовку. Данная тенденция основана на фундаментальном понимании: без успешной интеграции на рынке труда и без обеспечения мигрантов работой все интеграционные меры на персональном и государственном уровне не возымеют реального действия.

Для реализации этого подхода существует ряд мер:

- тщательная оценка профессиональных навыков мигрантов,
- целевая поддержка со стороны государственных органов во время поиска работы,
- интеграционные меры, реализуемые непосредственно на рабочем месте.

Вот лишь несколько примеров: **Франция** проводит формальную оценку профессиональной квалификации иммигрантов по истечении года действия подписанного индивидуального интеграционного соглашения.⁵ Формы оценки являются основой для рекомендации работодателям или дальнейшего профессионально-технического образования. Под лозунгом “Интеграция в цеху” **Нидерланды** предоставляют работодателям возможность получения специальных фондов, если они инвестируют в целевую и ориентированную на рынок труда языковую подготовку своих сотрудников.⁶ **Португалия** и **Испания** пытаются способствовать формальному признанию иностранных квалификаций и сертификатов.⁷ Сопутствующие мероприятия имеют особое значение, поскольку многим мигрантам не удается преодолеть формальные барьеры или секторальную защиту. Сопутствующие

возможности, предоставляемые мигрантам, являются политически чувствительной областью, поскольку могут затронуть интересы местного населения. Однако такие возможности следует рассматривать в интересах как мигрантов, так и принимающего общества, которое теряет многое из того, что могли бы предложить потенциальные мигранты, в случае непредоставления таких возможностей.

В зависимости от страны происхождения, их навыков и образования, их культурного опыта и языковой близости или удаленности, традиций и концепций ролей, мигранты образуют разношерстное население. Этот основополагающий факт приводит к еще одной тенденции в интеграционной политике, в частности диверсификации интеграционных мер и разработке программ, направленных на целевые группы.

3. Тенденция “Усиление диверсификации интеграционных мер”

“В результате расширения административной ответственности и выделения дополнительных институциональных, человеческих и финансовых ресурсов возникает тенденция диверсификации интеграционных мер”

Такая тенденция не совсем нова. Интеграционная политика всегда была направлена на целевые группы и отличалась диверсифицированностью. Однако вследствие расширения интеграционных мер и выделения дополнительных институциональных, человеческих и финансовых ресурсов, эта тенденция еще больше усилилась. Интеграционная политика направлена на выработку и реализацию “специально созданных” мер, ориентированных на четко определенные целевые группы и их соответствующие интеграционные потребности. Связанные с этим подходы, направленные на конкретные целевые группы и используемые многими европейскими государствами, включают среди прочего: конкретные меры, ориентированные на молодых иммигрантов/детей, конкретные меры, ориентированные на иммигрантов-женщин, или конкретные меры, соответствующие образовательному уровню и профессиональной квалификации.⁸

Диверсификация интеграционных мер идет рука об руку с еще одной недавней тенденцией интеграционной политики, а именно кастомизацией интеграционных мер.

4. Тенденция: “Кастомизация интеграционных мер”

“Интеграционные меры направлены на выработку кастомизированных решений для индивидуальных случаев”

Интеграционные меры все больше направлены на индивидуальные случаи и выработку соответствующих решений. По сути, существует ряд интеграционных проблем, общих для большинства мигрантов, например, овладение языком, интеграция на рынке труда или признание навыков и квалификаций. В то же

5 Признание квалификаций и компетенций иммигрантов (Recognition of qualifications and competences of migrants). IOM. 2013. с. 31.

6 Развитие политик иммиграции и убежища Нидерландов (Developments in Dutch migration and asylum policy). EMN. 2011. с. 31.

7 См. Райс Оливейра, Катарина. Интеграция иммигрантов на рынке труда Португалии. (Reis Oliveira, Catarina. The Integration of Immigrants in the Portuguese Labor Market). 2008. Найдено на http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/CZ08/portugal_official_CZ08.pdf

8 Вопрос диверсификации в контексте языковых и интеграционных курсов и образования мигрантской молодежи подробно обсуждается в главах II.2 и II.3.

время, интеграция всегда является индивидуальным процессом, происходящим в течение длительного времени, когда мигранты сталкиваются с рядом малых и больших персональных проблем, которые им приходится преодолевать.

Государства решают эти проблемы путем “кастомизации интеграционных мер”. Основная идея состоит в предоставлении иммигрантам индивидуальной поддержки в рамках общих интеграционных программ. Для реализации этого подхода существует ряд мер:

- “индивидуальные консультации” и разработка индивидуального интеграционного плана,
- “интеграционные советники”, т.е. специально обученные представители миграционных или интеграционных органов, сопровождающие мигрантов на определенных этапах интеграционного процесса,
- особые наставнические программы с привлечением специальных сотрудников или хорошо интегрировавшихся представителей иммигрантских общин, помогающих своим новоприбывшим согражданам.

Вот несколько примеров: **Германия** консультирует (взрослых) иммигрантов в индивидуальном порядке, советники и иммигранты совместно анализируют профессиональную пригодность последних, а затем готовят индивидуальный интеграционный план, дальнейшую реализацию которого отслеживает специальный “интеграционный советник”.⁹ **Швеция** использует схожий подход, предусматривающий наличие “интеграционного плана” и “интеграционного советника”¹⁰, **Великобритания** применяет аналогичную “наставническую программу”.¹¹

Индивидуальные интеграционные планы должны не только решать индивидуальные интеграционные проблемы более целенаправленно, но и усиливать чувство ответственности среди мигрантов за свою успешную интеграцию. Понимание того, что личные усилия для успешной интеграции в принимающее общество являются обязанностью иммигрантов, также нашло выражение в интеграционных мерах, которые предусматривают поощрения и санкции.

5. Тенденция: “Поощрения и санкции”

“Процессы успешной индивидуальной интеграции должны вознаграждаться, а в случае неудачи должны/могут налагаться санкции”

Государства пытаются реализовывать меры, вознаграждающие иммигрантов в случае успешной интеграции, но также используют санкции в случае неудачной интеграции. Такой подход не совсем новый; **интеграционные соглашения** и **контракты**, введенные

европейскими государствами в первом десятилетии нового тысячелетия, преимущественно предусматривали возможность отзыва разрешения на проживание в случае невыполнения требований. Однако этот инструмент в основном использовался только в небольшом количестве случаев. Относительно новым подходом является использование поощрения вдобавок к интеграционным мерам, вознаграждая успешные интеграционные усилия иммигрантов. Вот несколько примеров: **Франция** ввела “ускоренные процедуры” или “преференциальное обращение” для разрешений на проживание или доступа к гражданству в отношении тех иммигрантов, которые могут доказать властям, что добились особого успеха в своих интеграционных усилиях. **Швеция** предлагает финансовое поощрение; муниципалитеты могут выплачивать производственные премии мигрантам, которые успешно завершили языковые курсы в течение 12 месяцев.¹²

Вопрос о том, как можно измерить интеграцию, является еще одним приоритетом повестки интеграционной политики. Одним из подходов, используемых государствами, является выработка и применение интеграционных индикаторов.

6. “Интеграционные индикаторы”

“Состояние интеграции необходимо измерять, а результаты интеграционных мер необходимо отслеживать и оценивать”

В последние годы многие европейские государства используют так называемые “интеграционные индикаторы”. Эти индикаторы должны измерять состояние иммигрантской интегрированности с применением статистических методов. Используемые методики в каждой стране разные. Некоторые государства применяют небольшое количество “ключевых индикаторов” (напр., уровень занятости, дохода или образования), иные используют более 100 индикаторов. Независимо от выбранной методики, следует отметить, что очень сложно точно измерить состояние интегрированности в стране. Однако индикаторы доказали свою пользу при определении некоторых проблемных областей или иммигрантских групп, которым особенно сложно успешно участвовать в экономической, социальной и культурной жизни принимающих их стран.

В то же время, европейские государства также пытаются измерить непосредственное влияние интеграционных мер и программ. Они желают знать, насколько участие в курсах и программах улучшило способность иммигрантов к успешной интеграции. Они хотят знать, как улучшить свои программы и адаптировать их к изменению обстановки или разным иммигрантским группам. В этом отношении, участие иммигрантов в соответствующих исследованиях и мониторинге играет ключевую роль. Иммигранты лучше других могут рассказать властям о своих конкретных интеграционных потребностях и проблемах и как нужно адаптировать курсы и программы, чтобы они отвечали им.

9 Хекман, Фридрих. Интеграция иммигрантов в социальном государстве: случай Германии (Heckmann, Friedrich. Welfare State Integration of Immigrants: the Case of Germany). Bamberg, 2012. с. 11.

10 Висброк, Аня. Интеграция иммигрантов в Швеции: модель для Европейского Союза? (Wiesbrock, Anja. The Integration of Immigrants in Sweden: a Model for the European Union?), Oslo. 2012. с. 5. Найдено на http://timbro.se/sites/timbro.se/files/files/reports/the_integration_of_immigrants_in_sweden_ori.pdf

11 См. Практика наставничества в Европе и Северной Америке (Mentoring practices in Europe and North America). MPI Europe. 2015. с. 23.

12 См. Wiesbrock, Anja. The Integration of Immigrants in Sweden: a Model for the European Union? (Интеграция иммигрантов в Швеции: модель для Европейского Союза?), Oslo. 2012. с. 5. Найдено на http://timbro.se/sites/timbro.se/files/files/reports/the_integration_of_immigrants_in_sweden_ori.pdf

1.2 Интеграционные системы в странах проекта ERIS: Австрия, Чехия и Российская Федерация

Австрия, Чехия и Российская Федерация являются важными странами назначения для международных мигрантов. По состоянию на январь 2014 г. в Австрии было зарегистрировано 1 066 000 иностранных граждан (лиц без австрийского гражданства), что соответствует 12.5% населения страны. Сегодня почти 20% населения Австрии, страны с богатым опытом приема иммигрантов, имеют иммигрантское происхождение, т.е. имеют неавстрийское гражданство, являются натурализованными иммигрантами или потомками иммигрантов. В столице страны Вене эта численность еще больше, где 39% населения имеют мигрантское происхождение, а немецкий язык не является родным для каждого второго ученика начальной школы (55%).

Чехия недавно превратилась в важную страну назначения для международных мигрантов. При общем количестве зарегистрированных иностранных граждан 455 570 человек, доля мигрантов в общей численности населения за сравнительно короткий период достигла 4%. Ожидается ее дальнейший рост в контексте воссоединения трудовых мигрантов с членами своих семей. Судя по иммиграционной статистике, **Россия** представляет собой наиболее привлекательную страну назначения для трудовых мигрантов в Европе. За период с января по май 2015 г. на территории Российской Федерации на миграционный учет поставлено более 5 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства.¹³ В стране пребывает более 11 млн. иностранных граждан, а до 2030 г. ожидается прибытие еще семи миллионов.¹⁴

На фоне существующих потребностей на рынке труда и демографических явлений, иммиграция преимущественно воспринимается как необходимость, а не как опция. Однако, безусловно, сама по себе миграция не может полностью преодолеть влияние существующих демографических структур и низкую рождаемость. Иммиграция не решит всех проблем, связанных со старением обществ, и не является заменой экономических реформ, однако она может помочь смягчить влияние демографического старения. Иммиграция может стать частью глобальной стратегии, предусматривая более масштабные реформы рынка труда, более высокий уровень занятости женщин и уязвимых групп, более длительные периоды участия на рынке труда, а также семейную политику, которая может способствовать повышению уровня рождаемости. В рамках глобальной стратегии повышение уровня иммиграции будет реальностью, а государствам придется прилагать еще больше усилий для управления иммиграцией и интеграцией с выгодой для себя.

В свете значительного количества мигрантского населения, проживающего на территориях партнеров

проекта ERIS сегодня и в будущем, а также осознавая, что значительная доля мигрантского населения находится в принимающих странах на долгосрочной или постоянной основе, обсуждение действенной интеграции иммигрантов и эффективной интеграционной политики находится в числе основных приоритетов миграционной повестки. Хотя страны назначения отличаются наличием разных иммиграционных схем, все они сталкиваются с трудностями в области интеграции иммигрантов. В **Австрии** преобладает иммиграция на постоянной основе с относительно большой долей миграции, связанной с воссоединением семьи. В **Чехии** и **России** доминируют трудовые мигранты, при этом большая часть из них *формально* попадает в категорию временных или сезонных. Однако в реальности в Чехии уже наблюдается – и, очевидно, будет наблюдаться в будущем – тенденция к иммиграции на долгосрочной и/или постоянной основе (ведь в настоящее время уже больше 67% граждан третьих стран получили вид на жительство). Иммиграционные данные **Российской Федерации** свидетельствуют, что большинство “временных” иммигрантов находятся в стране на протяжении более 6 месяцев.¹⁵

Важность наличия интеграционной политики подчеркивается не только длительностью пребывания, но и составом иммигрантских групп: в **Австрии** наиболее многочисленные иммигрантские сообщества граждан стран, не входящих в состав ЕС, представлены Турцией и западнобалканскими странами. В **Чехии** иммигрантское население преимущественно состоит из граждан Украины и Российской Федерации, близких в языковом и культурном плане, но Чехия также принимает большое количество иммигрантов из Вьетнама, где такая культурная близость отсутствует. Кроме того, многие трудовые мигранты, занимающие неквалифицированные и низкоквалифицированные рабочие места в чешских городах, происходят из сельских районов соответствующих стран, что часто создает дополнительный культурный барьер для их успешной интеграции. В **Российской Федерации** трудовые мигранты из государств-преемников бывшего Советского Союза рассматриваются как значительный ресурс для страны в культурном и языковом плане. Однако иммиграционные схемы в Российскую Федерацию подверглись изменениям, а новоприбывшие поколения мигрантов, особенно из центральноазиатских государств, больше не имеют тесных языковых, социальных и культурных связей с принимающим их обществом. В результате, трудовые мигранты, прибывающие в Российскую Федерацию, часто не обладают общим и профессиональным уровнями, требуемыми на российском рынке труда, а во многих случаях не владеют русским языком даже на базовом уровне. В заключение, следует отметить, что невзирая на раз-

13 По данным ведомственной статистической отчетности ФМС России «О результатах деятельности ФМС России» (1-РД)

14 Росстат, по В. Мукомель, Интеграция мигрантов: Российская Федерация. Carim East, 2013.

15 Данные по состоянию на май 2015 – <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/54892/>

личия в численности иммигрантского населения, социальном, культурном и религиозном происхождении мигрантских сообществ, прошлые и настоящие иммиграционные схемы, все факты и тенденции, представленные партнерами проекта ERIS о сложившейся у них ситуации, подтверждают важность дальнейшего развития обоснованной и эффективной интеграционной политики.

Интеграционные меры

Ввиду сказанного выше, возрастающая важность интеграционной политики нашла отображение в законодательной базе и миграционной политике трех рассматриваемых стран. Конкретнее, интеграция формулируется в национальной миграционной стратегии и законодательстве; она отражается в соответствующем регулировании институциональной базы и реализуется через большое количество конкретных интеграционных программ и инициатив на государственном, региональном и местном уровнях.

Цели и принципы интеграционной политики

Все партнеры проекта ERIS воспринимают интеграцию не только как успешную адаптацию мигрантов к условиям, существующим в странах назначения, но и как неизбежный инструмент обеспечения социальной сплоченности и мирных отношений между различными группами в обществе. Интеграция воспринимается как двусторонний процесс, успех которого зависит от привлечения как мигрантов, так и принимающего общества. С одной стороны, существуют опасения, что не все иммигранты желают и/или способны адаптироваться и интегрироваться. С другой стороны, среди преобладающего населения также наблюдается недостаточное понимание ситуации иммигрантов или даже открытая ксенофобия по отношению к мигрантам. Поэтому интеграционные меры в странах-партнерах проекта ERIS должны не только концентрироваться на иммигрантах, но и содействовать межкультурному диалогу и улучшению общественного восприятия мигрантов, основываясь на их фактическом действии в принимающей стране, не смотря на то, откуда они пришли.

Австрийское понимание успешной интеграции означает, что иммигранты владеют немецким языком на достаточном уровне для участия на рынке труда, прохождения подготовки, повышения квалификации и взаимодействия с учреждениями государственного сектора, и могут обеспечивать себя экономически и полностью уважать верховенство права и основы европейской и австрийской правовой системы, а также общие ценности. Однако успешная интеграция понимается в применении к обществу в целом. Считается, что *интегрированное общество* характеризуется социальной мобильностью и открытостью. Оно должно позволять лицам жить своей самостоятельной жизнью и не подвергаться дискриминации по причинам происхождения, языка или цвета кожи. Австрийская интеграционная модель сосредоточена на пяти областях: немецкий язык как основа успешной интеграции; дети и образование; интеграция на рынке труда; повышение уровня трудоустройства иммигрантов-женщин; наделение муниципалитетов основной ответственностью за проведение интеграционных мер.

Основная цель **чешской** интеграционной политики состоит в обеспечении независимости и самодостаточности иммигрантов. Конкретно, иммигранты должны в полной мере участвовать в жизни общества и освоить все аспекты собственной жизни и жизни своих иждивенцев. Они должны иметь или получить возможность вести самостоятельную жизнь, не завися от других субъектов или государственной поддержки. В этом смысле целью интеграционной политики является обеспечение того, чтобы иностранцы знали свои права и могли исполнять свои обязанности; хорошо ориентировались в новой среде, обычаях и способе жизни принимающей страны; понимали чешский язык и могли общаться на нем; были социально и экономически независимыми и самодостаточными; обладали достаточной информацией о том, где найти помощь и поддержку при необходимости.

Россия считает, что главными факторами эффективной социальной адаптации и последующей интеграции в общество являются достаточное знание иммигрантами языка, хорошее понимание устоев государственной структуры и правовой системы, а также ценностей, истории, культурных традиций, а также норм и правил поведения. С одной стороны, такое соответствие рассматривается как самая прочная основа укрепления общественного единства и содействия "интеграции" (в истинном смысле этого слова) российских граждан и иммигрантов в едином правовом поле; а с другой стороны оно наилучшим образом обеспечивает правовые интересы, права и свободы как россиян, так и иностранных граждан.

Интеграционные стратегии, законодательство и планы действий

Общие цели и принципы интеграционной политики нашли выражение в национальных интеграционных стратегиях, законодательстве и планах действий. В 2000 г. **Чехия** приняла правительственное постановление "Политика интеграции иностранцев", ставшее первым политическим документом, в явном виде определяющим интеграцию как политическую задачу. В данном документе, актуализированном в 2006г. и 2011г., представлена база чешской интеграционной политики. Последнее обновление получило форму постановления правительства "Политика интеграции иммигрантов – совместная жизнь"¹⁶. В **Российской Федерации** интеграция мигрантов была сформулирована как одно из приоритетных направлений в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., принятой в июне 2012 г. В 2008 г. **австрийское** правительство объявило о своем намерении разработать "Национальный план действий по вопросам интеграции" для расширения сотрудничества с целью успешной реализации интеграционных мер в Австрии. Министерство внутренних дел координировало сотрудничество между Ведомством федерального канцлера, всеми австрийскими министерствами, правительствами федеральных земель, социальными партнерами, Австрийской ассоциацией городов, Австрийской ассоциацией муниципалитетов, Федерацией австрийской

16 <http://www.mvcr.cz/mvcren/file/updated-policy-for-integration-of-immigrants-living-together-pdf.aspx>

промышленности и самыми важными австрийскими общественными организациями в области миграции и интеграции. “Национальный план действий по вопросам интеграции” был принят Советом министров в январе 2010 г.

Институциональная база

Повышение степени важности интеграции привело к созданию институциональной базы и/или специализированных подразделений и департаментов. В начале 2011 г. Министерство внутренних дел **Австрии** создало новый Департамент по вопросам интеграции. Департамент состоял из двух отделов, отвечающих за поддержку и содействие интеграции, а также за координацию мер, связанных с интеграционной политикой в Австрии. МВД отвечало за координацию интеграционных мер между всеми задействованными органами. В апреле 2011 г. был создан специальный Государственный секретариат по вопросам интеграции. Целью Государственного секретариата была реализация дополнительных усилий по интеграции в Австрии и активное содействие интеграции лиц мигрантского происхождения. Кроме того, он пытался повысить общественное приятие иммиграции и поднять уровень общественной осведомленности о различиях между легальной и нелегальной миграцией, а также убежищем и проживанием. В 2013 г. Департамент по вопросам интеграции был переведен в Федеральное министерство интеграции, европейских и иностранных дел, открыв новую главу в интеграционной работе Австрии, “подчеркивая многогранную синергию, существующую между интеграционной работой в Австрии и сферой международных дел”.¹⁷

В **Чехии** институциональная ответственность за интеграцию была передана от Министерства внутренних дел Чехии Министерству труда и социальных дел в 2004 г. и обратно Министерству внутренних дел в 2008 г. С тех пор Департамент по вопросам миграционной политики и убежища МВД является ключевым субъектом ответственным за координацию интеграции. Такой переход также проиллюстрировал значение, которое придается интеграции, и намерение в дальнейшем развивать эту тему в тесном взаимодействии с другими основными областями миграционной политики и управления. Несмотря на это, поскольку интеграция рассматривается как комплексный вопрос, целый ряд государственных органов продолжает участвовать как в фазе формулирования, так и реализации соответствующих видов политики, в частности Министерство труда и социальных дел, Министерство по делам молодежи, образования и спорта, Министерство культуры и другие.

В **России** возросшее значение интеграции как основной цели общей миграционной политики привело к созданию новых и специализированных институциональных структур. Так, в сентябре 2010 года в Федеральной миграционной службе создано подразделение, занимающееся вопросами адаптации и интеграции мигрантов. Среди основных направлений деятельности данного подразделения следует выделить следующие:

- подготовка нормативных правовых актов в области совершенствования политики интеграции в Российской Федерации;
- разработка программ и проектов по адаптации и интеграции мигрантов;
- взаимодействие с общественными и религиозными организациями по вопросам организации курсов русского языка для адаптации и интеграции мигрантов, а также создания адаптационно-интеграционной инфраструктуры (Центры социальной, культурной, экономической адаптации).
- В ФМС России действуют следующие координационные и совещательные органы, занимающиеся, в том числе, разработкой предложений и рекомендаций по совершенствованию политики интеграции:
 - Научный совет ФМС России;
 - Общественный совет при ФМС России.

Помимо мер на государственном уровне, миграционные органы в трех странах ERIS придают большое значение роли местных органов самоуправления и субъектов “на местах”, когда речь идет о фактической реализации интеграционной политики.

Языковые навыки как приоритет интеграции

Общепризнанно, что владение национальным языком является наиболее важной предпосылкой всех измерений интеграции и лучшей защитой от исключения и эксплуатации иммигрантов. В контексте изменения миграционных схем и происхождения иммигрантов, **Российская Федерация** отмечает ухудшение знания русского языка среди новоприбывших иммигрантов из региона СНГ, особенно среди иммигрантов из государств Средней Азии. В 2012 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», которым вводится обязательный экзамен по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов, за исключением высококвалифицированных специалистов. В рамках реализации положений Указа Президента Российской Федерации № 602 с 1 января 2015 года введен обязательный экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, желающих оформить разрешение на работу (за исключением высококвалифицированных специалистов), патент, разрешение на временное проживание или вид на жительство. Данное требование установлено Федеральным законом от 20 апреля 2014 года № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»». . Была создана и создается необходимая инфраструктура на территории Российской Федерации. В настоящее время действуют 367 доступных для мигрантов курсов по изучению русского языка, из них: 89 открыты при содействии территориальных органов ФМС России; 54 работают на безвозмездной основе. Кроме того, в сентябре 2013 года стартовал проект ФМС России «Центр социальной адаптации трудовых мигрантов» в г. Тамбове и г. Оренбурге.

Основной целью проекта является изучение мигрантами русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также участие

17 <http://www.bmeia.gv.at/en/integration/>

в культурно-просветительских мероприятиях. Значительную роль в организации культурной программы для участников проекта играют религиозные и национальные объединения регионов. Участники проекта проходят обучение по следующим дисциплинам: «Русский язык», «История России», «Основы законодательства Российской Федерации». В дальнейшем Службой предполагается создание инфраструктуры для интеграции и адаптации мигрантов и в других субъектах Российской Федерации. Также во всех субъектах Российской Федерации действуют общественно-консультативные советы, деятельность которых направлена на активизацию и оптимизацию работы неправительственных организаций по реализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. **Австрийские** органы пришли к выводу, что проблема недостаточного владения немецким языком среди иммигрантских общин, в частности среди значимой турецкой общины, является одной из основных, требующих решения задач. Поэтому языковое обучение для групп с установленным языковым дефицитом является одним из основных приоритетов австрийских интеграционных мер, например, обязательный год “детского сада” для всех детей, включая детей мигрантов, или проведение языковых курсов, адаптированных под возраст мигрантов. **Чехия** также сообщает, что знание чешского находится на достаточного низком уровне среди определенных иммигрантских групп. В этом отношении чешские власти также отмечают, что не все мигрантские группы обладают всей полнотой информации о предлагаемых языковых курсах; что некоторые из них имеют лишь ограниченный доступ к курсам из-за недостаточной инфраструктуры или времени проведения курсов (отсутствие “вечерних” курсов); а также, что недостаточное количество компетентных преподавателей языка может ограничивать эффективность процесса обучения. В будущем языковые курсы будут более доступными на всех этапах пребывания мигрантов в Чехии и адаптированы под уровни владения языком целевой группы, их тематическую направленность или методы обучения. В данном контексте также произошло введение обязательных языковых тестов как предварительное условие для получения определенных видов разрешений на проживание или гражданства.

Адаптация к ценностям, а также социальной и культурной жизни в принимающих обществах

Как отмечалось выше, все партнеры проекта ERIS констатируют тенденцию к активизации иммиграции из стран происхождения, не имеющих тесных исторических, языковых и культурных связей. Этот факт означает не только то, что “новые” иммигранты часто не обладают достаточными языковыми навыками, общим уровнем образования и профессиональными навыками, но также и то, что им сложно быстро адаптироваться к ценностям, социальной и культурной жизни в принимающих их обществах. Так, **Россия**, считает, что недостаточные знания и навыки или мотивация к быстрой адаптации и интеграции в российское общество является одной из основных проблем, стоящих перед ее интеграционной политикой. Поэтому увеличение численности иммигрантов, де-

монстрирующих полную готовность адаптироваться к условиям в России и интегрироваться в российское общество, определено одной из стратегических задач миграционной политики Российской Федерации. Она сформулирована в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., а также в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Таким образом, интеграционные меры России выходят за рамки языковых курсов и предлагают курсы по истории и культуре Российской Федерации. **Чехия** пытается установить тесную связь между интеграцией иммигрантов и социальной сплоченностью в обществе. Интеграция выходит за рамки простой адаптации иммигрантов в социальную и культурную жизнь страны; это главное условие для предотвращения возможных проблем в иммигрантских сообществах и их отношениях с преобладающим населением. Таким образом, чешская интеграционная политика направлена на избежание развития закрытых иммигрантских сообществ, социальной изоляции и социального исключения иностранцев. **Австрия** считает знание правовой культуры принимающей страны не менее важным для интеграции. Поэтому создание “Красно-бело-красной хрестоматии”, представленной в апреле 2013 г., было приоритетной задачей. Целью “Красно-бело-красной хрестоматии” является доступное для понимания представление основоположных принципов австрийского государственно-правового устройства. Она создана как ориентация для будущих мигрантов и определяет человеческое достоинство как основу государства, а также шесть принципов: свобода, демократия, республика, верховенство права, федерализм и разделение ветвей власти.

Интеграция на максимально раннем этапе и предотъездные меры

Все три страны осознают необходимость начала интеграционных усилий на максимально раннем этапе процесса индивидуальной интеграции. Это понимание подразумевает не только то, что интеграционные меры начинаются вскоре после приезда иммигрантов в страну назначения, но и то, что государства все больше рассматривают возможности подготовки иммигрантов для быстрой адаптации еще до отъезда или обеспечения их базовыми средствами для быстрой адаптации к принимающему обществу непосредственно после миграции. В 2011 г. **Австрия** внедрила систему баллов для трудовой иммиграции, так называемую “Красно-бело-красную карту”. Новая система баллов присуждает баллы за персональные характеристики, такие как квалификация, опыт работы (в Австрии), возраст, знание английского и немецкого языков. Супруги, зарегистрированные партнеры и дети (до 18 лет) граждан третьих стран, являющихся обладателями красно-бело-красной карты, должны доказать базовое знание немецкого языка перед въездом. Только члены семьи очень высоко квалифицированных работников освобождены от этого требования. Кроме того, для проведения работы с потенциальными мигрантами до их отъезда, Австрия начала реализацию пилотного проекта в Турции, где австрийский консульский департамент предоставляет целевые информационные пакеты турецким гражданам, жела-

ющим мигрировать в Австрию, в которых содержится вся необходимая информация об их пребывании в стране. Чехия проводила целевые информационные кампании в Армении, Грузии, Молдове, Монголии и Украине с привлечением местных СМИ, консульских департаментов и других каналов распространения. Недавние изменения в чешском законодательстве обеспечили применение интеграционных программ ко всем мигрантам, включая новоприбывших, тогда как в прошлом такие программы распространялись только на мигрантов находившихся в стране дольше одного года. Чехия планирует и в дальнейшем расширять предотъездные меры в странах происхождения. В частности, они должны обеспечивать иммигрантов общим пониманием условий легального проживания в Чехии, рисков нелегальной миграции или проживания, а также контактными данными компетентных учреждений в Чехии (“предотъездный пакет”). Повышение осведомленности иммигрантов перед их отъездом помогает снизить роль неформальных структур и приводит к установлению здорового отношения между иммигрантами и интеграционными чиновниками. Очень часто наблюдается, что иностранцы не ожидают в странах назначения никакой помощи, так как подобные услуги не предоставляются в их странах происхождения. Таким образом, иммигранты могут не полностью знать о существующих возможностях или они могут не считать данные меры полезными или они не доверяют их поставщикам. Предоставление информации в странах происхождения так может преодолеть барьер между мигрантом и принимающим его обществом.

Россия уделяет особое внимание подготовке потенциальных мигрантов в странах происхождения и заключила двусторонние соглашения со многими странами происхождения об организованной трудовой миграции, в которых также содержатся совместные обязательства по предотъездной подготовке трудовых мигрантов. По тому же принципу сформулировано и участие национальных ассоциаций в предоставлении предотъездной подготовки мигрантам в выводах, принятых Россией совместно с другими государствами-членами Организации договора о коллективной безопасности в июне 2012 г.

Доступ к информации для иммигрантов

Принято считать, что отсутствие комплексной и целевой информации вследствие недостаточного владения соответствующим национальным языком или ограниченного доступа к информационным ресурсам повышает риск как исключения, так и эксплуатации мигрантов. ФМС **России** прилагает значительные усилия, консультируя иностранных граждан о российском иммиграционном законодательстве в рамках деятельности многофункциональных центров по оказанию государственных (муниципальных) услуг, созданных в субъектах Российской Федерации. Так, за первое полугодие 2015 года было дано 254 234 консультации иностранным гражданам и лицам без гражданства на базе МФЦ. В этом отношении ФМС России подготовила и распространила несколько информационных листовок, бюллетеней и кратких словарей с глоссарием, способствующих ориентации иммигрантов. Терриориальные органы ФМС России предоставляют консультации мигрантам, мигрантским общинам

и общественным организациям о законодательстве и процедурах, связанных с пребыванием и трудоустройством в России. Чехия готовит информационные материалы на языке основных национальностей и предоставляет их как в Чехии, так и в странах происхождения. Материалы обновляются на регулярной основе. Тем не менее, чешские власти отмечают, что некоторые группы мигрантов в своих домашних сообществах и сетях передают искаженную информацию и нереальные ожидания в отношении повседневной жизни в стране. В лучшем случае такая некорректная информация распространяется неофициально среди мигрантов, а в худшем, намеренно распространяется полулегальными или нелегальными структурами, т.е. сетями, которые занимаются незаконным ввозом мигрантов или торговлей людьми, от которых мигранты впоследствии зависят. Основными задачами, таким образом, является обеспечение эффективности соответствующих информационных кампаний и сохранение контроля за информационными потоками.

Координация и реализация интеграционной политики и мер

Как уже отмечалось, три страны-партнера проекта ERIS понимают интеграцию как комплексный вопрос. Такое понимание также нашло отражение в институциональном устройстве, созданном для работы в области интеграции. При соответствующих миграционных службах или министерствах были созданы специальные департаменты или подразделения, отвечающие за формулирование интеграционной политики и общую координацию реализации соответствующих интеграционных мер. Фактическая реализация предусматривает регулярное участие других министерств в процессе формирования политики или возложение на себя ответственности за реализацию определенных интеграционных программ или курсов. Так, в Чехии интеграционная политика или фактические трудности в области интеграции иностранцев обсуждаются на заседаниях специальной Панели по интеграции, которая собирается на высоком уровне в рамках межведомственного сотрудничества. В понимании Австрии, интеграция преимущественно происходит на местном уровне. Поэтому возложение основной ответственности за интеграционные меры на муниципальные власти считается важной составляющей успеха всей интеграционной политики. Независимый Экспертный совет по вопросам интеграции при Министерстве европейских, интеграционных и иностранных дел был создан как “центр компетенции” и “центральная движущая сила интеграционного процесса”. Параллельно с Экспертным советом по вопросам интеграции, в октябре 2010 г. был создан Консультативный совет по вопросам интеграции, в котором присутствуют представители федерального уровня, федеральных земель, ассоциаций местных органов власти и городов, социальных партнеров и Федерации австрийской промышленности, а также общественных организаций. Консультативный совет по вопросам интеграции должен способствовать налаживанию сетей, сотрудничества и координации всех субъектов в ходе реализации Национального плана действий по вопросам интеграции, сочетая свои профессиональные знания и обмениваясь своим “ноухау”, а также предоставлять форум для обсуждения выво-

дов Экспертного совета. Австрийский интеграционный фонд (АИФ) ставит перед собой задачу содействия языковой, профессиональной и социальной интеграции признанных беженцев и мигрантов на основе их соответствующих прав и обязательств в Австрии. В то же время, АИФ предоставляет фактическую и фонтовую информацию на эту тему преобладающему населению, поскольку успешная интеграция может быть достигнута только через объединение усилий всего общества. **Россия** в данном отношении создала многофункциональные центры предоставления услуг при муниципальных органах власти в административных единицах Российской Федерации. Помимо этого, несколько центров для адаптации трудовых мигрантов было создано общественными организациями и действуют под их управлением. ФМС регулярно сотрудничает с общественными организациями, включая негосударственные организации, религиозные организации или организации представляющие диаспоры.

Роль местных властей, интеграционных центров, центров приема и НПО в выполнении и оценке интеграционных программ также полностью признается всеми тремя партнерами ERIS.

В **Чехии** “Интеграционные центры” предоставляют интеграционную информацию, услуги мигрантам или проводят их подготовку почти во всех административных регионах. Хотя расходы на содержание центров покрываются преимущественно за счёт фондов ЕС и государственного бюджета, центры как таковые находятся под управлением муниципальных и региональных органов власти, общественных организаций или Государственного агентства по организации заведений для беженцев. Отдавая должное роли местных органов власти в интеграционном процессе, чешские государственные власти, тем не менее, озабочены фактической способностью местных органов взять на себя инициативу по систематическому развитию и оценке их (региональных) интеграционных стратегий. В этой связи Министерство внутренних дел ввело в 2008г. концепт так называемых “чрезвычайных проектов”, которые комплексным образом решают появившиеся проблемные ситуации в определенных городах с высоким количеством иностранных работников. Такие проекты, выполняемые органами местных властей, реагируют на актуальные проблемы вытекающие из резкого прироста иммигрантского населения, увольнений иностранных работников, образования закрытых анклавов или усиливающегося напряжения между иммигрантами и местным населением. Министерство внутренних дел финансирует до 90% расходов этих проектов. Ежегодно один из муниципалитетов созывает конференцию для обмена опытом с реализацией проектов и для налаживания контактов. Конференции всегда организуются под эгидой МВД. Относительно сотрудничества с общественными организациями чешское Министерство внутренних дел координирует и распределяет значительную часть фондов на реализацию интеграционных проектов как за счет средств ЕС, так и национальных средств. Реализация интеграционной политики посредством проектов однако содержит риск отсутствия преемственности и устойчивости мероприятий. Еще одной проблемой, связанной с работой общественных организаций, о которой сообщает Чехия, является не-

равномерное распределение общественных организаций на территории страны. В то время как многие общественные организации работают в столице Праге, некоторые регионы лишь частично охвачены деятельностью общественных организаций. Тем не менее, НПО остаются в Чехии важным партнером на поле интеграции.

Выводы

- Австрия, Чехия и Российская Федерация являются важными странами назначения для международных мигрантов.
- Невзирая на различия в численности иммигрантского населения, социальном, культурном и религиозном происхождении мигрантских сообществ, прошлые и настоящие иммиграционные схемы, все партнеры проекта ERIS в полной мере осознают важность дальнейшего развития обоснованной и эффективной интеграционной политики.
- Интеграционная политика приобретает еще большую важность, поскольку новоприбывшие иммигранты все чаще происходят из стран, не имеющих языковых, социальных и культурных связей со странами назначения.
- Возрастающая важность интеграционной политики нашла отображение в законодательной базе и миграционной политике всех партнеров проекта ERIS.
- Они воспринимают интеграцию не только как успешную адаптацию мигрантов к условиям, существующим в странах назначения, но и как неизбежный инструмент обеспечения социальной сплоченности и мирных отношений между различными группами в обществе.
- Интеграция воспринимается как двусторонний процесс, успех которого зависит от привлечения как мигрантов, так и принимающих обществ.
- Все партнеры проекта ERIS считают хорошее знание национального языка наиболее важной предпосылкой всех измерений интеграции, а овладение языком – лучшей защитой от исключения и эксплуатации иммигрантов.
- Они осознают необходимость начала интеграционных усилий на максимально раннем этапе процесса индивидуальной интеграции.
- Таким образом, они все больше рассматривают возможности подготовки иммигрантов для быстрой адаптации еще до отъезда.
- Принято считать, что отсутствие комплексной и целевой информации вследствие недостаточного владения соответствующим национальным языком или ограниченного доступа к информационным ресурсам ограничивает успех интеграции и повышает риск как исключения, так и эксплуатации.
- Партнеры проекта ERIS много вложили в подготовку и предоставление обоснованной информации для новых и будущих иммигрантов как в стране происхождения, так и назначения.
- Они воспринимают интеграцию как комплексный вопрос, и это осознание также нашло отражение в институциональном устройстве, созданном для развития и реализации интеграционной политики.
- И, наконец, партнеры проекта ERIS подчеркивают роль местных органов власти в интеграционном процессе и успешной реализации интеграционной политики и программ.

1.3 Роль принимающих обществ в интеграционном процессе

Творцы интеграционной политики и исследователи преимущественно согласны с тем, что интеграция является многогранным процессом, результат которого определяется целым рядом факторов, многие из которых лежат вне досягаемости официальной интеграционной политики. Существует две основные группы факторов, влияющих на интеграцию. Первая группа факторов относится к субъективным аспектам интеграции, и, как считается, она преимущественно зависит от усилий самих иммигрантов, их мотивации и готовности к интеграции, индивидуальных навыков, готовности преодолевать трудности нового окружения и пр. Другая группа факторов касается возможностей (и готовности) принимающего общества по включению иммигрантов в разные системы общества и полноценного использования прилагаемых ими усилий и имеющегося потенциала. Признание важности этих двух упомянутых групп факторов нашло свое выражение в принципиальном, постулируемом во многих национальных интеграционных политиках и стратегиях, допущении, что «интеграция – это двусторонний процесс». Это предполагает, что комплексная интеграционная политика сосредоточена не только на иммигрантах как субъектах интеграции, но и на общем окружении, в котором протекает процесс индивидуальной интеграции.

Интеграция как взаимный и двусторонний процесс



Несколько приведенных ниже примеров демонстрируют, каким образом определенная политика и особенности принимающих обществ могут повлиять на интеграцию иммигрантов: так например, система рынка труда оказывает влияние на уровень занятости иммигрантов и степень открытости для них отдельных секторов; система признания навыков и квалификаций влияет на карьеру и социальную мобильность иммигрантов; конкретные элементы образовательной системы могут влиять на успеваемость детей иммигрантов в школе; «управление разнообразием» и культурные и коммуникационные навыки сотрудников общественных учреждений определяют доступ

иммигрантов к услугам этих учреждений, степень использования услуг и пр.

С одной стороны, необходимо реализовывать целенаправленные интеграционные меры, чтобы обеспечить оптимальные условия для интеграции и включения иммигрантов. Однако не менее важно устранить существующие барьеры в общественных системах, которые могут воспрепятствовать полному в них участию иммигрантов. Ниже приводится ряд областей, в отношении которых целесообразно рассмотреть возможность снижения барьеров для интеграции.

1.3.1. Изменение отношения принимающего общества к иммигрантам

Во многих иммиграционных странах общее восприятие иммигрантов и обсуждение вопросов интеграции подвержено влиянию стереотипов, предвзятости и мифов. Они, например, могут касаться заблуждений о влиянии иммиграции на трудоустройство и заработную плату основного населения, о рисках для общественного здоровья связанных с иммигрантами, об уровне преступности, плохом отношении иммигрантов к работе, низких умственных способностях их и их детей и пр. Неоспоримым фактом является то, что преобладающее население в иммиграционных странах, как автохтонные граждане, так и иммигранты, проживающие на долгосрочной основе, довольно критично относятся к новоприбывшим иммигрантам. Широко признанным является тот факт, что такое негативное восприятие иммигрантов на общем уровне часто идет рука об руку с положительным личным опытом общения с иммигрантами на индивидуальном уровне (напр., сослуживцами, друзьями в школе, соседями, коллегами по клубу, объединению и пр.).

СМИ играют немаловажную роль в отображении иммиграции. Зачастую они делают это с сенсационной точки зрения, обращая внимание на проблемы и трудности, связанные с миграцией, и укореняя таким образом существующие стереотипы. Для исправления иногда искаженной картины иммиграции интеграционным органам следует установить постоянную коммуникацию и структуры обмена со СМИ, а также предоставлять им фактическую информацию и точные данные об иммиграции и интеграции.¹⁸

Федеральное министерство по вопросам Европы, интеграции и иностранных дел **Австрии** организует ежегодные совещания с представителями

18 Подробно вопросу массмедийного изображения иммигрантов уделяется внимание в: Руководство по интеграции для творцов политик и практикующих специалистов. Третье издание. (Handbook on integration for policy makers and practitioners. Third edition.). European Commission. 2010. с. 31. В данном издании также обсуждается вопрос кампаний направленных на повышение осведомленности об иммиграции среди общества (с. 51-75).

СМИ. Во время брифинга журналисты получают комплексную и удобную для использования статистику и другие виды информации об иммиграции и интеграции в Австрии. Следует предположить, что трансляция стереотипов об иммигрантах отчасти является результатом некорректной и несбалансированной информации со стороны журналистов. Таким образом, наличие правдивой информации может способствовать более сбалансированному отражению в СМИ.¹⁹

Еще одной эффективной мерой влияния на общественное восприятие иммигрантов является работа с детьми и молодежью. Это особенно важно в свете возрастающего присутствия детей мигрантского происхождения в школах. Эксперты в области образования предлагают включить в школьную программу информацию (географического, культурного и политического характера) о странах происхождения наиболее важных иммигрантских групп. Такое ознакомление представляет собой ценность не только для учащихся – выходцев из местного населения –, но и источником признания и самоуважения детей-иммигрантов.

Австрийская программа “Австрия вместе”, например, пытается поспособствовать формированию положительного образа иммигрантских сообществ, а также содействует обмену опытом успешно интегрировавшихся иммигрантов с иммигрантской молодежью, чтобы представить им образцы для подражания.

Австрия вместе

В рамках программы добровольцы – граждане Австрии с иммигрантским прошлым – посещают избранные начальные и средние школы, где делятся историями своих жизней и проводят обсуждения с учащимися. Обладая непосредственным опытом в области иммиграции и интеграции, так званые “интеграционные послы” представляют положительные примеры, а их жизнь, образовательная и профессиональная карьеры служат ориентирами для молодых мигрантов. Несмотря на то, что среди послов много публично известных лиц, они не ограничиваются исключительно “знаменитостями”. Вниманию студентов предлагается целый ряд профессий и биографий, что позволяет им ознакомиться с реалистичными примерами своих перспектив и возможностей. Таким образом, “Австрия вместе” положительно влияет на принимающее общество: читая лекции смешанным классам (т.е. состоящим из детей иммигрантского и неиммигрантского происхождения), интеграционные послы помогают преодолеть стереотипы и предрассудки, существующие в основном обществе. По состоянию на конец 2014 г. было зарегистрировано более 300 интеграционных послов.²⁰

Работодатели представляют собой еще одну группу, которую следует задействовать миграционным органам в целях преодоления стереотипов, связанных с миграцией. Исследования свидетельствуют, что даже в условиях благоприятного законодательства процессы найма на работу часто подвержены скрытым предрассудкам.²¹ В странах с давней иммиграционной историей натурализованные представители второго и третьего поколения мигрантов все еще сталкиваются с препятствиями и дискриминацией при поиске работы по специальности. Поэтому государственным органам следует разрабатывать информационные кампании для донесения до работодателей необходимости справедливого найма, основанного исключительно на оценке навыков и квалификации, а не происхождения или мигрантского прошлого кандидатов. Кроме того, можно рассмотреть возможность организации программ, предлагающих финансовые стимулы для работодателей, которые нанимают выпускников с мигрантским происхождением. В традиционных иммиграционных странах молодежь с мигрантским прошлым часто чрезмерно представлена среди выпускников с низким уровнем образования; целевые программы для трудоустройства на первом рабочем месте могут помочь в переходе между школой и рынком труда и повысить шансы на продолжение карьеры.

I.3.2 Повышение открытости регулярных структур для мигрантов

Как указывалось в предыдущих разделах, интеграция во многом зависит от успешного включения иммигрантов в так называемые “регулярные структуры”. Существуют обоснованные аргументы в пользу “включения” интеграции в такие структуры. Трудности, испытываемые иммигрантами, часто напоминают проблемы, с которыми сталкиваются другие группы населения, имеющие особые потребности. Поэтому принято считать, что те учреждения, которые профессионально занимаются специфичными вопросами, способны предложить более компетентные решения, чем “специалисты по вопросам иммиграции”. Удовлетворение потребностей иммигрантов через регулярные структуры и общественные службы также помогает избежать стигматизации иммигрантов как “особой группы”, которая отличается от преобладающего населения. Даже если мигранты чрезмерно представлены в некоторых целевых группах, выступающих объектами специальной политики и программ, как напр. в случае образования, удовлетворение их потребностей через регулярные структуры кажется более приемлемым широкой общественности, чем специальные меры, предназначенные исключительно для иммигрантов. Последний аргумент в пользу “включения” – финансовый; адаптировать уже существующие общественные системы для удовлетворения потребностей иммигрантов дешевле, чем создавать полностью новые структуры только для иммигрантов.

19 Согласно информации, предоставленной представителями Федерального министерства европейских, интеграционных и иностранных дел, Департамент координации интеграции в ходе совещания, организованного 24 июля 2014 г. в Вене в рамках Рабочего визита ERIIS в Австрию.

20 <http://www.zusammen-oesterreich.at>

21 Данные качественного анализа свидетельствуют, что согласно имеющимся результатам исследований иммигрантам приходится вдвое-втрое чаще обращаться со своим резюме к работодателям, прежде чем их пригласят на собеседование по трудоустройству. См., напр., Обзор международной миграции 2013, ОЭСР.

Однако это также предполагает, что существующие системы должны подготовиться к дополнительной рабочей нагрузке и разнообразию новых клиентов. Для этого может потребоваться расширить общие ресурсы регулярных систем и внедрить в них специфичные навыки, чтобы поддержать качество услуг на желаемом уровне.²² Так, провайдеры услуг должны научиться работать с клиентами особого происхождения, с особыми потребностями и языковым дефицитом. Представленные ниже несколько примеров иллюстрируют ситуацию, когда сотрудники регулярных систем могут столкнуться с трудностями, которые связаны с иммигрантами: преподавателям в классах с большой долей детей-иммигрантов придется справляться с языковым дефицитом учащихся мигрантского происхождения и культурными различиями, которые могут вызывать напряженность и конфликты. Службам здравоохранения придется обслуживать возрастающее количество клиентов с плохим знанием языка. Государственным службам занятости нужно быть готовым помогать лицам мигрантского происхождения по вопросам, как правило не особо актуальным для коренных граждан, как напр., вопрос признания навыков и квалификаций или предоставление информации и поддержки по вопросам трудовых контрактов или социального страхования на родном языке клиентов.

Существует много примеров конкретных мер, расширяющих возможности публичных учреждений, для улучшения их способности к управлению разнообразием и повышению уровня межкультурной компетентности с целью улучшения качества услуг, предоставляемых иммигрантам. Чаще всего наблюдаемые примеры таких мер включают нанимание на работу сотрудников с опытом иммиграции или миграционным происхождением или обучение межкультурным навыкам и навыкам общения.²³

Чехия – Пражский интеграционный центр (ПИЦ)

Пражский интеграционный центр организует подготовку сотрудников общественных организаций, которые на регулярной основе предоставляют услуги клиентам мигрантского происхождения. Сюда входит как общая подготовка по межкультурной коммуникации и коммуникации с учетом особенностей иммигрантов, для прохождения которой заинтересованные государст-

венные органы могут направлять своих сотрудников, так и разработка и проведение целевых тренингов, подготовленных по особому запросу этих органов.

Вследствие высокой концентрации иммигрантов в чешской столице, запросы на проведение таких тренингов преимущественно исходят от органов, расположенных в Праге. Однако миграционные органы рассматривают возможность организации аналогичной системы подготовки и в других регионах страны.

Немецкая программа “Интеграция через квалификацию” (*Integration durch Qualifizierung*) является примером амбициозной и комплексной программы по интеграции иммигрантов на рынке труда. Она направлена на повышение показателей участия иммигрантов на рынке труда, частично за счет оптимизации услуг существующих структур управления рынком труда и субъектов рынка труда для этой конкретной целевой группы.

Германия – Платформа “Интеграция через квалификацию” (IQ)

Программа была инициирована в 2005 г. и она основана на двухуровневом сотрудничестве. В основе платформы IQ 16 региональных сетей (в каждой из федеральных земель – *Bundesland*) и пять тематических центров компетенции. На национальном уровне программа координируется через Проект по распространению (*Dissemination Project – IQ DP*), под руководством Федерального Министерства Труда и Социальных Дел, которое, вместе с Европейским Социальным Фондом, является основным донором, в сотрудничестве с Федеральным Министерством Образования и Исследований, и Федеральной Службой Занятости. Региональные платформы охватывают всю Германию. Их роль состоит в координации работы местных субъектов рынка труда, таких как работодатели, торговая палата, профсоюзы или агентства занятости, участвующие в трудоустройстве иммигрантов. Региональные платформы состоят из специфически направленных проектов на местном уровне, которые предлагают проведение консультаций и обучений в сфере признания иностранных дипломов и другие услуги различным субъектам на рынке труда.

Роль платформ состоит в том, чтобы адаптировать “ноухау”, разработанное в рамках программы, к специфичным местным условиям и обеспечить бесперебойное сотрудничество между задействованными субъектами.

В частности, пять центров компетенции разрабатывают специфичное “ноухау” в следующих тематических областях:

- проведение консультаций и профессиональное обучение иммигрантов
- профессионально направленное обучение немецкому языку

22 См. Коллетт, Элизабет, Интеграция иммигрантов в условиях режима жесткой экономики. (Collett, Elizabeth. *Integration of immigrants in a time of austerity.*) Институт миграционной политики (MPI), (2011, с. 22).

23 Учитывая их опыт и знания, неправительственные организации работающие с иммигрантами являются высоко компетентными по вопросу обучения культурным навыкам сотрудников публичных учреждений; также широко распространено мнение, что глубокое понимание проблемы неправительственными организациями можно использовать в процессе приспособления предоставляемых услуг потребностям иммигрантов. В этом плане рекомендуется поддерживать сотрудничество между публичными учреждениями и неправительственными организациями занимающимися иммигрантами. См. Руководство по интеграции для творцов политики и практикующих специалистов. Второе издание (*Handbook on integration for policy makers and practitioners. Second edition.*). European Commission. 2007. с. 26.

- межкультурная открытость и предотвращение дискриминации
- предпринимательство иммигрантов
- иммиграция

Центры стремятся разрабатывать соответствующие специальные знания, передавать полученное “ноухау” региональным платформам, а также предоставлять поддержку и консультации в выше перечисленных областях творцам политики на федеральном уровне. Кроме того, центры формулируют стандарты качества в соответствующих областях, разрабатывают учебные модули и распространяют полученное “ноухау”.

<http://www.netzwerk-iq.de/>

“Интеграция” и “интеграционная политика”



1.3.3 Антидискриминационная политика

Иммигранты регулярно подвергаются дискриминационному отношению и практике или неравному обращению на рынке труда, а также в системе образования, на жилищном рынке и в других областях. Дискриминация не только нарушает права мигрантов, но и ставит под угрозу социальную сплоченность, отчуждая иммигрантов от основного общества.

Исследователи обычно выделяют прямую и непрямую дискриминацию.²⁴ Если первый тип касается намеренно отличающегося отношения к иммигрантам, то второй указывает на структурные механизмы, ставящие иммигрантов в невыгодное положение в обществе. Наличие непрямой дискриминации в обществе можно выявить из несоответствия между долей иммигрантов в общей численности населения и их представленностью в определенных сферах общества: напр., недостаточная представленность иммигрантов на средне- и высококвалифицированных рабочих местах указывает на существование барьеров, не позволяющих им добиться большего.²⁵

Антидискриминационная политика начинается с пересмотра существующего законодательства для определения правовых положений, которые могут препятствовать равному отношению к иммигрантам. Помимо этого, государства могут рассмотреть возможность принятия специального антидискриминационного законодательства, обеспечивающего четкий механизм преодоления дискриминации в определенных сферах. В своих усилиях государства могут руководствоваться международными правами человека и антидискриминационными законами. Так, антидискриминационная политика государств-членов ЕС в значительной мере определяется четырьмя директивами ЕС²⁶, транспонированными в национальные правовые системы. Конвенции, поддерживаемые Международной организацией труда, представляют собой еще один пример из области найма и трудоустройства иммигрантов.²⁷

Внесение изменений в законодательство с целью исключения потенциально дискриминационных положений или внедрения определенного антидискриминационного законодательства часто сопровождается созданием специальных государственных органов, курирующих антидискриминационные вопросы. Такие органы могут существовать как комитеты равенства, омбудсмен и др. Как правило, направление таких органов всеобщее, тогда как они уделяют внимание вопросам равенства и прав человека в ряде областей. Роль и ответственность таких органов может существенно отличаться – они могут варьировать от мониторинга ситуации и повышения осведомленности среди публичных учреждений и гражданского общества по задачи координации национальной антидискриминационной политики или организацию позитивных антидискриминационных мер. Такие органы также отличаются в своих полномочиях и способностях обеспечить соответствующие изменения: если в некоторых системах их полномочия сведены к предоставлению необязательных рекомендаций, то в других системах они могут санкционировать неправильные поступки. Институт омбудсмена представляет ещё другую роль, которую антидискриминационные органы могут играть: поддержку жертвам дискриминации. Относительно низкая доля дел рассматриваемых в суде, часто встречаемая в странах с учреждением омбудсмена, не является свидетельством низкой эффективности или ограниченных полномочий, но скорее общего предпочтения умиротворения перед направлением дела в суд. Как утверждают наблюдатели, юридически сложный характер антидискриминационных дел является одной из причин, почему мирное посредничество конфликтов считается оптимальной стратегией.²⁸

24 Напр., Обзор международной миграции 2013г. (International Migration Outlook 2013), ОЭСР. с. 196.

25 Руководство по интеграции для творцов политики и практикующих специалистов. Второе издание. (Handbook on integration for policy makers and practitioners. Second edition.) 2007. European Commission. С. 59.

26 Среди них две “общие” директивы – “Директива о равном обращении” (2000/43/ЕС) и “Директива Совета, устанавливающая общую систему равного обращения в сфере занятости и профессиональной деятельности (2000/78/ЕС)”, а также положения Директивы 2003/109/ЕС, касающейся статуса долгосрочных иммигрантов.

27 См. <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/migrant-workers/lang-en/index.htm>

28 Обзор международной миграции 2013г. (International Migration Outlook 2013), ОЭСР. http://www.keeppeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en#page1

Мониторинг дел о дискриминации отдельных мигрантов тесно связан с мониторингом и оценкой общего состояния интеграции всего иммигрантского населения или определенных иммигрантских групп. Так называемые интеграционные мониторы, в которых используется целый ряд статистических индикаторов для оценки интеграции на глобальном уровне и в определенных подобластях, также выделяют потенциальные источники структурной дискриминации иммигрантов (см. также главу III.1).

Представленная ниже диаграмма описывает значимые взаимосвязи между дискриминацией, результатами интеграции и мотивацией иммигрантов. Ухудшение результатов интеграции в результате дискриминации вызывает разочарование иммигрантов и снижает их решимость интегрироваться. Это, в свою очередь, ухудшает их результаты. Плохие результаты интеграции, на которые влияет как объективная

дискриминационная практика, так и субъективная фаталистическая позиция иммигрантов, способствуют убежденности преобладающего населения в правильности предрассудков и дискриминации.

Связь между дискриминацией иммигрантов и их интеграцией



I.4 Иммиграция и интеграция

Существует тесная связь между иммиграционной политикой и вытекающей из нее интеграцией иммигрантов. Влияние иммиграционной политики на интеграцию двоякое. С одной стороны, все большее количество государств пытаются повлиять на социально-демографический состав иммигрантов, допускаемых на свою территорию, в том числе с учетом выявленных потребностей домашнего рынка труда. С другой стороны, на фактические результаты в процессе индивидуальной интеграции влияет в значительной мере характер иммиграционной политики и политики регулирующей проживание. В представленном ниже разделе подытожены характерные суждения о потенциальном влиянии иммиграционной политики на интеграцию. Подход, ставящий интеграцию в контекст более широких эмиграционных и иммиграционных процессов, позволяет по-новому взглянуть на интеграционные меры, выходящие за традиционные рамки интеграционной политики.

“Избирательная” иммиграционная политика

Ввиду возрастающей потребности в квалифицированной иностранной рабочей силе во многих промышленных странах и обусловленной этим “гонки талантов”, многие государства приняли политику и программы для привлечения высококвалифицированных мигрантов. Политика допуска высококвалифицированных специалистов существенно отличается от механизмов управления для других категорий мигрантов в части условий въезда, периода действия разрешений и иммиграционных требований. Тремя основными категориями, используемыми для определения “высококвалифицированных” мигрантов, являются: образовательный, профессиональный и зарплатный уровни, как каждый по отдельности, так и в совокупности. Сопутствующие программы, как правило, предусматривают схемы упрощенного и/или облегченного допуска для лиц, которые отвечают необходимым характеристиками или квалификационным требованиям. Как правило, предоставляемые им права шире, чем у других категорий мигрантов, и предусматривают время на поиски работы, мобильность между разными работодателями, расширенные периоды пребывания с целью постоянного проживания и немедленный допуск членов семьи.²⁹

Однако избирательная иммиграционная политика не должна быть сосредоточена исключительно на категории высококвалифицированных специалистов.

Согласно прогнозам для рынка труда наиболее развитых экономик, средне – и низкоквалифицированный труд будет продолжать пользоваться большим спросом ввиду демографического старения и невзирая на технологический прогресс.³⁰ В этом отношении, избирательная иммиграционная политика должна предоставить каналы для всех категорий трудовых иммигрантов, пользующихся спросом, включая низко-, средне – и высококвалифицированных.

Некоторые исследователи подвергают сомнению способность избирательной иммиграционной политики, сосредоточенной на формальном образовательном и профессиональном уровнях квалификации, эффективно реагировать на изменения спроса на современных рынках труда.³¹ Однако, в некоторых секторах экономики дефицит рабочей силы и навыков существует уже сегодня и может быть спрогнозировано на будущее, напр. торговля, сектор здравоохранения, квалифицированные рабочие и обученные промышленные специалисты или специалисты в области информационных технологий и коммуникации. При этом, государственные избирательные системы должны предусматривать возможность гибкого реагирования на фактическую ситуацию на рынке труда и потребности общества, а также регулярно отслеживаться и оцениваться для внесения необходимых корректировок.

Политика избирательной иммиграции, которая отдает предпочтение высококвалифицированным и образованным мигрантам, по крайней мере косвенно предполагает, что этим категориям мигрантов легче интегрироваться в принимающее общество в силу своих высоких образовательных стандартов и финансовых средств. Практика показывает, что так происходит не всегда. Допуск высококвалифицированных мигрантов, которые не имели конкретного предложе-

29 Напр., в Австрии членам семей обладателей красно-бело-красной карты не нужно проходить обязательное тестирование, подавая документы на оформление долгосрочной визы в Австрию. Высококвалифицированные профессионалы – обладатели такой карты и члены их семей – также освобождаются от языкового тестирования после прибытия, которое другие категории иммигрантов обязаны пройти в течение двух лет проживания (Интеграционный контракт, Модуль 1).

30 Более подробно ситуация в ЕС см. в следующих документах: Трудоустройство в Европе 2005: Последние тенденции и перспективы [Employment in Europe 2005: Recent Trends and Prospects], Главное управление труда и социальной защиты, Люксембург: Европейская комиссия, 2005; или Коммюнике от Комиссии Совету, Европейскому парламенту, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов. Первый ежегодный отчет о миграции и убежище [First Annual Report on Migration and Asylum], COM (2004) 332 заключительный. Брюссель.

31 Напр., авторы публикации “Трансатлантический академический отчет об иммиграции. Не срезая углы: избирательная иммиграция и интеграция. [Transatlantic Academic Report on Immigration. No shortcuts: selective immigration and integration.] (Вашингтон, 2009) утверждают, что системы допуска, предусматривающие формальный отбор (на основе подсчета баллов), являются менее эффективными, чем рыночные системы; средне-/низкоквалифицированные работники имеют больше шансов интегрироваться в принимающее общество в политическом плане; они менее подвержены риску быть завербованными экстремистскими религиозными движениями, чем высококвалифицированные специалисты. и т.д.

ния работы на момент своего допуска, но полагали, что легко трудоустроятся в силу уровня своей квалификации, не всегда заканчивался ожидаемо. Многие такие иммигранты, в конечном итоге, работали по специальности, не соответствующей их уровню квалификации, или вообще оставались безработными. Государства отреагировали на это наблюдение тем, что сделали упор на наличие конкретного предложения работы у соискателей и/или на наличие их опыта работы в областях с четко определенным дефицитом.

Предотъездные иммиграционные и интеграционные меры

Наряду с избирательными схемами иммиграции, предотъездные меры, проводимые в странах происхождения, все больше используются как новый инструмент для улучшения подготовленности мигрантов к адаптации в новой обстановке и содействия ранней и последующей интеграции. Среди таких видов политики обязательная проверка знания национального языка в принимающей стране, часто в сочетании с организацией языковых курсов в странах происхождения и с учетом проверяемых требований, является быстро развивающейся мерой. Многие государства-члены ЕС ввели языковое тестирование как условие допуска и часть визовой процедуры для некоторых категорий соискателей. Такой подход основан на убеждении, что максимально раннее, а если нужно, то и обязательное, овладение соответствующим национальным языком расширяет возможности мигрантов и существенно повышает их шансы на беспрепятственную интеграцию, в том числе на рынке труда. Поскольку такие меры введены относительно недавно, их долгосрочное воздействие еще предстоит эмпирически проверить. Первые свидетельства указывают на некоторый сдвиг в составе соискателей на въезд и проживание в сторону более образованных лиц, поскольку они считают себя лучше подготовленными для успешного овладения языком и прохождения тестирования.

Кроме того, предотъездная политика включает целый ряд мер по повышению уровня осведомленности

мигрантов о ситуации, которую им следует ожидать в новом принимающем обществе, и предоставлению им конкретных инструкций и рекомендаций о действиях после прибытия в страну назначения. Многие государства начинают осознавать, что эффективная ориентация и интеграция иммигрантов начинается еще до отъезда.

И, наконец, программы организованного найма иностранных работников, иногда включая указанные выше меры по овладению языком и ориентации, представляют собой сложную и интенсивную форму предотъездных мер, нацеленных на трудовых иммигрантов. Организацию таких программ можно порекомендовать государствам, нуждающимся в большом и четко определенном притоке трудовых мигрантов или уже принимающим у себя большие и национально однородные миграционные потоки из определенной страны происхождения. Сопутствующие программы включают регулярное сотрудничество со страной(-ами) происхождения.

Сотрудничество со странами происхождения

Политика стран, отправляющих мигрантов, направленная на взаимодействие со своими гражданами или "диаспорами" за рубежом, во многих отношениях влияет на потенциальные и фактические результаты интеграции эмигрантов. Она может содействовать трудовой эмиграции своих граждан за рубеж, оказывать им в этом поддержку или предоставлять помощь в реинтеграционном процессе после возвращения, поддерживать связи со своими эмигрантами через представителей страны за рубежом или диаспорные организации, или сотрудничать с органами или другими интеграционными субъектами в принимающих странах и пр. Таким образом, страны назначения жизненно заинтересованы в налаживании контактов с государствами, отправляющими мигрантов, и отслеживании общего социального, экономического и политического развития в странах происхождения, поскольку это может повлиять на решения, принимаемые мигрантами, уже проживающими в странах назначения.

РАЗДЕЛ II.

ОСНОВНЫЕ
ЭЛЕМЕНТЫ
ИНТЕГРАЦИОННЫХ
СИСТЕМ



II.1 Предотъездные интеграционные меры

Предотъездные интеграционные меры, предпринимаемые в странах происхождения, получили широкое признание как прогрессивный и многообещающий инструмент содействия интеграции. Данный термин, по сути, охватывает разные виды мер, включая предотъездную языковую подготовку и/или тестирование, информационные и ориентационные кампании, а также комплексные и развитые схемы найма для определенных категорий трудовых мигрантов. Помимо тематического разнообразия, предотъездные меры также могут быть структурированы по целевым группам, на которых они рассчитаны. Так, тестирование на знание языка часто применяется только к определенным категориям мигрантов; существуют определенные меры, которыми могут воспользоваться исключительно соотечественники, рассматривающие возможность переселения из-за рубежа; в то же время, информационные кампании или пакеты с информацией о принимающей стране обычно доступны всем потенциальным иммигрантам.

Эффективная реализация предотъездных мер требует хорошего сотрудничества между странами назначения и происхождения. Такое сотрудничество порой тормозится из-за структурного различия приоритетов

и ожиданий стран, отправляющих и принимающих мигрантов. Если для стран назначения приоритетом часто является найм квалифицированных и высококвалифицированных профессионалов для постоянного проживания, а также ограничение иммиграции низкоквалифицированных лиц временными и сезонными схемами, то страны происхождения заинтересованы в поддержке эмиграции низкоквалифицированных работников, чей уход с местного рынка труда не имеет отрицательных последствий для внутренней экономики с точки зрения потери квалифицированной рабочей силы. На степень сотрудничества также могут повлиять различия в институциональном устройстве в странах происхождения и назначения. Во многих странах происхождения вопросы эмиграции (включая фазу предотъездной подготовки) находятся в ведении министерств иностранных дел; в странах назначения интеграция, как правило, попадает под юрисдикцию министерств внутренних или социальных дел, которые могут не обладать богатым опытом или институциональными возможностями в сфере международного сотрудничества. Такая ситуация дополнительно осложняется участием местных органов власти в разработке и/или реализации интеграционной политики

Динамика интеграции



в странах назначения.³² Несмотря на все эти сложности, существует четкая тенденция к более активному привлечению стран, отправляющих мигрантов, к участию в действенном управлении процессами эмиграции и последующей успешной интеграции своих граждан за рубежом. Успешная эмиграция, которая является основой так необходимых денежных переводов и переноса навыков, приобретенных за рубежом (в случае возврата мигрантов), все больше рассматривается в контексте ее положительного потенциала для развития. Таким образом, интеграция понимается как предпосылка для успешной эмиграции. С другой стороны, страны, принимающие мигрантов, пришли к выводу, что подготовительные меры являются важным элементом действенной интеграционной политики, зависят от активного привлечения стран, отправляющих мигрантов, и должны учитывать их интересы для обеспечения успеха и взаимной выгоды.

II.1.1 Предотъездное языковое тестирование

В европейском контексте языковое тестирование перед допуском в страну является сравнительно молодой политикой, которая все чаще применяется иммигранционными странами, в том числе в контексте оформления права на въезд и проживание, связанных с образованием и воссоединением семьи. Семейная миграция воспринимается как особая проблема для иммигранционной и интеграционной политики, поскольку правовые требования по допуску первых членов семьи не всегда применимы к их супругам. Демографические, культурные и социально-экономические характеристики членов семьи обычно напоминают характеристики родственников, уже проживающих в стране. Следовательно, начальные схемы низкоквалифицированных иммигрантов с большой вероятностью будут повторены семейной миграцией, для которой присущи аналогичные социально-экономические характеристики. Однако в отличие от первых членов семьи, обычно обеспечивших себя работой, наличие которой является предварительным условием их допуска, и возможностью интеграции на рынке труда на момент своего въезда, у следующих за ними членов их семей ситуация зачастую иная. Это создает дополнительные трудности для их успешной интеграции в социально-экономическую жизнь принимающих стран.

Поэтому государства-члены ЕС, которые ввели предвыездное языковое тестирование, оправдывают эту меру необходимостью расширить интеграционный потенциал иммигрантов в такой ключевой сфере, как знание языка; повысить их готовность и решимость к интеграции; ознакомить иммигрантов с культурными и социальными нормами принимающего общества (если языковое тестирование сопровождается тестированием по “гражданской интеграции”); предотвратить принудительные браки (информируя и расширяя возможности потенциальных супругов); а также

сократить необходимые государственные инвестиции в интеграцию после приезда (если члены семьи живут за счет социальных выплат). Введение языкового тестирования для членов семей также является сигналом для широкой общественности о том, что власти уделяют должное внимание потенциалу иммигрантов к успешной интеграции. Тесты также воспринимаются как средство повышения степени притяжения иммиграции и укрепления социальной сплоченности.³³

Несмотря на некоторое сходство, предвыездные языковые тесты, проводимые разными странами, отличаются по многим аспектам: если в некоторых странах тестирование организуется органами принимающей страны или нанятыми поставщиками услуг под их надзором, в других языковые навыки могут быть подтверждены признанными языковыми сертификатами; если некоторые страны сопровождают тесты подготовительными курсами, другие этого не делают; в большинстве случаев языковое тестирование проводится в стране происхождения, однако в исключительных случаях оно проводится вскоре после прибытия в принимающую страну; тесты отличаются по структуре и проверяемым навыкам (письменная речь, чтение, аудирование, устная речь), содержанию (язык, информация о культуре и обществе), а также требуемому уровню знаний; стоимость тестирования и подготовительных курсов оплачивается иммигрантами, но в некоторых случаях может субсидироваться; охват категорий, обязанных пройти тестирование или освобожденных от него, или применение позитивных/негативных стимулов также существенно отличается от страны к стране. По первым результатам анализа предотъездных тестов можно сделать вывод, что из-за сравнительно короткого времени, прошедшего с момента их внедрения, пока еще не представляется возможным должным образом оценить эффективность тестов и их фактическое влияние на интеграционную траекторию тестируемых лиц. Однако существуют первые наблюдения краткосрочного эффекта в некоторых европейских странах от проведения тестов:³⁴ в большинстве из них общее количество соискателей права на жительство сократилось после введения тестов. Это можно частично объяснить тем, что соискатели откладывают подачу своих заявлений, желая лучше подготовиться к тестам. Однако тесты также привели к некоторым изменениям в составе соискателей: среди них стало меньше малообразованных, престарелых или неграмотных лиц, особенно в странах со сравнительно высокой стоимостью тестирования; а проходной балл был выше в случае “дорогих тестов”, чем в системах с более низкой стоимостью допускных тестов. Это можно объяснить эффектом самоотбора, когда только хорошо подготовленные соискатели готовы пойти на риск потери, в случае неудачи, средств “вложенных” в тестирование.

32 Desideiro, Maria Vincenza. Hooper, Кейт. Улучшение интеграции мигрантов на рынке труда Европы с первого шага: Совместный подход к предотъездным мерам [Desideiro, Maria Vincenza. Hooper Kate. Improving migrants' labor market integration in Europe from outset: A cooperative approach to pre-departure measures]. Институт миграционной политики (MPI), 2015. с. 2.

33 С аргументацией, используемой в публичных дебатах в европейских странах, можно ознакомиться в заключительном отчете проекта “PROSINT – Интеграция из-за рубежа? Восприятие и влияние предвыездных тестов для граждан третьих стран”, <http://ebookbrowse.net/integration-from-abroad-prosint-wp4-comparative-report-pdf-d247244040>

34 Так, ситуация в пяти европейских странах – Австрии, Нидерландах, Германии, Великобритании и Дании – подытожена в публикации “Интеграционные тесты: помощь или препятствие в интеграции?” [Integration tests: helping or hindering integration?], Отчет Совета Европы. 2013 г.

Критики допускных языковых тестов утверждают, что тестирование не содействует изначально заявленной цели интеграции – они считают, что тесты создают дополнительные барьеры для иммиграции, особенно для уязвимых групп, которые таким образом не допускаются к иммиграции и воссоединению со своими родственниками. Знание языка, утверждают они, должно появляться в результате интеграции, а не быть ее предпосылкой; более того, требуемый уровень владения языком считается слишком низким для содействия полной интеграции. Тестирование увеличивает стоимость иммиграции как для мигрантов, так и для государственного бюджета; разное отношение к гражданам некоторых государств (освобождение для граждан большинства экономически развитых стран) также часто подвергается критике, как и другие аспекты, связанные с конкретной страной (зависимость результатов тестирования от посещения подготовительных курсов и их наличия, географические ограничения для тестируемых мигрантов в странах происхождения со слабо развитой инфраструктурой, отсутствие обучения/тестирования на родном языке иммигрантов и пр.).³⁵

Однако практика показывает, что влияние пред-приездных тестов преимущественно зависит от конкретной структуры тестов и их фактического проведения. Хорошо продуманные схемы и должным образом организованные тесты могут фактически усилить желаемый эффект расширения возможностей иммигрантов и свести к минимуму нежелательные последствия, перечисленные выше. Внедренные на сегодня схемы уже вобрали в себя ряд предупредительных и вспомогательных мер во избежание дискриминации уязвимых групп и с целью превращения тестирования в стимул для надлежащей подготовки, а не серьезное препятствие для потенциальных мигрантов.

Национальная практика – преддопускные тесты

Австрия

С 2011 г. граждане третьих стран, намеревающиеся поселиться в Австрии на долгосрочной основе, обязаны подтвердить свое владение немецким языком на уровне A1 в соответствии с “Общеввропейскими компетенциями владения иностранным языком” (CEFR).³⁶ Соискатели могут подать диплом о владении языком или сертифи-

кат об окончании курсов (полученный не ранее, чем за 1 год до этого) рекомендованных учреждений, проводящих такие курсы (например, Гете-Институт, Австрийский языковой диплом, сертификат системы “telc”³⁷) при обращении за разрешением на проживание в консульства Австрии. Существует перечень исключений которые учитывают ситуацию уязвимых групп :

Исключения (немецкий перед иммиграцией – уровень A1)

- Лица, не достигшие совершеннолетия на момент подачи документов;
- Лица, от которых нельзя требовать предоставления такого документа вследствие состояния их физического или психического здоровья;
- Члены семьи «высококвалифицированных» обладателей «красно-бело-красной карты»³⁸;
- Члены семьи обладателей разрешения на проживание «Голубая карта ЕС»³⁹;
- Граждане третьих стран, намеревающиеся оставаться в стране менее 12 месяцев в течении 24-месячного периода;
- При необходимости поддержания личной или семейной жизни (Ст. 8 Европейской конвенции о правах человека – ЕСПЧ);

Австрийский подход можно дополнить примерами из других стран ЕС:

В контексте Европейского Союза **Нидерланды** были первой страной, которая ввела обязательные преддопускные языковые тесты в 2006 г. Тестирование проходит в специальных центрах, организованных при Посольствах Нидерландов за рубежом. После внедрения нидерландской модели она подверглась достаточно существенной критике – сообщалось, что государство не организует подготовительных курсов, что тесты были доступны только на голландском и английском языках, что стоимость тестов и заявлений на оформление визы была сравнительно высокой и что полученные языковые сертификаты имели ограниченный срок действия и их необходимо было продлевать, если визу не выдавали в установленный период. Несмотря на критику, Нидерланды сохранили систему тестирования, а этому примеру последовали и другие страны.

35 Комплексное изложение критики предъездных тестов представлено в публикации: Пермосер, Джулия. Гражданская интеграция как символическая политика: Видение из Австрии [Permoser, Julia. Civic Integration as Symbolic Politics: Insights from Austria], http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Permoser/publications/EMIL_published.pdf

36 CEFR: Общеввропейские компетенции владения иностранным языком: изучение, обучение, оценка (CEFR) были разработаны с целью создания прозрачной, последовательной и комплексной базы для разработки рекомендаций в области учебных программ и планов изучения языков, создания учебно-методических материалов и оценки уровня владения иностранным языком. Они используются в Европе, а также в других странах и на сегодня доступны на [39 языках](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre1_en.asp), Совет Европы, http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre1_en.asp

37 “telc” означает “Европейские языковые сертификаты”. “telc” предлагает языковые тесты на основе международных стандартов, 80 разных экзаменов на 11 языках и целый ряд курсов подготовки для преподавателей языка <https://www.telc.net/en/about-telc/who-we-are.html>

38 Красно-бело-красная карта предназначена для содействия иммиграции квалифицированных работников из третьих стран и их семей на постоянное поселение в Австрии на основании критериев рынка труда, <http://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration-red-white-red-card.html>.

39 “Голубая карта ЕС” предоставляет ее обладателю право на временное пребывание и трудоустройство у определенного работодателя и оформляется на период в два года, <http://www.migration.gv.at/en/frequently-asked-questions.html>.

Дания внедрила у себя многие элементы нидерландской модели с одним важным исключением: иммигранты проходят тестирование не за рубежом, а после прибытия в Данию в течение трех месяцев. В случае неудачи на первом и втором (на пересдаче) тестах они должны были покинуть страну. Государственные органы **Германии** не организуют тестирование, а требуют представления признанного сертификата. Обширную сеть Гете-Института можно использовать в целях подготовки и тестирования. В отличие от стран, где прохождение теста является строгим условием предоставления долгосрочного разрешения на проживание (Нидерланды, Дания, Германия, Великобритания, Австрия), **Франция** принимает соискателей, которые не сдали тест. Однако соискатели должны посещать языковые

и интеграционные курсы после своего прибытия во Францию. Таким образом, соискатели должны продемонстрировать хотя бы *стремление* к интеграции.⁴⁰

С учетом опыта, приобретенного государствами на сегодня, при организации предотъездного тестирования языковых навыков можно рассмотреть следующие возможности:

- 40 Информация по интеграционным тестам по: Содействие или препятствие интеграции? Отчет Совета Европы, 2013 и: Интеграция из зарубежья? Восприятие и эффект предпроездных тестов для граждан третьих стран. Проект PROSINT – “Содействие устойчивой интеграции” (Promoting Sustainable Integration), WP4, 2012.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- В идеале, для соискателей в странах происхождения необходимо организовывать подготовительные языковые курсы, отвечающие характеру тестирования, и/или организовывать занятия в формате электронного обучения.
- Следует должным образом учитывать инфраструктуру тестирования в стране происхождения. Она должна быть хорошо подготовлена и доступна, чтобы у соискателей не возникало трудностей касательно организации дат тестирования и чтобы не возникало необходимости далеко добираться до места тестирования.
- Обучающие и подготовительные материалы должны быть легко доступными, в том числе в онлайн формате.
- Инструкции по подготовке и тестированию

должны быть доступными на языке, понятном потенциальным мигрантам.

- Стоимость тестирования, включая стоимость подготовительных курсов, материалов и повторных тестов должна быть разумной и доступной, при этом следует рассмотреть возможность выделения субсидий для определенных групп мигрантов.
- Языковые тесты необходимо рассматривать как отправной пункт для языковой интеграции иммигрантов, а во время их пребывания в стране следует предлагать им постоянную поддержку.
- При разработке тестов необходимо учитывать специфические потребности уязвимых групп будущих мигрантов или предусмотреть возможность освобождения этих категорий.

II.1.2 Предотъездные ориентационные меры

Для успешного интеграционного процесса желательно, чтобы иммигранты принимали информированные и обоснованные решения с самого первого шага. Еще перед отъездом из своей страны они должны хорошо понимать предоставляемые им возможности и перспективы, но также и обязательства, которые они должны выполнять. Хорошая ориентация с самого начала способствует интеграционному процессу, а ее отсутствие замедляет и усложняет его. Существует целый ряд потенциальных информационных каналов, через которые можно выйти на многих будущих иммигрантов еще в период их пребывания на родине.

Работа с иммигрантами в странах происхождения

В родных странах будущих мигрантов с ними можно работать через разные информационные каналы. Среди них:

- Общественные информационно-просветительские кампании в СМИ.
- Печатная продукция, распространяемая в консульствах или миграционных центрах, под управлением международных или общественных организаций.
- Интернет веб-сайты и горячие линии.
- Индивидуальные или групповые консультации/курсы, предоставляемые представителями государственных органов принимающей страны (в т.ч. посольствами), международными или общественными организациями.
- Частные и государственные агентства занятости.
- Национальные ярмарки и пр.

Общественные информационно-просветительские кампании, которые проводятся в основных странах происхождения, являются распространенной мерой. Часто их основной целью является содействие предотвращению нерегулируемой миграции или торговли людьми. Однако такие кампании также способствуют интеграции будущих мигрантов, предоставляя им информацию о легальных и практических аспектах

эмиграции в новую принимающую страну. Такие кампании рассчитаны на широкую аудиторию, охватывают большое количество населения и, таким образом, используют более общую и не всегда целенаправленную информацию. Они требуют достаточно серьезных финансовых вливаний и организационных ресурсов, и, таким образом, их целесообразно проводить в случае стран происхождения со значительными миграционными потоками в соответствующую страну назначения. Общественные информационно-просветительские кампании проводятся с использованием местного телевидения и радио, рекламных щитов, брошюр или листовок, а также через всемирную сеть или социальные сети.

Информационно-просветительские кампании – чешский опыт

В 2010 г., Чехия вместе с МОМ инициировала разработку и распространение документального фильма под названием “Отличная возможность”, посвященного жизни и опыту монгольских трудовых мигрантов в Чехии. Свидетельства иммигрантов, давших интервью, проливают свет на их ожидания перед переездом в Чехию и степень нереалистичности этих ожиданий, их разочарование реалиями фактической ситуации, сложные условия труда, с которыми им пришлось столкнуться и пр. МОМ в сотрудничестве с Министерством внутренних дел, Министерством иностранных дел и чешскими общественными организациями обеспечили широкое распространение фильма, в том числе в Монголии, чтобы таким образом обратиться к потенциальным мигрантам.

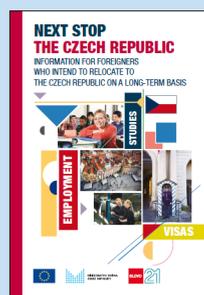
<http://www.oneworld.cz/2011/films-a-z/18476-great-opportunity>

Безусловно, коммуникация с конкретной группой лиц является более целенаправленной и эффективной. В контексте иммиграции и интеграции это означает обращение к тем, кто уже принял решение мигрировать или осуществил первые шаги в этом направлении. В странах происхождения, попадающих под визовый режим, **посольства и консульства** являются естественными местами встречи, которые можно использовать для налаживания такой коммуникации с соискателями.

“Следующая остановка – Чешская Республика”.

Буклет, подготовленный общественной организацией “Слово 21” в сотрудничестве с Министерством внутренних дел, МОМ, Интеграционным центром и другими партнерами в рамках финансируемого ЕС проекта, предназначен для граждан стран, не входящих в ЕС, которые планируют поселиться в Чехии на постоянной основе и в целях получения образования, трудоустройства или осуществления предпринимательской деятельности. В нем иностранцам рассказывается о требованиях и основных правовых положениях, регулирующих въезд в Чехию и пребывание в ней,

включая контрольный список обязательств, которые необходимо выполнить сразу же по прибытию. Кроме того, в буклете содержится предостережение о рисках, которым могут подвергнуться иммигранты в Чехии в случае невыполнения иммиграционных и связанных с условиями проживания положений. В последнем разделе буклета содержится перечень с контактной информацией важных государственных органов и организаций. 20-страничный буклет содержит базовую информацию, которая должна помочь мигрантам спланировать свою миграцию и начальный период пребывания в Чехии.



Более подробная информация о жизни в Чехии представлена на DVD-диске, который прилагается к буклету “Следующая остановка – Чешская Республика”.



Буклет с учебным видео существует на языках основных стран происхождения мигрантов в Чехию. Он распространяется в консульствах; его также можно скачать по адресу <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/next-stop-the-czech-republic.aspx>

www.mvcr.cz/mvcren/article/next-stop-the-czech-republic.aspx

В случае безвизового режима необходимо использовать другие пути для активного информирования лиц, намеревающихся мигрировать. Участие и помощь **международных** или местных **общественных организаций**, работающих с мигрантами, играет ключевую роль в случае отсутствия обязательных прямых контактов между властями страны назначения и мигрантами. Такие организации обеспечивают функционирование центров информирования и поддержки, которые посещаются потенциальными мигрантами и где можно получить соответствующую предотъездную информацию. Кроме того, они распространяют информацию на территории важных объектов, таких как аэропорты, поезда дальнего следования, а также через телефонных операторов и пр.

Еще одним способом поддержания коммуникации с мигрантами является размещение информации и организация **веб-порталов** во всемирной сети. Размещение информации на официальных веб-ресурсах имеет ряд преимуществ: такое размещение целенаправленное и экономичное, охватывает широкую аудиторию, позволяет полностью контролировать предоставляемый контент, обеспечивая, таким образом, достоверность предоставляемой информации, позволяет актуализировать содержимое быстрее, чем в случае печатной информации, и позволяет осуществлять дальнейшее распространение по электронной почте или социальным сетям самими

мигрантами. Существуют и некоторые ограничения, такие как уровень компьютерного и интернет-доступа и грамотности целевых групп, а также трудности полноценного понимания иногда сложной информации без дополнительной персональной консультации. В идеале, использование официальных веб-сайтов сопровождается созданием инструментов, которые позволяют осуществлять персональный контакт с экспертами, представляющими органы страны назначения, напр., телефонных горячих линий или информационно-справочных центров.

С недавних пор, коммуникация и работа с соискателями виз в консульствах также проводится с применением более изощренных методов. Персональные собеседования и консультации, проводимые представителями страны иммиграции, возникли как высокоэффективная и целевая альтернатива. Представители интеграционных органов со специфичным опытом и знаниями, а также коммуникационными навыками присутствуют в посольствах или консульствах в важных странах происхождения, информируют мигрантов об общих фактах жизни в принимающей стране, обсуждают их индивидуальные планы и предлагают конкретные рекомендации по действиям, которые необходимо выполнить после прибытия. Персональное взаимодействие и двусторонняя коммуникация улучшают процесс познания со стороны консультируемых лиц. Эффективность такого подхода дополнительно усиливается, когда начальные консультации в стране происхождения сопровождаются целевой интеграционной поддержкой после прибытия в принимающую страну. Поскольку инструмент **интеграционного представителя** дорогостоящий, использование таких экспертов наиболее рационально в самых важных странах происхождения иммиграции в данную страну назначения.

Австрийский опыт предотъездных мер: использование представителя по вопросам интеграции в консульстве в Анкаре

В Австрии граждане Турции представляют наибольшую группу иммигрантов из стран, не входящих в состав ЕС. Ежегодно значительное количество турецких граждан ходатайствуют об оформлении им разрешения на проживание в Австрии. Поэтому австрийские власти посчитали выбор Посольства Австрии в Анкаре для пилотного использования специально подготовленного интеграционного представителя логическим шагом.

Основной целью работы интеграционного представителя является ознакомление будущих иммигрантов с реалистичными перспективами их предстоящей жизни в Австрии. Поэтому на должность такого представителя была намеренно назначена гражданка Австрии турецкого происхождения, которая не только хорошо понимает австрийскую и турецкую культуры и реалии, но и, будучи женщиной, также может выступать советником и положительным примером для подражания для молодых турецких женщин, которые часто иммигрируют в Австрию для воссоединения с семьей.

На практике, представитель располагается в помещении Посольства Австрии, где она контактирует с соискателями виз, используя для этого два метода: в дни подачи соискателями заявлений в консульский отдел проводятся встречи специальных групп, на которых представитель предоставляет базовую информацию и обсуждает с участниками их индивидуальные ожидания. Более целевые личные собеседования проводятся после того, как соискатели получают свои визы. После собеседований интеграционный представитель направляет индивидуальную информацию в приемные столы интеграционных центров ÖIF⁴¹, куда определяют мигрантов после их прибытия в Австрию. Таким образом, приемные столы разрабатывают конкретную и целевую поддержку на основании индивидуальных требований.

Полученный опыт (пилотный проект начался в январе 2013 г.) свидетельствует о большой важности прямой и практически направленной коммуникации. Информация представляется так, чтобы к ней легко могли получить доступ лица, чей культурный и личный жизненный опыт отличается от опыта австрийских граждан. Межкультурные навыки интеграционного представителя важны с точки зрения преодоления различий, существующих между двумя культурами. Предоставленная информация подстраивается под индивидуальные потребности, а представитель применяет низкопороговый подход и уделяет основное внимание уместной и практически применимой информации, чтобы не перегружать получателей слишком большим количеством фактов.

Для достижения поставленной цели в 2014 г. был создан стандартизированный ориентационный модуль с учебным планом и особыми учебными материалами, чтобы обеспечить качество предоставляемой информации, а также возможность использования данного формата прединтеграционных мероприятий в других важных странах происхождения.

Ориентационные модули должны заменить неофициальные групповые встречи, о которых шла речь выше. Они состоят из специально созданных компонентов, включая:

- Вводный фильм «Добро пожаловать в Австрию»⁴²

41 Австрийский интеграционный фонд (ÖIF) ставит перед собой задачу содействия языковой, профессиональной и социальной интеграции лиц, которым предоставлено убежище, и мигрантов на основании их соответствующих прав и обязательств в Австрии. В то же время, ÖIF предоставляет фактическую и фоновую информацию на эту тему преобладающему населению, <http://www.bmeia.gv.at/en/integration/the-austrian-integration-fund/>

42 См. <http://www.bmeia.gv.at/integration/download/publikationen/>

- Учебные материалы «Мое путешествие в Австрию» (в которых обсуждаются различные темы, от разрешения на проживание до ценностей, которыми руководствуется австрийское общество, и важности изучения государственного языка)
- Базовый словарь наиболее важных слов и терминов немецкого языка (государственного языка в Австрии)

В октябре 2014 г. второй интеграционный представитель Австрии начал проведение прединтеграционных мероприятий в Сербии. Поскольку сербским гражданам не нужно обращаться за визой при переезде в Австрию и не нужно посещать посольство, стратегия работы с ними отличается от той, что используется в Турции.

Интеграционный представитель в Сербии тесно взаимодействует с учреждениями, которые регулярно посещаются потенциальными мигрантами. Планируется наладить постоянные рабочие отношения с Гете-Институтами и другими немецкими языковыми провайдерами.

В целом, рекомендуется подавать мигрантам, в ходе предотъездного информирования и консультаций, контактную информацию на государственные органы или общественные организации работающие с мигрантами в стране назначения. Такая контактная информация может поспособствовать в том, чтобы консультации, начавшиеся в родной стране, были продолжены после прибытия в принимающую страну. При разработке предотъездных интеграционных мер можно рассмотреть следующие рекомендации:

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Ориентация иммигрантов в отношении важных и практических аспектов их миграционного и интеграционного процесса должна начинаться еще в стране происхождения. Существует целый ряд методов работы с будущими иммигрантами: проведение информационно-просветительских кампаний, назначение специального миграционного/интеграционного офицера связи при посольствах или консульствах, распространение печатных материалов среди потенциальных иммигрантов или предоставление консультаций общественными или международными организациями в мигрантских центрах.
- В идеале, ориентационные меры в странах происхождения и назначения взаимосвязаны. Иммигрантов следует информировать в родной стране о том, куда обращаться за информацией или помощью в принимающей стране.
- Информация, предоставляемая в странах происхождения, должна быть актуальной, объективной, легко доступной и понятной ее получателям, а также содержать “низкопороговые” материалы.
- Для обеспечения достоверности предоставляемая информация должна готовиться и распространяться самими государственными органами или под их надзором как в странах назначения, так и происхождения.
- Опыт показал, что назначение специально обученного представителя органов страны назначения, наделенного интеграционными полномочиями при посольствах или консульствах за рубежом, является положительной практикой. Такое размещение очень эффективно в отношении основных стран происхождения миграционных потоков в страну назначения.
- Интеграционные представители должны пройти тщательную подготовку по всем актуальным правовым и практическим аспектам миграционного и интеграционного процесса. Межкультурная компетенция и/или мигрантское происхождение, соответствующее целевой группе, повышают эффективность консультаций, предоставляемых представителем.

II.1.3 Предотъездные меры и организованный найм рабочей силы

Программы найма и предотъездной подготовки трудовых иммигрантов обычно характеризуются конкретно определенными целевыми группами, определенными секторами экономики и рынка труда, определенной длительностью пребывания и внимательным мониторингом выполнения миграционного законодательства или положений (двусторонних) трудовых соглашений. В плане интеграции, преимущество организованного найма состоит в установлении иммиграционных критериев, которые основаны на конкретных и устоявшихся требованиях рынка труда стран назначения. Соискатели, соответствующие этим критериям обладают хорошей стартовой позицией, когда речь идет об их интеграции на рынке труда.

Однако такое утверждение нельзя спроецировать на социальную и культурную интеграцию. Поэтому интеграционные меры необходимо осуществлять до отъезда и после приезда, аналогично другим целевым группам интеграционной политики.

Схемы организованного найма достаточно сложны в разработке и реализации. Такие программы требуют участия органов стран происхождения и назначения, работодателей, организаций работодателей, государственных и/или частных агентств занятости и/или агентств по найму и подготовке персонала. Органы стран происхождения располагают необходимой статистической информацией о количестве, демографическом составе и квалификационной структуре потенциальных эмигрантов, что является предусловием для направления трудовой эмиграции в русло, которое будет полезным для развития страны, а не истощени-

ем человеческих и профессиональных ресурсов. Если эмиграция является частью стратегии средне – или долгосрочного развития, страна происхождения может рассмотреть возможность адаптации национальной системы образования к потребностям основных важных секторов экономики, в которой иммигранты будут заняты в стране назначения.⁴³ Страны происхождения играют важную роль в отслеживании положения своих соотечественников за рубежом, а также их доступа к правам и достойным условиям труда.

Органы в стране назначения обычно берут на себя роль посредника, который сообщает о потребностях работодателей органам страны происхождения, определяет компетентных местных субъектов и помогает работодателям выйти на потенциальных иммигрантов. Обычно органы также возлагают на себя ответственность за подготовку и предоставление предотъездных информационных пакетов. Они гарантируют, что схемы найма соответствуют требованиям законодательства соответствующей страны назначения в области иммиграции и рынка труда. И, наконец, они осуществляют надзор за соблюдением существующих нормативно-правовых положений и соглашений бенефициарами таких схем, т.е. мигрантами и работодателями в странах назначения.

Работодатели могут принимать участие в разработке общих критериев отбора и/или фактическом процессе отбора индивидуальных мигрантов, обеспечивая таким образом их соответствие должностным требованиям. Организация профессионально-технической подготовки в странах происхождения является превосходной мерой, снижающей уровень необходимых интеграционных усилий по прибытию.

Иммигранты получают ряд выгод от организованного найма. Во-первых, поскольку им предоставляется надежное место работы еще до отъезда, они подвергаются достаточно малым рискам злоупотреблений и эксплуатации. Кроме того, четкие инструкции о том, как нужно действовать в стране назначения, получаемые мигрантами в составе предотъездных информационных пакетов, повышают их возможности успешной интеграции.

Существует несколько базовых условий для организации межгосударственных схем найма. Во-первых, это касается сотрудничества между странами, отправляющими и принимающими мигрантов: здесь важен достаточный уровень доверия и сотрудничества между этими двумя странами. Найм может быть организован в рамках краткосрочных программ или регулироваться более широко в рамках **двусторонних соглашений**. Целью таких соглашений является организация схем, которые были бы действенными, прозрачными и выгодными для всех задействованных сторон: соглашения определяют способы реализации схем найма и их количественные ограничения, регулируют процесс признания специальностей и переносимости прав на социальное обеспечение, обуславливают возвращение мигрантов по истечении срока действия разрешений и включают положения о репатриации тех, кто нарушает правила в принимающей стране. Вторым

предусловием эффективной реализации схем найма является хорошо развитая инфраструктура органов принимающего государства в стране, отправляющей мигрантов (дипломатические представительства, культурные и другие центры), которая обеспечивает поддержку реализации таких схем. При отсутствии такой инфраструктуры можно задействовать авторитетные агентства занятости. Такие агентства обычно могут предложить обширный опыт в области подбора кадров и знания местной специфики.

Организованные схемы найма могут включать целый ряд предотъездных интеграционных мер: языковая и профессионально-техническая подготовка, ориентационные пакеты, помощь в оформлении разрешения на проживание и трудоустройство или медицинской страховки, а также сопутствующие административные услуги и пр. Некоторые схемы идут еще дальше и обеспечивают мигрантов жильем, предоставляют помощь для супругов и детей, устраивая детей в школы и оказывая другие услуги.

Сотрудничество между странами, отправляющими мигрантов, и странами назначения

Российская Федерация

Из-за тесных исторических и географических связей между государствами-преемниками СССР, иммиграция в Россию после 1990 г. разворачивалась в особом региональном контексте. Большинство иммигрантов в Россию происходят из бывших республик Советского Союза, для которых Россия, в свою очередь, является основной страной назначения для их эмигрантов. Данная ситуация взаимной зависимости способствует двустороннему и региональному сотрудничеству в области управляемой миграции, а Россия заключила двусторонние соглашения с некоторыми странами в регионе. В этом контексте Российская государственная миграционная политика делает акцент на элементах предотъездных мер для потенциальных мигрантов на ее территорию. Во-первых, существуют схемы организованного найма, в соответствии с которыми российские работодатели в сотрудничестве с органами отправляющих стран определяют, нанимают и готовят будущих работников. Кроме того, российские миграционные органы могут воспользоваться обширной сетью представителей государственного агентства Россотрудничество, развивающего русский язык и культуру за рубежом. В свете последних тенденций, агентству будет поручена организация предотъездных интеграционных курсов в наиболее важных странах происхождения иммигрантов.

Недавно другие страны СНГ начали регулировать вопросы трудоустройства своих граждан за рубежом (включая социальное обеспечение и пенсионные права) через двусторонние соглашения с принимающими странами в регионе. Среди государств, подписавших такое соглашение с Российской Федерацией, напр., Беларусь, Молдова, Украина или Таджикистан. Аналогич-

⁴³ В этом случае целенаправленное и систематическое развитие профиля специальностей (части) местного населения следует понимать как попытку оптимизировать влияние эмиграции на развитие, а не как управляемый государством процесс "утечки мозгов".

ные соглашения были заключены с соответствующими государствами-членами ЕС, а также с другими странами назначения, напр., Турцией (в случае Азербайджана) или Южной Кореей (в случае Кыргызстана).

Программы найма Республики Молдова

С 2011 г. и 2012 г. молдавские трудовые эмигранты могут воспользоваться преимуществами двусторонних соглашений с Италией и Израилем по найму работников. В рамках программы с Италией нанятые иммигранты проходят курсы профессионально-технической и языковой подготовки, которые являются частью предотъездной подготовки. Сотрудничество с Израилем осуществляется по достаточно сложной схеме найма: Молдавские граждане, изъявившие желание оформить израильскую рабочую визу, должны вначале подтвердить свои профессиональные навыки. Из успешно прошедших эту проверку отбирается на произвольной основе 75% участников, которые проходят следующий шаг схемы – медицинское обследование. Лица, не прошедшие по состоянию здоровья, заменяются лицами из (25%) “резерва”. Для окончательно отобранных лиц предусматривается проведение курсов предотъездной ориентации. В настоящее время Национальное агентство занятости населения Молдовы зарегистрировало около 4 тыс. молдаван, заинтересованных в получении работы в Израиле.⁴⁴

Германия – найм высококвалифицированных специалистов

Проект “содействия легальной мобильности высококвалифицированных туниских специалистов”, реализуемый Немцами общества международного сотрудничества (GIZ) по поручению Федерального министерства иностранных дел Германии и Международной службы трудоустройства Федерального агентства занятости Германии, был направлен на решение проблемы высокого уровня безработицы университетских выпускников Туниса и нехватку инженеров в Германии, особенно в области механического проектирования и разработки программного обеспечения. В задачи проекта входил отбор квалифицированных кандидатов в Тунисе, определение немецких компаний, нуждающихся в высококвалифицированных рабочих, подготовка кандидатов в Тунисе, содействие в переезде и дальнейшая подготовка 100 участников в Германии, а также организация стипендий для прохождения конкретных программ подготовки в Германии. После прохождения программ подготовки 65 участников получили трудовые дого-

вора и продолжают свою карьеру в Германии или Тунисе, работая на немецкие компании.

<https://www.giz.de/de/weltweit/19727.html>

Как отмечалось ранее, частные агентства найма могут повысить эффективность процесса найма благодаря своим специфичным знаниям местной обстановки, опыту подбора кадров и наличию транснациональной сети контактов. Однако в силу часто наблюдаемого недобросовестного поведения фальшивых агентств, активно содействующих нерегулируемой миграции и/или торговле людьми, чрезвычайно важно, чтобы власти как страны происхождения, так и страны назначения контролировали эти агентства и тщательно отслеживали соответствие их деятельности миграционному законодательству. Формальная оценка и лицензирование агентств и регулярный мониторинг их деятельности способствуют предотвращению недобросовестной практики и злоупотреблений.⁴⁵ Учитывая транснациональное измерение найма иммигрантов (сотрудничество агентств с обеих сторон миграционной цепочки), важное значение имеет сотрудничество между государственными органами стран, принимающих и отправляющих мигрантов.

IRIS – Система этического международного найма

Этичным и честным наймом международных мигрантов занимается инициатива IRIS под управлением MOM. Идея IRIS состоит в разработке и внедрении добровольных стандартов найма, объединяющих правительства, работодателей, кадровые агентства и другие субъекты, заинтересованные в улучшении условий найма. Инициатива IRIS планирует построить систему аккредитации, в рамках которой агентства занятости могут на добровольной основе взять на себя обязанности по соблюдению определенных принципов и стандартов. Работодатели могут ознакомиться с этическим наймом на информационном портале IRIS, а лица, пострадавшие от недобросовестного поведения кадровых агентств могут обратиться за помощью в подаче жалобы в компетентные государственные органы.

<http://iris.iom.int/>

При разработке мер предотъездной подготовки и организованного найма трудовых мигрантов можно рассмотреть следующие рекомендации:

44 Информация о международных схемах найма в Молдове основана на докладе представителя Национального агентства занятости населения Молдовы 6 ноября в Варшаве 2014 г., представленного на совещании Панели Восточного партнерства по вопросам миграции и убежища, посвященного трудовой миграции.

45 Частью лицензирования является установление лицензионного взноса на должном уровне. В некоторых государствах такие взносы прямо пропорциональны обороту агентств занятости с целью предотвращения монополии и повышения уровня конкуренции между ведомствами. С другой стороны, наблюдатели утверждают, что чрезмерное количество агентств занятости усложняет государственный контроль и фактически повышает вероятность недобросовестной практики. См. Агуньяс, Довелин Раннвейг. Что мы знаем о регулировании найма трудящихся-мигрантов [Agunias, Dovelyn Rannveig. What we know about regulating the recruitment of migrant workers]. Институт миграционной политики (MPI), 2013, с. 6.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Наличие предотъездных подготовительных и интеграционных мер повышает шансы иммигрантов на успешное включение на рынке труда. Такие меры, помимо прочего, предполагают организацию профессионально-технической подготовки, профессиональной языковой подготовки, предоставление общей информации об условиях труда и пребывания в принимающей стране и/или помощь в соответствующих административных процедурах.
- Некоторые элементы иммигрантской предотъездной подготовки можно найти в уже реализуемых схемах организованного найма. Эти сложные схемы обычно задействуют ряд субъектов (государственные органы стран происхождения и назначения, работодателей, агентства занятости и подготовки и пр.) и включают элементы, которые, помимо специфической профессиональной подготовки, также предусматривают общезыковую подготовку, информационные и ориентационные меры.
- В целом, тесное сотрудничество между государственными органами стран происхождения и назначения на предотъездном этапе выгодно всем задействованным сторонам. Опираясь на такое

сотрудничество, органы обеих сторон могут обмениваться информацией о спросе и предложении рабочей силы, требуемых навыках и квалификациях, управлять процессом признания навыков и квалификаций, делиться информацией о правовых аспектах миграционных режимов, гармонизировать нормативно-правовую базу процесса найма, разрабатывать предотъездные информационные меры и пакеты, организовывать информационные кампании и посредничать в установлении контактов с местными работодателями и общественными организациями и т.д.

- Сотрудничество между странами происхождения и назначения в приведении систем образования и профессионально-технической подготовки к общим стандартам для соответствия формальным и неформальным требованиям рынка труда по обе стороны представляет собой перспективную меру, которая находится на ранних этапах своего становления. В целях оптимизации подбора кадров и квалификаций, что является основой содействия трудовой миграции и интеграции трудовых мигрантов, следует также рассмотреть возможность укрепления такого сотрудничества.

II.2 Ориентация иммигрантов

Концепция иммигрантской “ориентации” в новой принимающей стране и обществе направлена на обеспечение достаточного уровня осведомленности иммигрантов о правовых, социальных, культурных и политических условиях, актуальных для успешного структурирования начальных интеграционных шагов по прибытии, а также долгосрочного интеграционного процесса на протяжении срока пребывания в принимающей стране. Многие государства-члены ЕС начали оказывать влияние на интеграционный потенциал новоприбывших иностранцев путем применения избирательной иммиграционной политики и предотъездных интеграционных мер, однако при этом осознают необходимость продолжения “ориентационных мер” и по прибытии для снижения барьеров к интеграции. Недостаточное владение языком принимающего общества является наиболее очевидным из таких барьеров, но существуют и другие. Социальная и культурная жизнь каждого общества закреплена в целом ряде явно и неявно выраженных социальных правил и культурных норм поведения. Таким образом, ожидается, что каждый член общества вполне знаком с этими правилами и нормами поведения и соблюдает их в повседневной жизни. Несоблюдение этих правил и норм поведения приводит к исключению иммигрантов и формированию представления автохтонного населения и лиц, проживающих на долгосрочной основе, о новоприбывших иммигрантах как о лицах, “не желающих интегрироваться”. Не следует недооценивать тот факт, что у иммигрантов, которые происходят из другой культурной и социально-экономической среды, может возникнуть необходимость ознакомиться даже с теми аспектами повседневной жизни, которые членам преобладающего общества кажутся базовыми и естественными.

Кроме того, мигрантам часто приходится сталкиваться с вопросами, которые не возникают у представителей преобладающего общества, особенно в отношении проживания, доступа к работе и других миграционных вопросов.

В свете этого, “ориентационные меры” призваны снизить описанные барьеры. Они должны содействовать эффективному доступу мигрантов к актуальной и достоверной информации о жизни в принимающем их обществе. Кроме того, правильно “ориентированные” иммигранты должны понимать сеть предлагаемых им интеграционных услуг, писанные и неписанные принципы и нормы, применяемые в принимающем обществе, права и обязанности, связанные с их правовым статусом, а также шаги и процедуры, через которые эти права и обязанности реализуются. Применение прагматического определения “ориентации”, в котором упор сделан на повышении индивидуального уровня интеграционных навыков иммигрантов и обеспечении их понимания того, что принято в новом для них обществе и какие табу в нем существуют, также помогает избежать теоретических дебатов об определении интеграции или правомер-

ности существования культурных схем, таких, напр., как *Leitkultur*. Ориентация в первую очередь касается начальных этапов интеграционного процесса: хорошая ориентация в начале способствует дальнейшей интеграции. И наоборот, неудачная ориентация в начале может замедлить или даже заблокировать этот процесс. По этой причине, вопрос осведомленности и ориентации решается предиммиграционными мерами в странах происхождения мигрантов (см. раздел II.1) и “начальными интеграционными мерами”, реализуемыми вскоре после прибытия.

В следующем разделе обсуждается ряд аспектов, связанных с ориентационными мерами.

II.2.1 Доступ к информации и информационным каналам

Даже если с мигрантами удастся поработать еще в стране происхождения в рамках предотъездных мер, в большинстве случаев им все же понадобится дополнительная информация по прибытии. Рекомендуется предоставлять такую информацию в местах, посещаемых иммигрантами по прибытии, напр., в иммиграционных управлениях, интеграционных центрах, центрах общественных организаций, работающих с иммигрантами, мигрантских объединениях и диаспорных организациях.

Печатные материалы и прочие инструменты односторонней коммуникации должны выступать лишь одним из элементов коммуникационной стратегии в области ориентации. Для преодоления трудностей и проблем, с которыми иммигрантам приходится сталкиваться по прибытии, рекомендуется предоставлять им возможность интерактивного общения и консультаций. Это особенно важно во всех областях, касающихся правовых вопросов, где существует двойной барьер – отсутствие языковых навыков и знания правовой терминологии. Возможность лично обсудить вопросы с подготовленными представителями государственных органов или доверенных общественных организаций несет в себе огромную пользу. Такие консультации обычно проводятся на территории **интеграционных центров** или центров поддержки мигрантов. Сравнительно новым веянием является создание так называемых **приемных столов** при административных учреждениях или интеграционных и миграционных центрах. В таких приемных столах реализуется подход “единого окна” для мигрантов в отношении первых ориентационных и интеграционных шагов. Они предназначены для предоставления всей необходимой информации под одной крышей и обеспечения непосредственного и личного общения и консультирования. Помимо прочего, услуги включают предоставление информации (в том числе информации об определенных курсах и программах, ссылки на внешних провайдеров услуг и их контактную информацию и пр.), помощь в решении конкретных проблем и ситуаций, а также разработку индивидуальных

интеграционных планов с последующей регулярной оценкой или сопровождением.

Приемные столы в австрийских интеграционных центрах

В настоящий момент под управлением Австрийского интеграционного фонда работает пять приемных столов в интеграционных центрах. В приемных столах новоприбывшие иммигранты получают так называемый «Ознакомительный пакет», в котором содержится необходимая информация обо всех аспектах интеграционного процесса в Австрии. Кроме того, консультанты также помогают иммигрантам найти подходящий для них курс немецкого языка и направляют их к другим субъектам, способным оказать помощь в интеграционном процессе. Начальное собеседование для новоприбывших мигрантов проводится по стандартному формату и длится около 30-45 мин; конкретная дата и время собеседования определяются заранее.

Важным аспектом работы с мигрантами является регулярная оценка прогресса их индивидуального процесса интеграции. По истечении 3 месяцев консультант приемного стола путем телефонного опроса интересуется текущей ситуацией мигранта; а в случае необходимости, мигранту предлагается еще одна встреча в приемном столе или же он направляется для прохождения определенных семинаров или курсов. Такое телефонное сопровождение повторяется через 12 месяцев, чтобы обеспечить мигранту оптимальную помощь в его интеграционных усилиях.

Данные приемные столы также выполняют роль информационных центров, где регистрируются, анализируются и хранятся статистические данные о мигрантах.

Еще одним важным аспектом является осведомленность мигрантов о существовании интеграционных центров. В идеале, мигрантов информируют о возможности воспользоваться услугами интеграционных центров еще до их отъезда. После прибытия в страну назначения их поощряют к посещению центров представители иммиграционных органов, с которыми иммигранты контактируют для оформления своего статуса проживания или выполнения других правовых требований, касающихся их пребывания. Кроме того, можно рассмотреть возможность создания других коммуникационных инструментов и средств консультирования. Интеграционные центры не всегда легко доступны (с точки зрения расположения и времени), а мигранты могут предпочитать анонимное обсуждение со специалистами, если считают какие-либо аспекты своих проблем чувствительными. Информационные линии электронной почты и телефонные линии (**горячие линии**), работающие под управлением государственных органов или доверенных общественных организаций (включая сами интеграционные центры), предоставляют возможность такого «удаленного» интерактивного консультирования. Опыт многих государств свидетельствует, что мигранты предпочитают

контакты по телефону, а не по обычной или электронной почте. Этот факт объясняется психологическими и культурными аспектами (доверие к персональной коммуникации, интерактивность – возможность задавать дополнительные вопросы, необходимость получить немедленный ответ и пр.), скорее чем ограниченным доступом мигрантов к Интернету.

Если власти организуют горячие линии для мигрантов, находящихся в трудной или кризисной ситуации (особенно в отношении вопросов торговли людьми), рекомендуется проводить четкое различие между такими линиями и теми, которые используются для предоставления общей информации и консультаций по интеграционным вопросам. Оба типа линий требуют особой подготовки, знаний и навыков коммуникации и для обеспечения их эффективности не должны смешиваться.

С 2008 г. Министерство внутренних дел Чехии поддерживает реализацию комплексного проекта, который выполняется общественной организацией «Харита Чехия», предоставляющей широкий спектр консультаций и услуг для монгольских и вьетнамских иммигрантов, включая телефонную линию, интернет-коммуникацию и перевод с монгольского и вьетнамского языков. Для работы на телефонной линии обычно нанимают операторов из мигрантских общин. При этом они действуют при поддержке опытных социальных и правовых консультантов и проходят соответствующую подготовку.

Особая направленность проекта/горячей линии определяется языковым барьером между монгольским, вьетнамским и чешским языками. Опыт показывает, что доступ мигрантов с такими языковыми корнями к информации и услугам значительно усложнен, по сравнению с другими иммиграционными сообществами с украинскими и российскими корнями.

Горячая линия на монгольском языке работает с 2008 г. и доступна мигрантам дважды в неделю (четыре часа в день). Аналогичная вьетнамская линия была запущена в 2012 г. и ввиду роста популярности среди мигрантов была расширена до трех дней в неделю (четыре часа в день) в 2014 г.

<http://www.charita.cz/infolinka/>

Страны назначения иммигрантов также организуют **интеграционные курсы** для новоприбывших (или уже проживающих) иммигрантов с акцентом на социальных и культурных аспектах, истории принимающей страны, ее политической и правовой системе и общих ценностях, преобладающих в обществе.

Аспекты “языковой” и “гражданской” интеграции на интеграционных курсах⁴⁶:

В **Австрии** знание социальных и культурных аспектов принимающего общества не преподается на специальных курсах, а является частью учебного плана языковых курсов: мигранты должны учить язык и одновременно знакомиться с темами по гражданской интеграции.

В **Чешской Республике** иммигранты могут посещать не обязательный курс “Добро пожаловать в ЧР”, который состоит из восьми часов обучения. Курс проходит на родном языке мигрантов, сопровождается показом учебного фильма и мигранты получают специальную брошюру. Рассматривается возможность введения обязательного участия для новоприбывших мигрантов.

В Германии общие интеграционные курсы состояли из 600 часов языковой подготовки и 60 часов по ориентации и гражданской интеграции в 2005 г. С 2009 г. языковую часть увеличили до 900 часов (или 1,200 часов для иммигрантов с очень низким уровнем образования). Во Франции 200-400 часов языковой подготовки дополняются одним днем гражданской подготовки. Швеция является еще одним примером государств-членов ЕС, где языковая подготовка и темы по гражданской интеграции объединены в интеграционные курсы.

Поскольку индивидуальной мотивации для посещения интеграционных и ориентационных курсов иногда недостаточно, можно рассмотреть возможность введения **обязательного посещения** (или обязательного тестирования) для иммигрантов (или их определенных категорий). Практикующие специалисты в области интеграции отмечают ситуацию, в которой некоторые категории мигрантов, считающие собственные знания иммиграционных реалий достаточными, предпочитают полагаться на опыт родственников или соотечественников и не чувствуют насущной потребности учиться с использованием официальных каналов. Такое отношение влечет за собой риск информационных пробелов и в то же время использования искаженной или неправильной информации. Кроме того, в силу культурных и социально-политических различий между странами происхождения и назначения иммигранты могут неохотно обращаться в интеграционные центры – причины могут варьироваться от неправильного понимания иммигрантами роли общественных организаций (из-за отсутствия или слабой роли общественных организаций в стране

их происхождения), нежелания обращаться в организации, субсидированные государственными органами или связанные с ними, или по причине сомнений в качестве услуг.⁴⁷ Таким образом, обязательные курсы не только обеспечивают посещение, но и помогают установить доверие, способствуя контактам между иммигрантами, государственными органами, интеграционными центрами и/или общественными организациями.

Также приобретают значение веб-страницы и **порталы**, предоставляющие информацию, связанную с ориентацией и интеграцией иммигрантов. В идеале, такая информация концентрируется на одной платформе и предоставляется непосредственно компетентными органами или разрабатывается под их надзором. Опять же, важно, чтобы информация была легко доступной и актуальной, достоверной и в то же время характеризовалась низким порогом восприятия. Необходимо четко определить целевые группы отдельных видов презентуемой информации (иммигранты, общественные организации, работодатели, муниципальные или другие государственные организации итд.). Чтобы обеспечить использование сайтов иммигрантами, такие порталы должны быть представлены на языках основных иммигрантских групп в стране.

Веб-порталы для иммигрантов – Австрия, Чехия и Российская Федерация

Все страны-партнеры проекта ERIS осознают важность всемирной сети для работы с мигрантами, коммуникации с ними и предоставления актуальной информации на веб-страницах, специально созданных веб-порталах или веб-сайтах миграционных/интеграционных органов.

В **Австрии** мигранты могут получить актуальную информацию на <http://www.integrationsfonds.at/>. Веб-сайт предоставляет информацию об интеграционных контрактах, языковых курсах, интеграционных центрах и программах индивидуальной поддержки. Мигранты на этом сайте могут быстро перейти к разным конкретным интеграционным темам, таким как рынок труда, социальная или языковая интеграция, или могут найти определенную информацию, предназначенную для определенной целевой группы. На веб-сайте www.berufsanerkennung.at представлена быстрая и простая схема поиска нужного контактного лица для мигрантов, желающих решить вопрос признания своего профессионального образования в Австрии, а также предлагается всесторонняя информация о трудоустройстве и повышении квалификации.

В **Чехии** двумя основными веб-порталами в области интеграции и ориентации иммигрантов являются www.cizinci.cz и www.immigrationportal.cz. На этих порталах иностранцы могут прочитать и загрузить все важные правовые инструкции,

46 Информация о ситуации в Австрии и Чехии предоставлена государственными органами партнеров проекта ERIS. Другие примеры по странам, согласно Хене, Ютта. Языковая интеграция трудовых мигрантов в Австрии, Бельгии, Франции, Германии, Нидерландах и Швеции в исторической перспективе [Höhne, Jutta. Language integration of labor migrants in Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands and Sweden from historical perspective]. Берлин, 2013 г.

47 Леонтьева, Яна, Покорна, Анна: Faktory branici vyuziti kvalifikace na trhu prace v CR. МКС, 2014. с. 25 (“Факторы, предотвращающие использование квалификаций на рынке труда в Чешской Республике”)

предупреждения об изменениях в законодательстве или особенностях региональных ситуаций, найти информацию о языковых или интеграционных курсах, образовании, социальном обеспечении и здравоохранении, налоговой системе и пр. Часть информации представлена по конкретным целевым группам. Существует версии на нескольких языках.

Иностранцы в **Российской Федерации** могут найти правовую информацию по адресу http://www.fms.gov.ru/foreign_national/. Информация представлена соответственно для определенных иммиграционных групп. Учитывая преобладание иммигрантов из стран СНГ, информация в основном представлена на русском языке, однако, имеется и информация на английском. Кроме того, на веб-портале также предоставлена информация для работодателей, намеревающихся нанять иностранную рабочую силу.

Дополнительные примеры комплексных и легко доступных иммиграционных порталов можно увидеть в Германии (<http://www.bamf.de/DE/Willkommen/willkommen-node.html>) и традиционных заокеанских иммиграционных странах, таких как Канада (<http://immigrationportals.ca/>) или Австралия (<http://www.australianportalimmigration.com/>).

II.2.2 Принципы эффективной коммуникации

Чрезвычайно важно представлять информацию максимально четко, понятно и достоверно, особенно когда речь идет об иммигрантах, чьи языковые навыки и незнание правовых принципов и традиций несут в себе значительный риск недоразумений.

В этом отношении следует принять во внимание следующие общие принципы:

Понятность. Информацию следует сообщать мигрантам на понятном для них языке. Перевод необходимой информации на родной язык иммигрантов не противоречит общей цели языкового обучения и интеграции, ведь понимание ключевой информации способствует интеграционному процессу. Это также касается уровня сложности предоставляемой информации. Она должна составляться в соответствии с принципами низкого порога восприятия, а сложную информацию следует попытаться изложить максимально простым и доступным языком.

Мигрантский ракурс. Предоставляемая информация должна быть практичной и применимой к реалиям мигрантов. Следует сократить ее до необходимого “подручного” формата и включить в нее четкие инструкции о том, как действовать в типовых ситуациях и проблемных случаях.

Диверсификация информации в зависимости от определенных целевых групп может быть более эффективной, чем коммуникация посредством общих и всеохватывающих сообщений. В случае печатных материалов, брошюр, листовок или учебных фильмов рекомендуется издавать вместе с более сложными информационными материалами и более короткие целевые материалы, напр., для иностранцев с опреде-

ленными правами на проживание, семей мигрантов с детьми и пр.

Направленность на определенные целевые группы

В свете возрастающего количества заявлений на постоянное проживание, Министерство внутренних дел **Чехии** опубликовало отдельные информационные материалы для обладателей данного разрешения на проживание. Оно предоставляет довольно “глубокую” информацию о конкретных сферах жизни иностранцев в стране, особенно их участии в общественных системах. Буклет знакомит читателей с пенсионной системой, гражданством, воссоединением семьи, социальными льготами и другими темами, которые не совсем актуальны для временно проживающих иммигрантов. Буклет существует только на чешском в силу естественного предположения, что его читатели должны уже владеть этим языком, так как большинство из них должно сдать языковый экзамен для получения разрешения на постоянное проживание.

Еще одним примером диверсифицированного подхода является информационный буклет для иностранцев проживающих в столице Праге.

II.2.3 Тематические области, охваченные ориентационными мерами и материалами

Наиболее распространенными информационными средствами в области интеграции иммигрантов являются буклеты, листовки, учебные фильмы и веб-сайты. Информационные буклеты для начальной ориентации новоприбывших иммигрантов обычно публикуются государственными органами, которые занимаются интеграцией иностранцев или доверенными общественными организациями. Документы отличаются по объему и структуре, а в большинстве из них рассматриваются вопросы, важные для жизни иммигрантов и их интеграции в принимающее общество:

ОБЩАЯ ОБЛАСТЬ	ТЕМЫ	КОНКРЕТНЫЕ АСПЕКТЫ
ИММИГРАЦИЯ, ПРОЖИВАНИЕ	<i>Аспекты, связанные с проживанием и пребыванием</i>	Права и обязанности, связанные с регистрацией по прибытии. Разрешения на проживание, их получение, продление, возобновление, изменение статуса и пр.
ЭКОНОМИКА	<i>Работа, трудоустройство и предпринимательство</i>	Получение, продление, возобновление разрешений на трудоустройство. Легальные формы участия на рынке труда. Принципы национального трудового права. Создание малого предприятия и управление им. Субсидии и поддержка при открытии дела. Система налогообложения и социального обеспечения. Признание квалификаций.
СОЦИАЛЬНАЯ	<i>Образование</i>	Национальная система образования. Привлечение иностранцев и детей иностранцев, правовые и финансовые аспекты. Признание дипломов.
	<i>Жилье</i>	Жилищный рынок. Потенциальные субсидии. Аренда и ее составляющие. Договора и контракты аренды.
	<i>Здравоохранение</i>	Медицинская страховка, правовые и финансовые вопросы. Система провайдеров услуг здравоохранения. Базовые услуги и практические вопросы.
КУЛЬТУРА, ОБЩЕСТВО	<i>Язык</i>	Объяснение возможных языковых требований. Система языковых курсов и тестирования.
	<i>Культура, политика и общество</i>	Структура и функционирование политической системы страны, ее культурных принципов и общественных ценностей. Информация такого рода (включая роль женщин в обществе, разница между фамильярной и формальной речью в некоторых языках, приветствие в общественных местах, поведение в общественном транспорте и пр.) может показаться обыденной для членов принимающего общества и иммигрантов из культурно близких стран, однако для иммигрантов из более культурно отстоящих районов такая информация может быть чрезвычайно важной для избежания неадекватного поведения в межкультурной коммуникации. Информация о том, что считается обычным/распространенным/приемлемым в культуре принимающего общества, а что нет, является чувствительным вопросом, о котором зачастую существуют разногласия даже между членами данного общества. Информация об «обычных характеристиках» местного населения, его схемах поведения, ценностях и принципах должна собираться и представляться с большой осторожностью. Она должна тщательно отражать многообразие преобладающего общества и избегать обобщений и стереотипов.
ОРИЕНТАЦИЯ	<i>Административная система, учреждения и процедуры</i>	Комплексная информация о структуре и функционировании общественных учреждений, их ролей, процедур, соответствующих прав и обязанностей иммигрантов с целью улучшения ориентации в административных системах.
	<i>Транспорт</i>	Система общественного транспорта. Водительское удостоверение, его получение, признание водительских удостоверений, выданных в других странах.
	<i>Кризисные ситуации</i>	Краткий обзор органов и организаций, куда иммигранты могут обратиться, если столкнуться с серьезными трудностями и кризисными ситуациями.
	<i>Контактная информация, контрольные списки, глоссарии</i>	Следует всегда предоставлять контактную информацию о компетентных органах и других субъектах. При переводе материалов всегда желательно использовать оригинальные имена и названия органов на основном языке принимающего общества для удобства использования ссылок. Контрольные списки основных шагов, которые необходимо выполнить в определенной тематической области, могут помочь мигрантам в выполнении всех соответствующих действий в правильном порядке. Контрольные списки, включенные в конце буклетов или других информационных материалов могут подсказать мигрантам простые действия в определенных ситуациях. Другими полезными элементами информационных материалов являются индексы и глоссарии соответствующей терминологии.



“Как это сделать” – публикация, повышающая степень мигрантской ориентации в области административных процедур в Чехии.

Программа “Как это сделать”, которая в виде фильма проектируется прямо в офисах МВД, доходчиво объясняет конкретные административные процедуры, которые иммигрантам может понадобиться выполнить

во время их пребывания в Чехии. Независимость и способность мигрантов решать свои административные проблемы ценны не только сами по себе, их можно также рассматривать как часть более широких усилий по минимизации влияния неофициальных посреднических структур. Программа “Как это сделать” доводит информацию через листовки и анимационные фильмы, с которыми можно ознакомиться по адресу <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/how-do-i-do-this.aspx>



Информационные материалы для новоприбывших – Австрия

(Буклет “Добро пожаловать в Австрию”, титульный лист) http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Welcome_to_Austria.pdf

(“Австрия с самого начала” – Содержание) http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Austria_From_the_beginning.pdf

Preface.....	4	How well should I learn German?.....	17	Preventive health care.....	41
Austria at a Glance.....	6	German language courses.....	18	Social Affairs.....	44
A Brief History of Austria.....	10	Education.....	20	Support for the elderly.....	44
Social Engagement.....	12	Kindergarten.....	20	People with disabilities.....	44
The National Action Plan for Integration.....	14	School.....	21	Early support for children with disabilities or retarded development.....	45
Language.....	16	Universities.....	24	Youth protection, alcohol and tobacco.....	45
Why learn German?.....	17	Adult education.....	26	Protection for women.....	46
		Recognition of your degrees and diplomas.....	26	Equal treatment.....	47
		Working in Austria.....	28	Marriage and Partnership.....	48
		Who is allowed to work in Austria?.....	28	Money.....	50
		What type of work is available in Austria?.....	28	Culture, Leisure Time and Sports.....	52
		Taxes and Duties.....	29	Media.....	53
		Finding a job.....	30	Museums.....	56
		Mentoring for immigrants.....	31	Theatre.....	57
		Housing.....	32	Music.....	58
		Buying an apartment.....	32	Sports.....	58
		Buying a property.....	33	Religion.....	60
		Searching and finding an apartment.....	33	Recognised churches and religious communities.....	60
		Compulsory registration.....	34	Officially registered religious confessional communities.....	61
		All around housing.....	34	A Few Words at the End.....	62
		Health.....	38		
		Insurances.....	39		

Листовки

В сфере иммиграции и интеграции, как и в других тематических областях, листовки используются для передачи определенной информации ограниченного объема или для указания контактной информации.

Учебные фильмы

Технологический прогресс и широкое распространение всемирной сети позволяет использовать веб-фильмы в качестве эффективного информационного и коммуникационного инструмента. Такие фильмы набирают большое количество просмотров и хоро-

шо воспринимаются, а иногда охватывают более обширную и глобальную аудиторию, чем письменные тексты. Их можно легко разместить в сети, где мигранты их смогут просмотреть или скачать. Их дополнительное преимущество состоит в аудио-визуальном содержании, сопровождающем представляемую информацию. Фильмы являются хорошим инструментом для рассказа историй, персонализированных и основанных на опыте индивидуальных мигрантов. Таким образом, у получателей есть возможность сравнить собственную ситуацию с представляемым опытом. Аналогично, **комиксы и карикатуры** являются еще одним форматом, который способен доступно передавать информацию.

Как австрийские, так и чешские органы, помимо письменных материалов, готовят фильмы на интеграционную тематику. В Австрии фильм “Добро пожаловать в Австрию” является частью предпроездного пакета для соискателей виз в наиболее важных странах происхождения. Доступ к нему также можно получить через Интернет в четырех языковых версиях (на немецком, турецком, сербском и английском). Фильм посвящен различным темам, актуальным для повседневной жизни в австрийском обществе: основное географическое и политическое окружение страны, медицинское обслуживание и лечение, досуг и путешествия, и пр. В нем также речь идет о важных ценностях австрийского общества, таких как свобода слова и равные права.



См. <http://www.bmeia.gv.at/integration/download/publikationen/> (Orientierungsfilm Willkommen in Österreich).

В Чехии фильмы входят в информационные пакеты всех текущих интеграционных программ – “Следующая остановка – Чешская Республика”, “Добро пожаловать в Чешскую Республику” и “Как это сделать”. В некоторых фильмах принимают участие настоящие актеры, в других используется анимационная графика.



(Из анимационного фильма программы “Как это сделать” – <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/how-do-i-do-this.aspx>)

II.2.4 Структура печатных информационных материалов

Помимо хорошей общей структуры и расположения частей, буклеты и листовки должны отличаться четкой последовательностью глав и предоставлять четкую и последовательную информацию. Заголовки должны отображать передаваемое получателем сообщение в доступном изложении.

Следует полагать, что некоторая предоставленная информация со временем устаревает. При планировании циклов публикации и количества публикуемого материала необходимо принимать во внимание интервалы пересмотра. Полезно датировать информационные материалы, а также приводить ссылки на веб-страницы, где можно найти обновленную информацию.

II.2.5 Продолжение ориентационных мер и их оценка

Следить за индивидуальными интеграционными траекториями на протяжении длительного времени сложно и это требует немалых средств. Однако полезно все же осуществлять оценку интеграционного процесса иммигрантов на начальных этапах, чтобы отслеживать успех ориентационной фазы. Пример приемных столов Австрийского интеграционного фонда (АИФ), подробно описанных в главе II.2.1, представляет собой положительную практику в этой области. Представители АИФ регулярно связываются с иммигрантами, которые воспользовались приемными столами, чтобы отследить прогресс их интеграционного пути. Если иммигранты сталкиваются с препятствиями и испытывают трудности, представитель АИФ может предложить возможные решения, переадресовать их другим поставщикам услуг или запланировать дополнительные консультации в АИФ. Таким образом, сопроводительные действия не только помогают индивидуальным иммигрантам, но и служат важной обратной связью об эффективности ориентационных мер.

При разработке ориентационных мер можно рассмотреть следующие рекомендации:

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Ориентация иммигрантов в новом обществе зависит от имеющейся у них актуальной и достоверной информации. Такая информация должна быть объективной, легко доступной и понятной получателям.
- В идеале, необходимая информация предоставляется непосредственно ответственными государственными органами или готовится под их надзором для обеспечения достоверности представляемого содержимого и соответствия нормативным положениям и целям в области миграции.
- Оказывать содействие в ориентации следует начинать без промедления, в идеале, непосредственно по прибытии. Иммигрантам также следует предоставить возможность общаться и лично консультироваться с советниками и консультантами. В этом отношении приемные столы или другие подразделения при интеграционных центрах для новоприбывших, можно порекомендовать как положительную практику.
- Интеграционные курсы для новоприбывших иммигрантов представляют собой еще один способ работы с иммигрантами вскоре после их прибытия. Обязательное участие в таких курсах можно рассматривать в тех случаях, когда готовность участвовать на добровольной основе на низком уровне или когда существуют опасения, что мигранты получают ложную информацию от членов общины или неформальных посредников.
- Необходимо обеспечить доступ иммигрантов к информации на всех этапах их пребывания и интеграционного процесса в принимающем обществе. Информацию и консультации можно предоставлять в помещениях государственных органов, интеграционных центров, общественных организаций или через информационные или горячие линии. Информационные веб-сайты и порталы представляют собой еще один важный информационный и коммуникационный инструмент.
- Информацию для мигрантов необходимо представлять доступно и понятно. Для этого можно использовать различные коммуникационные инструменты и форматы (буклеты, листовки, фильмы, анимационные фильмы, карикатуры, комиксы и пр.); характер и объем информации должен быть актуальным, понятным и ориентированным на мигрантов; материалы должны быть диверсифицированы с учетом разных категорий мигрантов и их соответствующих информационных потребностей.
- Ориентация на правовые аспекты и административные процедуры остается важным видом информации, крайне актуальным для повседневной жизни иммигрантов. С учетом сложности правовых норм и процедур, а также существующих языковых барьеров, рекомендуется предоставлять низкопороговую информацию и простые объяснения действий по наиболее важным и частым процедурам. Соответствующие "пошаговые" инструкции должны сопровождаться "контрольным списком" шагов, необходимых для выполнения определенных процедур.
- Полезно осуществлять сопровождение интеграционного процесса иммигрантов на начальных этапах, чтобы отслеживать успех ориентационной фазы. Сопровождение и оценка ориентационных мер не только позволяет интеграционным органам предпринимать в отношении иммигрантов дополнительные необходимые действия по корректировке сложившейся ситуации, но и получать обратную связь по дальнейшему улучшению определенных ориентационных мер.

II.3 Языковая интеграция

Большинство иммиграционных стран считают овладение иммигрантами соответствующим национальным языком абсолютным интеграционным приоритетом. Поэтому языковому обучению уделяется основное внимание в большинстве интеграционных систем. Такой акцент подтверждается как недавним развитием в области интеграционных мер в основных странах назначения, так и целым рядом исследований, посвященных этой теме.⁴⁸

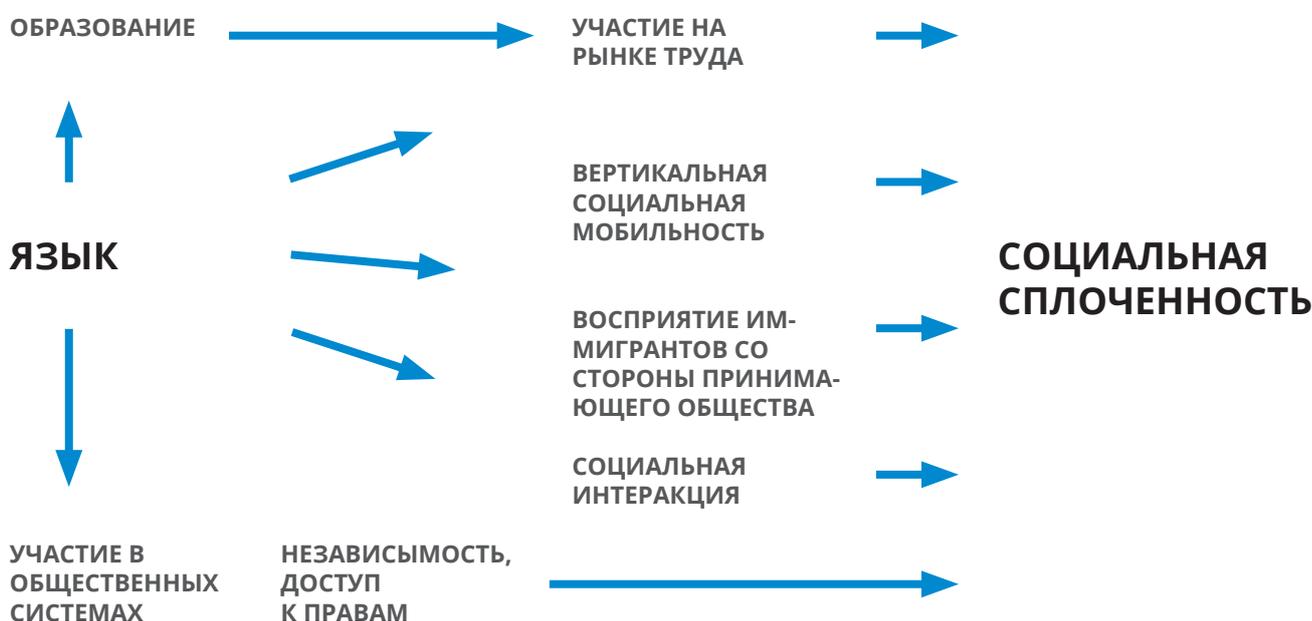
Владение национальным языком выполняет ряд ключевых функций в интеграционном процессе: оно обеспечивает эффективную коммуникацию между иммигрантами и государственными органами, экономическими субъектами и отдельными членами принимающего общества. Обладая достаточными знаниями национального языка, иммигранты могут независимо и в достаточной мере ориентироваться в формаль-

ных правилах, требованиях и условиях, регулирующих повседневную жизнь в современных комплексных обществах, а также разобраться в своих правах и обязанностях, что, в свою очередь, предотвращает их исключение и эксплуатацию. В то же время, овладение национальным языком способствует социальной интеграции иммигрантов в принимающем сообществе, а способность общаться на “одном языке” улучшает взаимодействие между иммигрантом и местным населением. И, наконец, языковая компетенция имеет далекоидущие последствия для социальной (вертикальной) мобильности иммигрантов, в том числе в плане межпоколенной мобильности. Низкий уровень языковой компетенции пагубно влияет на результаты любого члена общества на рынке образования и труда; тем более это применимо к иммигрантам и их детям, которые сталкиваются с дополнительными препятствиями на пути к успешной самореализации в этих системах и получению преимуществ от вертикальной мобильности. Следовательно, эффективная политика языковой интеграции играет ключевую роль в обеспечении равных возможностей для всех членов общества.

Таким образом, не только сами иммигранты, но и принимающие общества получают выгоду от успешного овладения языком иммигрантами. Помимо прочего, улучшение языковой компетенции иммигрантов помогает поддерживать социальную сплоченность и необходимый уровень доверия между всеми членами сообщества, лучше использовать полный экономический потенциал иммигрантов, предотвращать нежелательные явления, связанные с эксплуатацией иммигрантов, их исключением, пространственной сегрегацией, отчислением из школы и безработицей.

48 См., напр., Хене, Ютта. Языковая интеграция трудовых мигрантов в Австрии, Бельгии, Франции, Германии, Нидерландах и Швеции в исторической перспективе [Höhne, Jutta. Language Integration of Labor Migrants in Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands and Sweeden from Historical Perspective]. Берлин. 2013. Языковые требования для взрослых мигрантов в государствах-членах Совета Европы: Отчет по результатам исследования [Language requirements for adult migrants in Council of Europe member states: Report on a survey]. 2011. Существует ряд исследований, посвященных теме образования детей иммигрантского происхождения, в которых обсуждается вопрос языковой компетенции. См., напр., В чем преуспевают учащиеся-иммигранты – Сравнительный обзор результатов и участия в PISA 2003 [Where immigrant students succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003]. ОЭСР 2006.

Язык, интеграция и социальная сплоченность



Несмотря на неоспоримые преимущества, связанные с овладением языком, фактическая мотивация иммигрантов к овладению языком принимающего общества может значительно отличаться. Основная причина очень проста: изучение нового языка – сложное и трудоемкое занятие. Иммигранты так или иначе заняты решением ряда проблем, связанных с первой адаптацией к новому обществу. Особенно после получения работы им может показаться, что у них нет времени, средств или они не готовы заниматься этим.

Каждый индивидуальный “миграционный проект” основан на сложном наборе мотивов и устремлений. Овладение иностранным, т.е. национальным языком принимающего общества часто воспринимается как долгосрочная инвестиция, ценность которой для лица оценивается в зависимости от преимуществ для индивидуальных миграционных планов и перспектив, таких как ожидаемая длительность пребывания в стране, статус языка (мировой, регионального значения или лишь национального использования) или лингвистическая близость родного языка иммигранта и языка принимающего общества – все эти факторы могут оказывать влияние на решения, принимаемые иммигрантами. Наиболее важный вопрос состоит в том, нужно ли им владеть языком для успешного функционирования на рынке труда. Для многих видов низкоквалифицированного или ручного труда это не всегда необходимо, особенно когда работа предоставляется в пределах мигрантских сетей одного происхождения. Однако такие тесные связи с общиной или сетью ограничивают общие шансы таких лиц на успешное функционирование за пределами этих структур или ниш и не всегда отвечают интересам принимающего государства, поскольку снижают экономический потенциал мигрантов, ограничивают их участие в обучении своих детей и критически оцениваются преобладающим обществом. Таким образом, интеграционная политика подчеркивает важность овладения языком иммигрантами и настаивает на этом. Административные обязательства по овладению языком и/или демонстрации достаточного владения им должны учитываться иммигрантами и, несомненно, являются мобилизующим фактором, когда речь идет об их участии в интеграционных мерах и программах.

В то же время, успешное овладение языком иммигрантами в значительной мере зависит и от специфического национального контекста, т.е. конкретной организации и функционирования определенных интеграционных мер и общей образовательной системы, влияющей на интеграцию. Сравнение результатов на рынках образования и труда иммигрантского населения с аналогичным демографическим профилем в разных странах назначения дает хорошее представление о влиянии, оказываемом соответствующей государственной политикой.⁴⁹ Результаты исследова-

ния по этому вопросу свидетельствуют, что языковая интеграционная политика играет важную роль и является влиятельным инструментом в руках творцов политики в сфере интеграции иммигрантов.

Из-за разного состава иммигрантского населения в разных государствах языковая интеграционная политика отличается в разных иммиграционных странах. Численность и структура иммигрантского населения зависит от преимущественных форм иммиграции (временной, циркулярной, постоянной, экономической, политической и пр.), демографических характеристик иммигрантов (возрастной структуры, социально-экономических характеристик, уровня образования и пр.), культурной специфики (культурной и языковой дистанции от принимающего общества и основных стран назначения, уровня этнической однородности) и других факторов.

В традиционных иммиграционных странах много внимания уделяется овладению языком мигрантской молодежью или “вторым поколением” мигрантов, поскольку эти страны поняли, что отсутствие языковой компетенции этих групп отрицательно влияет на их образовательные достижения и сдерживает межпоколенную мобильность. Страны с более недавней историей иммиграции отдают предпочтение “новоприбывшим” иммигрантам работоспособного возраста. Поэтому основное внимание уделяется организации вечерних языковых курсов, специфичной профессионально-языковой подготовке или языковым требованиям и тестированию в странах происхождения, до иммиграции.

Подходы, применяемые тремя государствами проекта ERIS в области языковой интеграции, иллюстрируют некоторые существующие различия между странами с более длительным опытом иммиграции и “более молодыми” иммиграционными странами:

- В Австрии, стране со сравнительно длительной иммиграционной историей, члены семей иммигрантов и члены так называемого второго и последующих поколений являются основным приоритетом при определении целевых групп языковой интеграции. Данная группа недавно начала привлекать к себе внимание и в Чехии, где вес мигрантов второго поколения начал увеличиваться. Такой же ход событий следует ожидать и в относительно “молодой” иммиграционной стране – Российской Федерации.
- Лингвистическая и культурная дистанция или близость между странами происхождения и принимающим обществом является еще одним аспектом отличия этих трех стран. Хотя российские власти отмечают снижение уровня владения русским языком среди новоприбывшего контингента иммигрантов из (неславянских) стран СНГ, традиционная роль российской культуры и русского языка продолжает оставаться важным фактором в регионе и отличительной формой социального капитала, принесенным в Россию значительным количеством вновь прибывающих иммигрантов. Возрастающий интерес к курсам по российской культуре и русскому языку, наблюдаемый в странах Центральной Азии, направляющих иммигрантов, подтверждает это предположение. Ситуация в Чехии отличается присутствием трех разных, культурно отличающих-

49 См., напр., результаты комплексного исследования о втором и третьем поколении мигрантов турецкого происхождения в ряде государств-членов ЕС: Крул, Морис и др. Школьные успехи молодежи второго поколения в Европе. Какие образовательные системы предоставляют наилучшие шансы на успех? [Cruel, Maurice ed. School careers of second-generation youth in Europe. Which education systems provide the best chances for success?] В: Крул, Морис ред.: Сравнение второго европейского поколения. Имеет ли значение интеграционный контекст? [Cruel, Maurice ed.: The European Second Generation

Compared. Does the Integration Context Matter?] Амстердам, 2012.

ся этнических групп. Будучи наиболее многочисленной группой граждан третьих стран в течение многих лет, граждане Украины обладают преимуществом относительной близости своего родного и чешского языков. Ситуация в отношении граждан Российской Федерации сопоставима. Российская община в Чехии характеризуется относительно высоким социально-экономическим статусом и высоким уровнем образования. Второй важной иммигрантской группой в Чехии являются граждане Вьетнама. Их языковые навыки значительно хуже, что объясняется лингвистической удаленностью, а также наблюдаемой самоизоляцией. Вьетнамские иммигранты перемещаются и работают в собственных сетях и имеют лишь ограниченные контакты с преобладающим населением и основным рынком труда. Этнический состав иммигрантов в Австрии во многом определяется долгосрочным воздействием иммиграции гостевых работников-граждан Турции в 1960-1970 годах и граждан бывшей Югославии в 1960-1970 и 1990 годах. В последние годы наблюдается изменение иммиграционных схем в пользу граждан государств-членов ЕС, при этом граждане Германии становятся наиболее важной группой прибывающих иммигрантов. Несмотря на это, языковой дефицит, особенно среди членов турецкой общины, является серьезной проблемой австрийской интеграционной политики.

Помимо различий, среди стран проекта ERIS можно выделить и ряд сходных черт:

- Преимущественной миграционной схемой является иммиграция на постоянной основе или циркулярная миграция, при которой время пребывания в принимающей стране увеличивается. Следовательно, достаточное владение национальным языком иммигрантами рассматривается как обязательное условие и абсолютный приоритет интеграционной политики.
- Доля трудовых иммигрантов среди всех иммигрантов высока. Это означает, что политика овладения языком пытается подстроиться под потребности экономически активных иммигрантских групп.
- Культурная и языковая дистанция между мигрантскими общинами и принимающими обществами является неоспоримым фактом, по меньшей мере для некоторых важных иммигрантских групп. Этот базовый факт также подчеркивает необходимость активной политики овладения языком.
- В целом, социально-экономический капитал большинства важных мигрантских общин ниже, чем у преобладающего населения. Значительное количество иммигрантов, проживающих или переезжающих в страны проекта ERIS, происходят из довольно бедных сельских районов своих стран, которые обычно характеризуются недостаточно развитой образовательной инфраструктурой, ограниченными профессиональными возможностями и существованием традиционных стилей жизни и гендерных ролей. Политика овладения языком принимающих стран играет важную роль в этом отношении, поскольку она должна учитывать специфический дефицит целевых групп и имеет особую важность для содействия межпоколенной социальной мобильности, а также расширения возможностей женщин-мигрантов.

II.3.1 Меры овладения языком молодыми иммигрантами

Лозунг “интеграция с самого начала” стал руководящим принципом интеграционной политики и нашел свое выражение также в области языковой интеграции. В области языкового обучения и овладения языком интеграционная политика проводит различие между взрослыми иммигрантами и их потомками. Специальные интеграционные программы и языковые курсы направлены на первую группу, тогда как овладение языком второй группой должно осуществляться в рамках общих образовательных систем.

Овладение языком детьми-иммигрантами является частью более широкой дискуссии, касающейся образовательной политики в эпоху иммиграции, когда осознаётся возрастающее присутствие учащих с иммиграционным прошлым, из которого вытекает необходимость более сложных и более действенных мер в ответ на сложившуюся ситуацию. Владение языком преподавания является незаменимым условием общего успеха студента в системах образования. Некоторые исследователи полагают, “что если для взрослых мигрантов косвенным показателем интеграции является экономическая стабильность, для детей-мигрантов – это языковая компетенция”.⁵⁰

Плохие показатели иммигрантской молодежи в школах и на рынке труда, наблюдаемые в некоторых традиционных иммиграционных странах, дополнительно расставляют акценты в этой дискуссии: на политическом уровне обсуждаются недостаточные возможности национальных образовательных систем в полной степени адаптировать учащихся иммиграционного происхождения, а также выражены сомнения в их способности обеспечивать равные возможности и пр. Более прагматичный подход акцентирует связь между образованием и рынком труда. Структурно проявляемая недостаточная успеваемость некоторых этнических групп приводит к неэффективному использованию “человеческого капитала” и идет рука об руку с нежелательными последствиями, которые угрожают социальной сплоченности и повышают государственные расходы – этнически обусловленная безработица, социальная неудовлетворенность, пространственная сегрегация и пр.

В дебатах об образовательных результатах иммигрантской молодежи вопрос овладения языком играет центральную роль, однако недостаточное владение языком принимающего общества со стороны молодых иммигрантов, детей иммигрантского происхождения и их родителей является не единственным препятствием для образовательного роста. В странах со значительной долей низкоквалифицированной трудовой иммиграции (и сопутствующей иммиграции членов

50 См. Ханна Сиарова и Микель Ангель Эссомба, Образовательная политика языковой поддержки детей и молодежи мигрантского происхождения. Превращение Вавилонской башни в важное место обучения с целью включения. Важность языковой компетенции среди учеников мигрантского происхождения [Hanna Siarova and Miquel Angel Essomba, Educational policies for language support addressed to children and youngsters with a migrant background. Making the tower of Babel a meaningful learning place for inclusion. The importance of language proficiency among pupils with a migrant background], Аналитический отчет SIRIUS за 2011 г., с. 4.

семей) слабый социально-экономический и культурный статус родителей является еще одним отягощающим фактором (недостаточная поддержка для детей, “семейная культура” низких ожиданий и стремлений, отсутствие стимулирующего окружения и пр.), который дополнительно усиливается положением семей в новой стране (низкооплачиваемая работа с ненормированным рабочим днем, плохие жилищные условия и пр.). Общая организация образовательной системы, непосредственное школьное окружение или культурная и социальная компетенция учителей дополняют набор факторов, влияющих на школьную успеваемость детей-иммигрантов.

Интеграционные меры в раннем детстве

Необходимость максимально раннего начала изучения второго языка детьми иммигрантов получила широкое признание.⁵¹ Это особенно важно в системах с относительно поздним возрастом начала получения формального образования (в начальной школе или детском саду, где это является обязательным). Точки во времени, когда дети (-иммигранты) начинают впервые структурировано знакомиться с языком принимающего общества отличаются в разных странах в зависимости от соответствующей школьной системы.⁵²

Австрия – обязательный год “детского сада”

Австрийские власти считают, что раннее начало овладения языком детьми-иммигрантами является важным предварительным условием дальнейшего успеха в получении образования. Учитывая факт низкого добровольного участия детей из определенной мигрантской среды в дошкольных учреждениях и их последующий низкий уровень владения немецким на момент поступления в начальную школу, австрийские власти в 2010 г. решили ввести обязательное посещение детского сада в течение не менее одного года.

51 Важность владения языком для успеваемости в школе и “низкая персональная стоимость” изучения языков в молодом возрасте являются актуальными аспектами в этом контексте. Когнитивной психологией установлено, что возраст достижения половой зрелости является границей, после которой способности к изучению нового языка начинают снижаться.

См. Хекманн, Фридрих. Проблемы европейских систем образования, проистекающие из иммиграции и стратегий успешной интеграции детей-мигрантов в европейских школах и обществах [Heckmann, Friedrich. Challenges for European Education Systems Arising from Immigration and Strategies for the Successful Integration of Migrant Children in European Schools and Societies.]. Аналитический отчет 1 NESSE для Генерального директората Комиссии ЕС по образованию и культуре. Январь 2008 г., с. 58.

52 Напр., в Швеции это 7 лет, а в Нидерландах – 5. По Крул, Морис и др. Школьные успехи молодежи второго поколения в Европе. Какие образовательные системы предоставляют наилучшие шансы на успех? [Cruel, Maurice ed. School careers of second-generation youth in Europe. Which education systems provide the best chances for success?]. В: Крул, Морис ред.: Сравнение второго европейского поколения. Имеет ли значение интеграционный контекст? [Cruel, Maurice ed.: The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?]. Амстердам, 2012, с. 106.

Эта мера оказалась очень успешной, а посещаемость детьми пятилетнего возраста в учреждениях повысилась почти до 98%. Посещение детьми, чьим первым языком не являлся немецкий, возросло с 22,6% до 27,3% по стране, а в дошкольных учреждениях Вены наблюдалось максимальное соотношение детей 5-летнего возраста, чьим первым языком не являлся немецкий, которое достигло почти 61% в 2013 г. С учетом положительного опыта, начиная с 2015 г. будет постепенно вводиться второй обязательный год в детском саду.

Помимо повышения посещаемости детских учреждений, австрийские федеральные и местные органы власти содействуют массовому изучению немецкого языка среди детей в возрасте от 3 до 6 лет в детских садах, оказывая поддержку всем детям в Австрии (как иммигрантского, так и немиммигрантского происхождения) в достижении уровней владения национальным языком образования, соответствующих их возрасту. В 2012-2014 гг. в эту область было инвестировано 30 млн. евро, а в 2015-2018 гг. эта сумма будет утроена.

Дополнительную информацию можно получить по адресу <http://www.bmfj.gv.at/familie/kinderbetreuung/evaluierung-verpfl-kindergartenjahr.html>

Приведенная положительная практика из Австрии подтверждает общую тенденцию к более интенсивному и раннему включению детей в образовательные учреждения, что можно наблюдать во многих странах ЕС.⁵³

Несмотря на неоспоримое положительное влияние дошкольных учреждений, не следует пренебрегать тем фактом, что уровень знания языка, приобретенный детьми-мигрантами в детском саду, не всегда достаточен для их полного участия в последующем образовательном процессе. Исследования, проведенные в этой области свидетельствуют, что двух лет обучения достаточно для освоения языка на общем коммуникативном уровне, тогда как достижение академического уровня (необходимого для успешного участия в начальной и средней школе) может занять в три раза больше времени. Поэтому следует оказывать непрерывную поддержку детям-иммигрантам и на более поздних этапах школьного обучения.⁵⁴

Важность раннего начала освоения языка увеличивается в системах с высоким уровнем дифференциации, особенно если разделение на разные образовательные направления происходит относительно рано. Своевременное овладение языком детьми-иммигрантами помогает смягчить их начальное отставание и повышает шансы на то, что любые отборочные процессы будут “измерять” их фактические когнитивные способности, а не отсталое овладение языком.

Максимально раннее начало изучения языка требует меньше индивидуальной энергии и мотивации с од-

53 Там же.

54 См. В чем преуспевают учащиеся-иммигранты – Сравнительный обзор результатов и участия в PISA 2003 [Where immigrant students succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003]. ОЭСР 2006. с. 27

ной стороны и меньше государственных инвестиций с другой, поскольку снижает потребность в восполнении дефицита на более поздних этапах иммигрантской жизни. Современная когнитивная психология также утверждает, что изучение детьми двух языков параллельно (языка своих родителей и принимающего общества) не создает для них проблем. Более ранние предположения, что второй язык легче дается детям после полного освоения родного языка, больше не считается правильным. Напротив, рекомендуется начинать процесс обучения второму языку детей-иммигрантов как можно раньше, независимо от уровня их владения родным языком.⁵⁵

Даже в системах, где дети-иммигранты идут в детские сады и начальные школы относительно рано, может возникнуть необходимость в дополнительной поддержке. В этом отношении страны приобрели богатый опыт по реализации ряда программ поддержки в раннем детстве, которые, как принято считать, принесли убедительные результаты – по данным некоторых исследований, такие программы оказывают краткосрочное положительное влияние на когнитивные способности учащихся и в то же время долгосрочное положительное влияние на их школьную успеваемость.⁵⁶ Несколько национальных примеров программ представлено в таблице ниже.

Раннее детство – улучшение языковых компетенций

Программы в послешкольных центрах

Австрия – Lernsafe (Учебное кафе)⁵⁷

“Учебные кафе” предлагают широкий ряд мероприятий. Соответственно, овладение языком является одним из непрямых, но очень желательных эффектов. “Учебные кафе” работают как места, где дети из мигрантских (или других социально неблагополучных) семей могут провести время после учебы с пользой вместе с другими детьми, профессиональными кураторами и добровольцами. Три основных вида деятельности “Кафе” включают школьные занятия (повторение школьных предметов, выполнение домашнего задания, подготовка к контрольным работам и пр.), игры и популяризацию здорового образа жизни, включая физические упражнения. Имеется четкое свидетельство того, что школьная

успеваемость детей, посещающих “Кафе”, значительно улучшается. В настоящее время такие учреждения существуют в большинстве австрийских муниципалитетов, имеющих достаточную численность иммигрантского населения.

Расширение возможностей родителей

Помимо концепции улучшения уровня владения языком и других актуальных видов компетенции детей в специальных центрах и клубах, существует дополнительная мера для оказания положительного влияния на всю семейную обстановку путем расширения возможностей родителей как “естественных учителей”. В рамках таких программ много внимания уделяется широко известной концепции HIPPY.

HIPPY⁵⁸ (Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters/Домашнее обучение для родителей детей дошкольного возраста)

В рамках данной программы родители детей дошкольного возраста регулярно посещают кураторы (лица аналогичного гражданского или этнического происхождения), которые инструктируют первых о том, как развивать навыки у детей (когнитивные способности, моторику или социальные аспекты). Важно подчеркнуть, что образовательное взаимодействие между родителями и их детьми происходит на национальном языке принимающего общества. За более чем 40-летнее применение концепции в десятке стран была разработана комплексная методика, включая стандартизированные учебно-методические материалы.⁵⁹ В Австрии программа HIPPY действует с 2007 г. В настоящее время программа выполняется в шести из девяти австрийских земель (Вена, Нижняя Австрия, Зальцбург, Штирия, Тироль и Каринтия).

Более-менее аналогичные концепции можно найти в других странах, напр., программа “Samenspel” в **Нидерландах** (программа, выполняемая центром и непосредственно посвященная матерям из иммигрантских общин).⁶⁰ Программы поддержки родителей-мигрантов, организованные Федеральным ведомством по миграции и беженцам **Германии** (BAMF), включают помощь в воспитании детей, информа-

55 О взаимозависимости изучения языков см., напр., Хекманн, Фридрих. Проблемы европейских систем образования, проистекающие из иммиграции и стратегий успешной интеграции детей-мигрантов в европейских школах и обществах [Heckmann, Friedrich. Challenges for European Education Systems Arising from Immigration and Strategies for the Successful Integration of Migrant Children in European Schools and Societies.]. Аналитический отчет 1 NESSE для Генерального директората Комиссии ЕС по образованию и культуре. Январь 2008 г., с. 58.

56 Там же, с. 46. В силу отсутствия соответствующих данных по Европе, автор цитирует оценки программ развития в раннем детстве в США в 1990-х годах, где такие программы являются традиционными на протяжении вот уже многих десятилетий.

57 <http://www.caritas-wien.at/hilfe-einrichtungen/asylimigrationintegration/bildungsarbeit/lerncafes/>

58 www.hippy.at

59 Являясь частью поддержки, предоставляемой в раннем детстве, вопрос расширения возможностей родителей-иммигрантов активно развивается особенно в США. Информация о прошлом и нынешнем развитии этого аспекта представлена в публикации: Родители-иммигранты и программы раннего детства, касающиеся барьеров грамотности, культуры и знания системы [Immigrant Parents and Early Childhood Programmes Addressing Barriers of Literacy, Culture and System Knowledge]. Маки Парк, Марджи МакХью [Maki Park, Margie Mc Hugh] июнь 2014 г., Институт миграционной политики.

60 http://issuu.com/bernardvanleerfoundation/docs/samenspel_mothers_speaking

ционные курсы об образовательной и профессионально-технической системах в Германии, консультативные занятия и другие потенциально полезные услуги.⁶¹

Школьное обучение

Ранние меры в школах значительно смягчают влияние первичных трудностей, с которыми дети-иммигранты сталкиваются в отношении языка, однако они не всегда могут компенсировать их полностью. Поэтому рекомендуется предоставлять детям-иммигрантам непрерывную и целевую поддержку и на более поздних этапах школьного обучения. Такая поддержка, безусловно, необходима детям, которые прибыли в страну уже в школьном возрасте в рамках воссоединения семьи и чья ситуация даже сложнее, чем у детей “иммигрантского происхождения”, родившихся уже в стране. Языковые подготовительные курсы организуются, особенно для “новоприбывших”, до начала школьного обучения или параллельно ему. Такие занятия рекомендуется делать достаточно короткими и переходными, чтобы избежать сверхурочного времени, длительного пребывания учеников в компании этнических ровесников и возможной стигматизации со стороны немигрантских коллег.

При разработке конкретных видов вспомогательных занятий, рекомендуется зачислять учеников в обычные классы, даже не дожидаясь, пока они усовершенствуют свое знание языка. Образовательная наука считает, что прогресс в изучении языка зависит от общих когнитивных способностей, формируемых при изучении других школьных предметов и наоборот. Вспомогательные курсы, проводящиеся параллельно, а не предшествующие обычному обучению в школе, кажутся более уместными в этом отношении.

Помимо этого, опыт свидетельствует, что вспомогательные языковые курсы необходимо организовывать систематически, по унифицированному учебному плану; учебные планы должны быть основаны на высоких стандартах и ожиданиях в отношении результатов слушателей; курсы должны проводиться учителями, имеющими опыт преподавания национального языка как “второго языка” (“языка для иностранцев”); курсы должны проводиться неподалеку от соответствующих обычных школ, посещаемых учениками, чтобы учителя, преподающие по обычному учебному плану, и специальные языковые учителя могли взаимодействовать между собой.

Курсы языковой поддержки можно дополнять другими мерами, которые касаются образования в более общем виде и могут помочь восполнить дефицит, образовавшийся из-за языковых ограничений. В первую очередь, любой процесс обучения зависит от индивидуальной мотивации. Отсутствие мотивации, низкое самоуважение и чувство маргинализации затрудняют процессы обучения, влияние на которые также оказывает обратная связь, получаемая от учителей и кураторов. Качество преподавателей и их навыков межкультурной коммуникации очень важны. Учителя должны

уметь донести до детей-иммигрантов ожидания, существующие в их отношении, понимать их специфичную ситуацию и проводить различие между их реальными способностями и языковым дефицитом. Даже чувствительные учителя могут подвергаться подсознательным предрассудкам; поэтому в идеале, все системы оценки учащихся должны сводить субъективную роль учителя к минимуму. Самоуважение детей-иммигрантов можно дополнительно поднять, включив информацию об их стране и культуре в основной учебный план. Другие виды положительной практики включают действия по мобилизации родителей, программы наставничества, летние лагеря и пр.

Исследования, проведенные в этой области,⁶² предлагают дополнительные рекомендации общего характера, касающиеся фундаментальных особенностей национальных образовательных систем, способных свести к минимуму влияние языкового дефицита детей-иммигрантов. Сюда входит изменение возраста приема в систему образования (как можно раньше); длительность обычного школьного дня (с целью увеличения ежедневного взаимодействия с языком); “возраст группирования по способностям” (относительно старший возраст повышает шансы детей-иммигрантов не уйти из школы рано и/или перейти на учебу в более требовательную образовательную среду; кроме того, более длительное взаимодействие детей-иммигрантов с более успешными сверстниками положительно влияет на их собственное успешное поведение и мотивацию); наличие не прямых путей к высшему образованию (т.е. возможность вернуться к университетскому пути у тех людей, чьи когнитивные или социальные возможности формируются с некоторой задержкой); меры, направленные на решение проблемы сегрегации школ (чтобы предотвратить стигматизацию школ с плохой репутацией и этнически однородными классами); или даже жилищной сегрегации (для увеличения многообразия в школах). При этом следует отметить, что национальные образовательные системы, развивались в специфичном историческом, политическом и культурном контексте, и, таким образом, любые существенные изменения в их организации, требуют времени, политического консенсуса и широкой общественной поддержки. Как правило, творцы интеграционной политики обладают ограниченными возможностями по реализации фундаментальных изменений в соответствии с изложенными выше предложениями. Более того, изменения в пользу иммигрантов или других ущемленных групп могут не оказать положительного влияния на другие группы или даже могут нарушить баланс образовательной системы. По этой причине выше указанные возможные меры приводятся здесь как опция и для информации.

61 <http://www.bamf.de/EN/Willkommen/Integrationsprojekte/Eltersprojekte/eltersprojekte-node.html>

62 См., напр., Хекманн, Фридрих. Проблемы европейских систем образования, происходящие из иммиграции и стратегий успешной интеграции детей-мигрантов в европейских школах и обществах [Heckmann, Friedrich. Challenges for European Education Systems Arising from Immigration and Strategies for the Successful Integration of Migrant Children in European Schools and Societies.]. Аналитический отчет 1 NESSE для Генерального директора Комиссии ЕС по образованию и культуре. Январь 2008 г.

Программы для талантливых учащихся иммигрантского происхождения

Как отмечалось выше, в странах с низкоквалифицированной иммиграцией иммигрантские сообщества часто характеризуются низким начальным социально-экономическим и культурным капиталом и статусом, который сохраняется или даже усиливается в стране назначения. Несмотря на унаследованные неблагоприятные условия, некоторая доля потомков иммигрантов поступает на учебу в университеты, однако даже после преодоления языковых и культурных препятствий все еще могут существовать ограничения финансового характера, затрудняющие их академическую успеваемость. Для таких студентов можно организовать специальные схемы предоставления грантов, как в приведенном ниже примере из Австрии.

Стипендиатская программа Лизе Прокп - Австрия

По этой программе молодым иммигрантам – беженцам, лицам, получившим вспомогательную защиту, или гражданам третьих стран (за исключением прибывших в Австрию по “студенческой визе”) – предоставляются стипендии для учебы в австрийских университетах. Заявители должны доказать свою социально-экономическую потребность в такой помощи и предоставить сертификат от австрийского университета, подтверждающий их зачисление на учебу. Одновременное получение (нескольких) государственных стипендий не допускается, а возраст заявителей не должен превышать 30 лет на момент зачисления в университет.⁶³

II.3.2 Языковое тестирование

Поскольку языку как важному аспекту интеграции уделяется значительное внимание, интеграционная политика сосредоточилась на двух основных элементах – мерах в поддержку обучения иммигрантов языку с одной стороны и проверке приобретенных знаний с другой. Вывод о необходимости тестирования отражает тот факт, что индивидуальные мигранты или целые мигрантские группы демонстрируют слабое знание языка, даже несмотря на наличие мер поддержки или длительного пребывания в принимающей стране. Поэтому тестирование рассматривается как мобилирующий фактор, который, в то же время, не должен оказывать сдерживающего влияния, служить барьером или наказанием. Политика языкового тестирования является относительно новым политическим инструментом; она предусматривает внедрение новых тестов, распространение существующих тестов на новые категории иммигрантов или повышение требований к языковой компетенции.

Помимо проведения тестирования на территории принимающих стран (в связи с заявками на оформление или предоставлением некоторых видов разрешений на проживание и заключением “интеграционных контрактов”), существует растущая тенденция к тому,

чтобы обязывать (потенциально долгосрочных) иммигрантов демонстрировать определенный уровень знания языка еще до въезда в страну. Такие предпринятые тесты помещают интеграцию в контекст иммиграционной политики и отражают общую попытку государств улучшить контроль характеристик иммигрантов, допускаемых на свою территорию, преимущественно касательно их потенциала к успешной интеграции. Поскольку тестирование перед прибытием подробно анализируется в главе II.1.1 “Предпринятое языковое тестирование”, здесь оно обсуждаться не будет.

Языковые тесты в принимающих странах – “интеграционные контракты”

В последние десять лет существует растущая тенденция среди европейских стран к распространению языковых требований, предъявляемых к соискателям гражданства, также и на соискателей постоянного проживания.⁶⁴ Демонстрация прогресса в овладении языком со стороны иммигрантов, желающих поселиться на долгосрочной или постоянной основе, стало центральной частью “интеграционных контрактов”, заключаемых между государственными органами и иммигрантами. Как правило, в таких контрактах зафиксирован как объем, так и сроки выполнения интеграционных обязательств, а также более или менее формальных интеграционных усилий со стороны иммигрантов.

Ниже представлен подробный обзор практики, существующей в государствах проекта ERIS:

Языковые тесты на территории

Австрия. Интеграционное соглашение состоит из двух модулей. **Модуль 1** является обязательным и подразумевает, что мигрант подтверждает свое знание немецкого языка на уровне A2⁶⁵ не позднее, чем через 2 года после своего прибытия в Австрию. Перечень исключений из этого обязательства для некоторых категорий мигрантов аналогичен перечню для предиммиграционного тестирования; он включает молодежь, младше 14 лет, лиц с проблемами здоровья, обладателей разрешений на проживание для высококвалифицированных видов деятельности и/или членов их семей (Голубая карта ЕС или национальная красно-бело-красная карта), а также тех, кто намеревается пребывать в стране менее 12 месяцев на протяжении 24-месячного периода. В качестве доказательства владения языком необходимо представить сертификат языковых курсов (сертифицированных Австрийским интеграционным фондом – АИФ), однако принимаются

63 Согласно информации, представленной АИФ в ходе Семинара ERIS по передаче знаний, который состоялся 11-12 марта 2014 г. в Вене.

64 Изменения в государствах-членах Совета Европы в конце первого десятилетия 2000-х годов см. в публикации: Языковые требования для взрослых мигрантов в государствах-членах Совета Европы: Отчет по результатам исследования [Language requirements for adult migrants in Council of Europe member states: Report on a survey]. Доступно по адресу www.coe.int/t/dg4/.../mig-reportsurvey2011_en.doc

65 Уровень A2 в соответствии с “Общеввропейскими компетенциями владения иностранным языком” (CEFR) предполагает базовое владение языком. Говорящий может общаться в простых повседневных ситуациях на знакомые темы (семья, покупки, работа).

и другие общепризнанные языковые сертификаты или школьные аттестаты, дающие общее право на поступление в университет. Здоровое сочетание поощрений в случае успешного выполнения требований и санкций в случае их невыполнения должно побудить мигрантов выполнять требования соглашения. Если соглашение выполняется в заданный период времени (18 месяцев), некоторые категории иммигрантов (а именно, члены семьи в контексте воссоединения с семьей) могут обратиться с просьбой о возмещении до половины затрат на прохождение языкового курса (максимум 750 евро). Лица, не выполнившие требования на протяжении установленного срока (24 месяца), могут быть оштрафованы на сумму 50-250 евро; при этом разрешение на проживание таких лиц может быть не продлено, и они могут быть обязаны впоследствии покинуть страну. Модуль 2 интеграционного соглашения требует подтверждения владения немецким языком на уровне B1.⁶⁶ Будучи добровольным инструментом, Модуль 2 предназначен для лиц, стремящихся получить право на долгосрочное проживание или гражданство Австрии. Как и в случае Модуля 1, сертификат курса АИФ может быть заменен другим общепризнанным сертификатом или, для несовершеннолетних, получающих обязательное школьное образование, свидетельством об успешном прохождении курсов немецкого языка в школе.

Активное участие Австрийского интеграционного фонда на всех этапах языкового тестирования можно порекомендовать как положительную практику: АИФ готовит форматы тестов; организует тестирование; нанимает и готовит экзаменаторов, которые присутствуют на всех тестах и обеспечивают их прозрачность; и, не в последнюю очередь, АИФ проводит централизованное оценивание тестов. На последующем этапе АИФ выдает сертификаты лицам, успешно окончившим курсы, и оформляет денежное возмещение стоимости лицам, имеющим на это право. Доступ к информации о курсах и тестировании преимущественно предоставляется через веб-сайт www.sprachportal.at, на котором кандидаты могут найти подходящие языковые курсы, улучшить свой немецкий, используя интерактивные упражнения, поупражняться на образцах тестов или записаться на следующий тест. Веб-сайт предоставляет информацию о языковых курсах не только в Австрии, но и за рубежом.

Две другие страны проекта ERIS, Чехия и Российская Федерация, проверяют языковую компетенцию избранных категорий иммигрантов, в частности соискателей разрешений на постоянное проживание и трудоустройство. В Чехии обяза-

тельное тестирование соискателей постоянного проживания было введено в 2009 г. Требуемый уровень A1 предполагает базовый уровень владения языком, который приблизительно соответствует посещению 120 занятий. Специальная веб-страница, посвященная изучению чешского языка и тестированию его знания, легко доступна: <http://cestina-pro-cizince.cz/>. Нужную информацию можно прочесть на 9 языках, а иностранцы могут поупражняться на образцах тестов или скачать учебники. Первый раз иммигрант может пройти тест бесплатно (затраты покрываются Министерством внутренних дел), все последующие попытки стоят 1,5 тыс. чешских крон (55 евро). Ряд иммигрантских групп освобождены от этого обязательства, а именно лица, младше 15 или старше 60 лет, лица с ограниченными физическими или умственными способностями, лица, получившие образование в чешской системе образования или изучавшие чешский не менее одного учебного года, или лица, представляющие признанный языковой сертификат. Понимая, что знание русского языка среди вновь прибывающего контингента трудовых мигрантов из Центральной Азии находится на неудовлетворительном уровне, **Российская Федерация** ввела обязательные языковые тесты для соискателей разрешений на трудоустройство в некоторых сферах деятельности в декабре 2012 г. (жилищно-коммунальные службы, розничная торговля и государственная служба). С 2015 г. это обязательство было распространено на соискателей разрешений на трудоустройство независимо от рода их занятий, и тестирование на знание языка отныне сопровождается тестированием знания истории и правовых основ РФ. Была создана соответствующая инфраструктура центров для тестирования, провайдеров языковых курсов и учебных материалов. В случае трудовых иммигрантов устроенных в отдаленных регионах страны ФМС может высылать своих представителей для проведения тестирования прямо на рабочих местах.

Официальные языковые тесты также представляют собой ценный источник данных, который можно в дальнейшем использовать для картирования и оценки конкретной ситуации соискателей и лиц, окончивших курсы. Данные тестов можно сравнить с результатами подробных качественных исследований среди иммигрантов для определения того, как иммигранты с формально подтвержденными знаниями справляются в повседневной жизни. Такие наблюдения, в свою очередь, могут помочь улучшить целенаправленность языковой поддержки и методов проверки.

Проведение официального языкового тестирования требует надежной организационной структуры и тщательного исполнения. Опыт свидетельствует, что определенное меньшинство иммигрантов воспринимает тест как сложное задание, от которого они предпочли бы уклониться путем покупки фальшивых сертификатов, списывания на тестах, попытки подкупа экзаменационной комиссии или оказания влияния на результаты иным неправомерным путем. Необходимо обеспечить объективное, независимое и контролиру-

66 В соответствии с «Общеввропейскими компетенциями владения иностранным языком» (CEFR), Уровень B1 предполагает средний уровень языковой компетенции. Говорящий может понятно рассказать о знакомых ему темах и личных интересах (школа, работа, отдых и пр.), а также выразить свое мнение.

Освоение языка – инструменты и меры

	ВЗРОСЛЫЕ ИММИГРАНТЫ	ДЕТИ И НЕСОВЕРШЕНОЛЕТНИЕ
В странах происхождения	<ul style="list-style-type: none"> • Языковые курсы <ul style="list-style-type: none"> – общие – профессионально направленные • Тестирование на знания языка 	
В странах назначения	<ul style="list-style-type: none"> • Языковые курсы <ul style="list-style-type: none"> – общие – профессионально направленные • Тестирование на знания языка 	<p>меры в раннем детстве</p> <ul style="list-style-type: none"> • Дошкольные учреждения • Программы расширения возможностей родителей <p>образование</p> <ul style="list-style-type: none"> • Послешкольные центры • Подготовительные классы • Ассистенты преподавателей • Наставничество • Профессионально направленное обучение языку • Программы сотрудничества семей и школ

емое государством тестирование. Рекомендуется оценивать результаты анонимно и хранить информацию обо всех выданных сертификатах о прохождении тестов в центральной базе данных, где можно при необходимости проверить подлинность любого физического сертификата.

II.3.3 Языковые курсы для взрослых мигрантов

В большинстве европейских стран координированной и управляемой государством интеграционной политики не существовало до 1980-х годов. Ранее поддержку иммигрантам предоставляли другие субъекты – церкви, благотворительные организации, профсоюзы или местные муниципалитеты – при этом не всегда координировано. Положительное влияние языковых курсов, предлагаемых в такой среде, иногда нивелировалось из-за отсутствия профессиональных преподавателей, обученных в соответствии со специфичными требованиями иммигрантов, и из-за применения методов обучения, которые не отвечали конкретным целевым группам. Когда государства начали брать на себя основную инициативу в сфере интеграции иммигрантов, языковой вопрос был первым четко очерченным приоритетом в повестке, а практические вопросы успешной организации языковых курсов постоянно отслеживались и пересматривались на предмет их правомерности.

В следующих главах описана положительная практика и полученный опыт, которые были признаны актуальными для организации языковых курсов за последние два десятилетия:

Целевые группы

Логика максимально раннего начала интеграции означает привлечение новоприбывших иммигрантов к прохождению курсов как можно скорее, в идеале немедленно по прибытии в страну. В то же время, государства также пытаются охватить тех давно поселившихся иммигрантов, чья языковая компетенция остается на низком уровне даже по прошествии нескольких лет. Так, Федеральное управление по делам миграции и беженцев Германии организует програм-

мы языковой подготовки для женщин, проживших в стране уже некоторое время, но не участвующих в экономической и социальной жизни в желаемом объеме. Таким образом, повышение уровня языковых навыков является лишь одним аспектом более широкой цели программы, состоящей в расширении возможностей женщин-иммигрантов.⁶⁷

Мотивация

Интеграционные контракты и другие пути обязательного тестирования не обязательно должны быть единственными методами поощрения иммигрантов к изучению национального языка. В Германии безработные иммигранты с плохим знанием национального языка могут потерять право на получение пособий по безработице, если откажутся посещать предлагаемые им курсы. Положительные инициативы могут включать финансовую компенсацию стоимости курсов, как было показано на примере австрийских интеграционных контрактов. В целом, позиция интеграционной политики состоит в том, чтобы не рассматривать требования по обязательному посещению через призму ограничительной риторики. В начале многие иммигранты не знают о существовании курсов; они могут оценивать свои навыки неадекватно; они могут не представлять себе выгоды, которые можно получить от таких курсов. Кроме того, курсы помогают построить доверие между иммигрантами и государственными органами/общественными организациями – для некоторых иммигрантов курсы являются единственной возможностью постоянно находиться в контакте с провайдерами интеграционных услуг, а полученный опыт может быть применен для дальнейшего использования имеющихся ресурсов. Обязательное посещение языковых курсов может помочь иммигрантам “открыть для себя” указанные выше преимущества и имеющиеся услуги. Если курсы предоставляются бесплатно, а процент отчислений высок, рекомендуется создать систему, которая требует уплаты иммигрантами небольшого мотивационного взноса в нача-

67 См. http://www.bamf.de/EN/Willkommen/Integrationsprojekte/Frauenangebote/frauenangebote-node.html;jsessionid=9E29A37B874FF167684B5AA64E8AC429_1_cid368

ле курса. Возвращение взноса связано с посещением курсов.

Содержание и длительность курсов

Если курсы являются частью более широкого приемного и интеграционного пакета, то обучение языку часто сопровождается информацией о важных исторических, политических, социальных и культурных аспектах, формирующих жизнь в принимающем обществе. Обычно на такие темы отводится довольно ограниченное время, по сравнению с общей длительностью курсов. В Германии презентация тем “гражданской интеграции” занимает 60 часов из 900 – 1200 часов, отведенных на общий курс, во Франции – один день и пр. Нередко высказывается мнение, что “ориентационные аспекты”, образующие основу коммуникационных схем в обществе, являются не менее важными, чем просто языковые навыки, и должны активнее включаться в учебные планы курсов. Длительность языковых курсов в разных странах отличается; если в таких странах, как Австрия, Франция или Бельгия длительность курсов составляет около 20-400 часов, в других странах курсы длятся вдвое-втрое дольше (Нидерланды, Германия – до 800 или 1200 часов соответственно).⁶⁸

Методы преподавания и аттестация преподавателей

Курсы должны проводиться по унифицированному учебному плану, ориентированному на высокие стандарты. В идеале, необходимо нанимать преподавателей, имеющих опыт обучения иностранцев (преподавателей “второго языка”). Как в случае Австрийского интеграционного фонда⁶⁹, рекомендуется, чтобы какой-либо конкретный орган осуществлял надзор за всеми формальными и практическими аспектами языковых программ, а также контролировал аккредитацию курсов/образовательных учреждений и квалификацию преподавателей. Это жизненно необходимая мера для обеспечения общего и одинакового качества курсов.

Доступ к языковым курсам

Организаторы языковых курсов должны убедиться, что доступ к ним могут легко получить разные категории мигрантов. Во-первых, информацию о курсах необходимо предоставлять соответствующим иммигрантам; провайдеры языковых курсов должны быть равномерно распределены по стране; курсы должны быть доступными мигрантам; время проведения курсов должно выбираться с учетом потребностей работающих мигрантов и возможности получения доступа в нерабочее время; а для женщин с маленькими детьми необходимо предусмотреть возможность использования учрежде-

ний по уходу за ребенком. В идеале, курсы предлагаются на рабочих местах или в рабочих помещениях (в том числе самими работодателями) для удобства доступа работающих иммигрантов. Безотрывное изучение языка имеет особенное значение для иммигрантов, у которых длительный рабочий день. В реальности многие мигранты занимают довольно низкооплачиваемые места. Чтобы покрыть все расходы, связанные с собственным пребыванием и пребыванием своей семьи, имея при этом возможность отправлять денежные переводы домой, они, как правило работают сверхурочно или устраиваются на вторую работу. Это, безусловно, ограничивает их возможности по повышению уровня языковой компетенции после работы. Поэтому учебные планы языковых курсов следует разрабатывать с учетом доступа иммигрантов к курсам.

Диверсификация

Как показывает опыт, группирование слушателей языковых курсов по их фактическому уровню компетенции повышает эффективность процесса обучения. Преимущества такого группирования перевешивают недостатки вытекающие из ситуации этнически однородных групп. Можно предусмотреть специализированные курсы по некоторым темам (напр., профессиональный словарь). В дополнение к стандартным языковым занятиям общественные организации и интеграционные центры в Чехии предлагают тематически ориентированные низкопороговые курсы; для таких курсов не нужны учебники, систематическое посещение или предоплата.

Вопрос грамотности

Методы преподавания и проверки должны учитывать уровень грамотности слушателей. Отмечается, что проблемы с чтением и письмом особенно часто возникают у старых низкообразованных мигрантов. Кроме того, они могут не владеть компьютерными навыками и навыками в области других современных коммуникационных технологий. Методики обучения и проверки должны учитывать эти ограничения.

Ликвидацию безграмотности среди взрослого населения необходимо включать как важный компонент любой политики языковой интеграции. В качестве примера положительной практики такого обучения можно привести “базовые образовательные курсы для взрослых”, организованные муниципалитетом Вены. Курсы посвящены изучению немецкого и дополнительным видам компетенции, таким как общая грамотность, основные математические операции или компьютерные навыки. Отдельный курс предназначен для женщин, желающих расширить свои возможности в описанных областях.

См. <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/deutsch-lernen/basiskurse.html>

Еще одним примером является курс грамотности немецкого языка, организованный институтом профессионально-технической подготовки BFI Австрийской палаты труда и Австрийского профсоюза. Австрийские представительства рынка труда определяют клиентов, нуждающихся в таких курсах, и направляют их на курсы BFI.

<http://www.bfi-wien.at/ams-kurse/deutsch-alphabetisierung/>

68 Хене, Ютта. Языковая интеграция трудовых мигрантов в Австрии, Бельгии, Франции, Германии, Нидерландах и Швеции в исторической перспективе [Höhne, Jutta. Language Integration of Labor Migrants in Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands and Sweeden from Historical Perspective]. Берлин. 2013.

69 Напр., роль АИФ в организации языковых курсов и тестировании в отношении “интеграционных контрактов”.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Овладение соответствующим национальным языком иммигрантами является абсолютным приоритетом интеграционного процесса, а языковое обучение должно быть центральным элементом управляемой государством интеграционной политики.

Языковые курсы

- Курсы должны быть легко доступны иммигрантам как в смысле пространственной доступности, так и по времени работы. В этом отношении, вечерние курсы или курсы, организованные вблизи рабочего места (или в непосредственной близости от него), являются хорошими вариантами для работающих иммигрантов.
- Длительность курсов зависит от многих факторов, включая цели обучения государственной интеграционной политики и способностей к обучению определенных иммигрантских групп. Следовательно, может возникнуть необходимость в дифференциации учебных планов курсов для определенных целевых групп.
- Длительность курсов в разных странах отличается и зависит от соответствующих целей обучения. Рекомендуется четко определить эти цели по отношению к общим интеграционным задачам и разрабатывать языковые курсы соответственно. В этой связи «Общеввропейские компетенции владения иностранным языком» (CEFR) являются великолепным ориентиром.⁷⁰
- Необходимо обеспечить хорошее качество курсов. Ответственные органы должны иметь возможность отслеживать и осуществлять надзор за практической реализацией языковых курсов, включая сертификацию преподавателей и провайдеров курсов.
- Рекомендуется диверсифицировать языковые курсы в зависимости от определенных целевых групп, особенно в отношении фактических уровней языковой компетенции.
- В идеале, языковые курсы также диверсифицируются с учетом тематической направленности. Трудовые иммигранты, имеющие возможность посещать языковые курсы с профессиональной ориентацией, извлекают пользу не только из освоения специфичной терминологии, но и из взаимосвязи между учебным процессом и практическим применением приобретенных навыков.
- Существуют разные средства обеспечения высокой посещаемости курсов членами целевой группы, включая внедрение обязательного участия и установление связи между посещением и успешным завершением курсов с одной стороны и правами на проживание и/или на получение

социальных льгот с другой. Курсы необходимо разрабатывать таким образом, чтобы их требования не перегружали участников, а также с учетом ситуации уязвимых мигрантов при подготовке курсов и возможных санкций.

Овладение языком молодыми иммигрантами

- Опыт свидетельствует, что максимально раннее вхождение детей-иммигрантов в формальную систему образования принимающей страны является чрезвычайно важным как для овладения языком, так и для последующей академической успеваемости. Внедрение обязательного посещения дошкольных учреждений является опцией, повышающей языковую компетенцию детей-иммигрантов до их поступления в начальную школу.
- В странах, столкнувшихся с особыми проблемами в части языковой компетенции, академической успеваемости и функционирования на рынке труда так называемых иммигрантов второго (и третьего) поколения, был опробован ряд мер. Среди них учреждения дневного и послешкольного ухода за детьми, назначение кураторов ученикам с особыми потребностями, организация вспомогательных языковых занятий и пр. Еще один подход состоит в применении мер, направленных на повышение активности родителей-иммигрантов, с целью расширения их возможностей по выполнению функций естественных кураторов, привлечения к выполнению домашнего задания и школьной деятельности.

Тестирование уровня владения языком

- Тестирование уровня владения языком представляет собой важный вид интеграционной политики, имеющей несколько важных следствий. Будучи серьезным мотивационным инструментом, оно заставляет иммигрантов ответственно относиться к своей интеграции. В результате, обязательное тестирование позволяет значительно повысить языковую компетенцию среди групп иммигрантов. При этом тестирование также повышает уровень самоуважения иммигрантов и поощряет их к более активному использованию языка. И, наконец, тестирование является ценным источником информации о ситуации иммигрантского населения.
- Тестирование должно быть организовано так, чтобы обеспечить объективность и предотвратить злоупотребления. Поэтому рекомендуется, чтобы тесты оценивались центральными органами, которые не имеют прямых контактов с центрами тестирования.
- Стоимость тестирования должна быть разумной и доступной. Стоимость повторного тестирования можно рассматривать как стимул для надлежащей подготовки мигрантов к тестам. Можно порекомендовать внедрение (финансовых) стимулов для иммигрантов, прошедших тесты своевременно (возмещение части стоимости тестирования/курсов).
- Кроме того, в случае тестирования на территории стран происхождения его формат должен учитывать особые потребности уязвимых групп или предусматривать возможность освобождения этих категорий от выполнения соответствующих требований.

70 CEFR: Общеввропейские компетенции владения иностранным языком: изучение, обучение, оценка (CEFR) были разработаны с целью создания прозрачной, последовательной и комплексной базы для разработки рекомендаций в области учебных программ и планов изучения языков, создания учебно-методических материалов и оценки уровня владения иностранным языком. Они используются в Европе, а также в других странах и на сегодня доступны на [39 языках](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre1_en.asp), Совет Европы, http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre1_en.asp

II.4. Участие иммигрантов на рынке труда

Среди творцов политики и миграционных экспертов широко бытует мнение, что самодостаточность и участие в рынке труда являются основой полноценной интеграции в общество для всех его участников, включая иммигрантов. Таким образом, экономическую деятельность следует рассматривать не только как источник дохода и средство к жизнеобеспечению иммигрантов и их семей, но и как область наиболее интенсивных контактов между иммигрантами и членами принимающего общества. Более того, экономическая независимость и участие в рынке труда укрепляют уверенность иммигрантов в себе и помогают им почувствовать себя полноценными членами общества, что, опять же, положительно влияет на все другие аспекты интеграции. В целом, действенная интеграция на рынке труда приносит пользу мигрантам и их семьям, принимающему обществу и экономике, а также стране происхождения, с которой большинство мигрантов сохраняют прочные связи и которую они часто поддерживают посредством денежных переводов. Для принимающего общества участие иммигрантов в рынке труда приносит не только экономическую выгоду, но и помогает укрепить социальную сплоченность, а также, как и в отношении населения в целом, предотвращает нежелательные социально-экономические явления, связанные с исключением из рынка труда.

Недавнее развитие ситуации во многих экономически развитых странах подтверждает важность иммиграции как одного из столпов перспективной экономической и демографической политики. Потребность в рабочей силе – не единственная причина, по которой государства нуждаются в иммиграции. Определенное количество населения со сбалансированным демографическим профилем считается принципиально важным для поддержания основополагающих государственных структур, таких как пенсионная, здравоохранительная, транспортная, энергетическая или образовательная система. Однако полноценное использование иммиграционного потенциала зависит от успешной интеграции иммигрантов в эти системы, рынок труда и экономику. Масштаб иммиграции сам по себе имеет второстепенное значение. Именно состав иммиграции, отражающий текущие потребности и спрос с одной стороны и эффективность интеграционного процесса с другой, являются ключевыми факторами удовлетворения экономических и демографических потребностей за счет иммиграции.

Существует целый ряд возможных государственных подходов, обеспечивающих высокий уровень участия иммигрантов на рынке труда. В последние годы миграционная политика во многих странах назначения переключилось на избирательный подход, отдавая предпочтение определенным категориям мигрантов, и начала уделять внимание предмиграционным аспектам, касающимся подготовительных и интеграционных мер, проводимых еще в странах происхождения. Таким образом государства пытаются усилить

свой контроль за структурой и составом иммигрантского населения в отношении его демографических и образовательных характеристик. Балльная система отбора, списки недостающих квалификаций, системы с разнообразием иммиграционных каналов для определенных иммигрантских категорий, предвыездное тестирование уровня владения языком или схемы организованного найма трудовых мигрантов представляют собой разные попытки достижения одной цели: принятие мер в ответ на внутренние экономические и демографические потребности с учетом общих возможностей принимающего общества по интеграции иммигрантов, обладающих необходимыми профилями. Поэтому такие схемы отдают предпочтение принятию иммигрантов, которые, предположительно, обладают более высоким потенциалом к беспрепятственной интеграции и чей экономический вклад должен перекрыть возможные расходы общества.

Однако действенная интеграция на рынке труда не является исключительно вопросом “отбора”. Фактическая эффективность иммигрантов, обладающих необходимыми профилями, определяется и рядом других факторов, лежащих вне сферы личного контроля. Во-первых, к таким факторам принадлежит специфика иммиграционной и интеграционной политик и систем принимающего государства: системы регулирующие проживание, признание квалификаций, дальше прозрачность и гибкость рынков труда и пр. Вкратце, правовое окружение и эффективность его реализации играют не менее важную роль чем склонности и потенциал иммигрантов.

Понимание иммигрантами условий пребывания и работы в новом обществе является еще одним фактором, влияющим на успешную интеграцию и экономическую эффективность иммигрантов. В области интеграции на рынке труда недостаточный доступ к полной и понятной информации может привести к неэффективному подбору кадров (“растрате мозгов”), дискриминации или участию иммигрантов в неформальном рынке труда. “Ориентационные” меры, реализуемые вскоре после прибытия иммигрантов, а ещё лучше – до их отъезда, представляют собой очень эффективное решение этой конкретной проблеме.

В иммиграционных странах вопрос интеграции на рынке труда часто обсуждается не только с точки зрения недавно прибывших иммигрантов, но и в контексте долгосрочно проживающих или натурализованных иммигрантов и их потомков, особенно когда эффективность этих групп на рынке труда находится ниже среднего от уровня всего населения. Эта проблема имеет особенное значение, поскольку страны с давней историей иммиграции из некоторых стран происхождения наблюдают сопутствующую иммиграцию из этих стран и формирование соответствующего социально-демографического состава своего иммигрантского населения, в котором значительную долю занимают члены семьи и иммигранты нетрудоспособного возраста. В “молодых” иммиграционных странах

доля трудовых иммигрантов среди других категорий мигрантов преобладает. Все эти аспекты необходимо учитывать при формировании политики и мер интеграции на рынке труда. Специфические условия, сложившиеся в определенных принимающих странах, значительно отличаются, поэтому политику интеграции на рынке труда всегда нужно адаптировать с учетом таких специфических условий.

Национальные политики рынка труда – Российский пример

Необходимость совершенствования системы привлечения трудовых мигрантов путем разработки различных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой заложена в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2012 году. В соответствии с Концепцией важными направлениями работы по решению данной задачи является модернизация механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения иностранных работников и совершенствование порядка осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на основании патентов.

В 2014 году механизм квотирования выдаваемых разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, заменен разрешительным порядком осуществления указанными лицами трудовой деятельности в Российской Федерации на основании патента (Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ). При этом право на привлечение данной категории лиц на основании патентов получили не только работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся как гражданами Российской Федерации, как это было ранее, но и работодатели – юридические лица.

При этом в целях обеспечения сбалансированности рынка труда названным Федеральным законом высшие должностные лица субъектов Российской Федерации наделены правом принятия решения об указании в патенте, выдаваемом в субъекте Российской Федерации, профессии (специальности, должности, вида трудовой деятельности) иностранного гражданина, а также правом ежегодно с учётом региональных особенностей рынка труда и необходимости приоритетного трудоустройства российских граждан устанавливать запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, иностранных работников на основании патентов по отдельным видам экономической деятельности.

Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных

граждан в Российской Федерации» на сегодняшний день определены различные режимы привлечения иностранных работников к трудовой деятельности в России. Преференциальные механизмы привлечения к трудовой деятельности Законом установлены, в том числе для высококвалифицированных и квалифицированных работников и прочих категорий иностранных граждан.

В следующей далее главе представлены некоторые размышления об интеграции на рынке труда, специфические аспекты, касающиеся определенных категорий иммигрантов, и примеры интеграционных мер на рынке труда, применяемых в принимающих странах. В этой главе не обсуждаются меры, реализуемые до отъезда, поскольку они подробно представлены в главе II.1.3 “Предотъездная интеграция трудовых иммигрантов и организованный найм”.

II.4.1 Экономическая польза от иммиграции

Вопрос реальной выгоды для принимающего общества является одним из чаще всего поднимаемым вопросом в рамках публичных обсуждений иммиграции и интеграции практически во всех странах, принимающих мигрантов. Часто резидентное население страны назначения скептически относится к влиянию трудовой иммиграции на уровень занятости/безработицы и заработной платы. Эти опасения связаны с вопросами о соотношении налогов и взносов, уплачиваемых иммигрантами в государственные бюджеты, и средств, выделяемых на социальные пособия, а также других государственных расходов. Однако эти вопросы не отражают всей сложности экономической выгоды, получаемой от иммиграции. Следует вести речь о намного более широком спектре вопросов, включая влияние иммиграции на эффективность рынка труда, человеческий капитал в принимающем обществе, пенсионные системы, торговлю, продуктивность определенных секторов, критическую инфраструктуру, системы здравоохранения и образования и многое другое.

Все положительные экономические результаты иммиграции тесно связаны с интеграцией на рынке труда и эффективностью иммигрантов, и наоборот – эффективная интеграционная политика также должна уделять внимание аспектам успешной интеграции иммигрантов на рынке труда. Некоторые часто используемые аргументы этой дискуссии изложены ниже:

- **Сокращение дефицита на рынке труда и восполнение недостающих квалификаций.** Трудовые мигранты часто находят работу в секторах, которые не могут быть полностью удовлетворены за счет внутренней рабочей силы. Зачастую иммигранты заполняют самые низко – и самые высококвалифицированные сегменты, что уже предполагает отличие общей квалификационной структуры иммигрантского населения от коренного населения. Исследования, проводимые по этому вопросу в США и ЕС, позволили сделать заключение, что в целом большинство коренного населения имеет средний и высокий уровень квалификации, тогда как среди мигрантов преобладают либо низкоквал-

лифицированные работники, либо очень высококвалифицированные специалисты, с относительно небольшой долей среднеквалифицированных лиц.⁷¹ Это предполагает, что иммигранты сокращают дефицит на рынке труда, в основном заполняя низкие и высокие квалификационные сегменты и/или специфические сектора (напр., сектор здравоохранения).

- **Влияние на человеческий капитал.** В системах, приоритезирующих прием высококвалифицированных мигрантов, считается, что данный вид иммиграции не только заполняет существующие на рынке труда пробелы, но и увеличивает общий уровень человеческого капитала в принимающей стране, что, в свою очередь, положительно влияет на экономическую инновационность и конкурентоспособность. Однако принимающая страна может извлечь выгоду из присутствия высококвалифицированных иммигрантов только при наличии эффективных систем признания навыков и квалификаций. Допуск таких категорий мигрантов необходимо уравновешивать с фактическими запросами рынка труда, чтобы избежать растраты мозгов среди лиц, которые не могут найти работу, соответствующую их уровню квалификации.⁷² В отношении человеческого капитала некоторые исследователи отмечают явление “самоотбора” иммигрантов.⁷³ Они предполагают, что среди (трудоустроенных) иммигрантов преобладают активные и уверенные в себе лица с хорошими жизненными перспективами, тогда как менее решительные и способные остаются у себя на родине или уезжают из страны назначения сразу же после неудачи их миграционных планов. Однако такой самоотбор человеческого капитала, похоже, работает лишь при определенных условиях, а поэтому не должен восприниматься как данность.⁷⁴

- И, наконец, иммиграция может оказывать положительное влияние на человеческий капитал в экономике, способствуя высвобождению полного экономического потенциала некоторых групп в обществе. Таким образом мигранты “смазывают шестеренки” общества и экономики, позволяя другим в полной мере участвовать в обеих сферах. Рабочие места, обладающие “каталитическим эффектом”, напр., домашняя прислуга, уход за детьми и престарелыми, как правило заполняются иммигрантами. Особенно для представителей женского пола преобладающего общества это является предусловием для их собственного участия в рынке труда, а, следовательно, и предусловием для полного использования своего квалификационного потенциала в обществе.
- **Эффективность рынков труда.** По сравнению с коренным населением, иммигранты, как полагают, с большей гибкостью реагируют на изменения на рынках труда. Восполняя региональный дефицит, мигранты могут компенсировать недостаточную внутреннюю мобильность местного населения. Однако степень мобильности варьируется среди определенных категорий мигрантов и зависит, помимо прочего, от набора прав, предоставляемых этим категориям. Таким образом, влияние гибкости и мобильности иммигрантов обратно пропорционально зарегулированности рынка труда и существованию препятствий, создаваемых иммиграционными системами.
- **Влияние на занятость и заработную плату.** Имеющиеся данные подтверждают, что иммиграция повышает конкуренцию, а, следовательно, может отрицательно сказаться на зарплатах и занятости местного населения.⁷⁵ Однако такое влияние, как правило, относительно невелико и непропорционально определенным профессиональным группам. Таким образом, больше всего от иммиграции страдают низкоквалифицированные спе-

71 Дополнительную информацию о ситуации в ЕС см. в Мюнц, Р. Миграция, Рынки труда и интеграция мигрантов: Обзор по Европе [Muenz, R. Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe.], 2008. Дополнительную информацию о ситуации в США см. в Диана Ф. [Diana F.], 2013.

72 По сути, работодатели в некоторых иммиграционных странах предпочитают нанимать квалифицированных работников для выполнения низко – или неквалифицированного труда, поскольку они демонстрируют более высокие трудовые качества и принимают условия выполняемой ими работой. Социологи так комментируют ситуацию, сложившуюся в Чехии: нанимая высококвалифицированных мигрантов в низкоквалифицированные сегменты “работодатели могут воспользоваться трудовыми навыками (иммигрантов), связанными с высшим образованием, без необходимости учитывать (их) стремление к профессиональному росту и развитию, которое идет рука об руку с квалификацией”. См.: Яна Леонтьева, Анна Покорна: Факторы, препятствующие применению квалификации на чешском рынке труда [Faktory branici využití kvalifikace na trhu práce v ČR]. МКС, 2014. с. 18.

73 См., напр., Борхас, Г. Иммиграция и самоотбор, в: Иммиграция, торговля и рынок труда [Borjas, G. Immigration and self-selection, in: Immigration, Trade and the Labor Market.], 1991.

74 Во-первых, люди не всегда принимают решение эмигрировать добровольно и могут не обладать достаточными знаниями иммиграционных реалий. В некоторых случаях миграция даже может являться выбором не лучших, а тех, кто не в состоянии конкурировать на местных рынках труда в своих странах, особенно в ситуациях, когда высокий уровень безработицы в стра-

не сочетается с большим спросом на рабочую силу в принимающей стране. Кроме того, иммигранты, не нашедшие желаемой работы в странах назначения могут попытаться остаться там всеми средствами (полагаясь на систему социального обеспечения или участие в неформальной или нелегальной деятельности), особенно когда мигранты инвестировали значительные средства в иммиграцию. Такая ситуация наблюдалась на примере вьетнамской общины в Чехии после 2008 г., когда резкий скачок безработицы отразился на многих ее представителях. Чтобы избежать возвращения во Вьетнам, а также принимая во внимание высокую стоимость иммиграции в Чехию, ради которой многие залезли в долги у себя на родине, некоторая часть безработных вьетнамских иммигрантов осталась и открыла малый бизнес или даже нашла себе новую работу в нишах неформального сектора. (По информации, полученной от представителей Министерства внутренних дел Чехии 22 октября 2013 г.)

75 См. f.i. Райнер Мюнц, Томас Штраубхаар, Флорин Вадян, Надя Вадян: Затраты и выгоды европейской иммиграции [Rainer Münz, Thomas Straubhaar, Florin Vadean, Nadia Vadean: The Costs and Benefits of European Immigration]. 2007, с.7. Ситуация в США напоминает опыт ЕС (напр., Диана Фурхтготт-Рот. Экономические преимущества иммиграции [Diana Furchtgott-Roth. The Economic Benefits of Immigration]. 2013) однако это влияние несколько менее негативное, чем в ЕС.

циальности.⁷⁶ В странах с более давней иммиграционной историей эти сегменты часто уже заняты предыдущими поколениями иммигрантов; поэтому иммиграция стимулирует конкуренцию между устоявшимся⁷⁷ и недавно прибывшим иммигрантским населением. Однако такой “эффект вытеснения” часто, по меньшей мере частично, компенсируется новыми создаваемыми рабочими местами, которые появляются в результате иммиграции.⁷⁸

- Влияние на зарплату изучалось не только на национальном, но и на региональном уровнях: по данным некоторых исследований, иммиграция может способствовать смягчению региональных различий в доходах. Согласно этому допущению, концентрация иммигрантов в городах и регионах с самыми высокими зарплатами увеличивает предложение рабочей силы; это приводит к уменьшению зарплат, поэтому разница в заработной плате с другими регионами уменьшается.⁷⁹
- **Продуктивность национальной экономики.** Как правило считается, что высококвалифицированные мигранты укрепляют конкурентоспособность национальной экономики. В случае низкоквалифицированных мигрантов на этот вопрос ответить гораздо сложнее. С одной стороны, этот вид иммиграции способствует развитию конкурен-

ции, поскольку удерживает стоимость труда на более низком уровне. С другой стороны, считается, что значительное количество дешевой рабочей силы препятствует инвестированию предпринимателями в новые технологии и методы производства, что сдерживает инновацию и продуктивность.

- **Вклад иммигрантов в налоговую, социальную и пенсионную системы.** Если участие иммигрантов на рынке труда превышает участие коренного населения⁸⁰ и если иммигрантское население демографически моложе, чем коренное население, можно предположить, что вклад иммигрантов в налоговую, пенсионную и социальную системы превышает средства, получаемые иммигрантами из них. Эффективное выполнение налогового и трудового законодательства, безусловно, является базовым условием для обеспечения финансового участия иммигрантов в этих системах.
- **Потребление.** По сравнению с коренным населением, иммигранты меньше потребляют, особенно если сохраняют крепкие связи со своими родными общинами и посылают домой деньги в форме денежных переводов. Однако соотношение денежных переводов к доходам иммигрантов постепенно уменьшается по мере увеличения длительности пребывания.

76 Сомервилль и Сампшен утверждают, что низкоквалифицированные граждане и долгосрочные резиденты могут с большей легкостью быть заменены иммигрантами, поскольку их работа не требует глубокого знания национального языка. См. Сампшен Маделен. Иммиграция и рынок труда: Теория, факты и политика [Sumption Madelene. Immigration and the labour market: Theory, evidence and policy.]. Институт миграционной политики. 2009. Негативное влияние на заработную плату и занятость низкоквалифицированных работников изучалось в контексте расширения ЕС в 2004 г. См. Франческа Д'Аурия, Киран МакМоррок и Карл Пихельман: Экономическое влияние миграционных потоков в контексте процесса расширения ЕС 2004 г.: Анализ моделей [Francesca D'Auria, Kieran Mc Morrow and Karl Pichelmann: Economic impact of migration flows following the 2004 EU enlargement process: A model based analysis]. 2008. Исследователи в США установили отрицательное влияние иммиграции на низкоквалифицированных работников, при этом они отмечают положительное влияние миграции на заработную плату высококвалифицированных специалистов. См. Диана Фурхтголт-Рот 2013 г.

77 Включая натурализованных иммигрантов, т.е. граждан принимающей страны мигрантского происхождения.

78 Муэнц утверждает, что положительное влияние иммиграции, стимулирующей рост в сфере труда включает: предпринимательство, повышение спроса на товары и услуги или повышение эффективности рынков труда. Автор представляет данные по 15 государствам-членам ЕС на период 2000-2005 годов, когда значительное повышение уровня занятости иммигрантов (на 40%) сопровождалось повышением уровня занятости внутренней рабочей силы; наилучшие результаты были достигнуты в странах с незначительной зарегулированностью рынка труда и с преимущественно экономической миграцией. См. Муэнц, Р.: Каков вклад мигрантов в занятость и рост? Европейский подход [Muenz, R.: What are the migrants' contributions to employment and growth? A European approach]. 2007.

79 См. Райнер Мюэнц, Томас Штраубхаар, Флорин Вадян, Надя Вадян: Затраты и выгоды европейской иммиграции [Rainer Münz, Thomas Straubhaar, Florin Vadean, Nadia Vadean: The Costs and Benefits of European Immigration]. 2007, с. 20.

II.4.2 Административная среда и интеграция на рынке труда

Широкое признание получил тот факт, что прозрачная и последовательная иммиграционная система оказывает положительное влияние и на интеграционные процессы. Повышенная сложность и частые изменения усложняют мигрантам, не говорящим на национальном языке и не имеющим юридических знаний, понимание и исполнение всех применимых к ним правил и норм. В такой ситуации существует риск, что мигранты будут обращаться к посредникам (часто рекрутировавшимся из числа соотечественников/диаспоры), доверяя им заниматься необходимыми административными вопросами, которые касаются их проживания и работы. Опыт свидетельствует, что такие посредники, намеренно или ненамеренно, иногда предоставляют неточную и вводящую в заблуждение информацию и часто требуют неадекватную плату за предоставленные услуги. Многие государства осознают это и пытаются консолидировать свое иммиграционное законодательство для обеспечения последовательности и прозрачности. Практика офор-

80 В Чехии как относительно молодой стране назначения уровень безработицы среди иммигрантов из третьих стран все еще несколько ниже, чем среди граждан и долгосрочных резидентов. В 2013 г. эта разница была меньше, чем в предыдущие годы, что, помимо прочего, связано с составом иммигрантского населения, поскольку многие иммигранты получили разрешение на постоянное проживание и обладают равными с гражданами Чехии правами на рынке труда. Данные за 2013 г. см. в: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Unemployment_rates_by_broad_groups_of_country_of_citizenship_and_age_groups_in_EU-28_2013.png. Данные за 2006 г. см. в: Муэнц, Р. Миграция, Рынки труда и интеграция мигрантов: Обзор по Европе [Muenz, R. Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe.], 2008

мления единой визы/разрешений на проживание и трудоустройство вместо параллельного ведения двух систем может быть приведена в качестве одного из примеров такого нового мышления. Не менее важны институциональное устройство и административные процедуры, реализующие миграционное законодательство. Системы, в которых подразделения государственных органов, отвечающие за допуск, проживание и трудоустройство иммигрантов, легко доступны (по времени, пространству, коммуникационной практике и культуре), безусловно способствуют независимым и законным действиям мигрантов.

“Мигрантоцентристские подходы” в иммиграционных режимах и практике – национальные примеры

Чешская Республика: Рабочая карта

С лета 2014 г. была введена “Рабочая карта”, заменившая собой предыдущую практику отдельных заявлений на оформление визы/разрешения на проживание и разрешения на работу. Мигранты могут подавать свои заявления за рубежом в консульских представительствах в своих странах; мигранты, уже проживающие в Чехии, подают свои заявления в компетентные подразделения Министерства внутренних дел. В обоих случаях мигранты “экономят” время на процедуре подачи второй заявки в Национальное управление занятости.

Во многих случаях Министерство внутренних дел субсидирует независимые общественные организации, оказывающие поддержку иммигрантам в выполнении всех необходимых формальных требований непосредственно на территории министерства.

Российская Федерация: Патенты

Патент представляет собой двойное разрешение на проживание и трудоустройство для иммигрантов из стран происхождения с безвизовым режимом с Россией. Патенты необходимо регулярно обновлять, оплачивая ежемесячный взнос, что включает как административные расходы, так и подоходный налог. Размер взноса отличается в отдельных регионах страны – она относительно ниже в регионах нуждающихся в дополнительных потоках иммигрантов, и соответственно выше в регионах, где дальнейшее навывшение количества иммигрантов не желательно. Таким образом, стоимость патента используется в целях регуляции миграционных потоков.

Вначале патенты выдавались только иммигрантам, работающим в домашних хозяйствах физических лиц. Начиная с января 2015 г., обладатели патентов также могут быть наняты юридическими лицами. Количественных ограничений (квот) на оформление патентов нет.

Основное преимущество патентной системы состоит в упрощении соответствующих адми-

нистративных шагов по получению и поддержанию в актуальном состоянии двойного разрешения на трудоустройство и проживание.

Стандартное разрешение на трудоустройство остается единственным путем к получению работы иммигрантами, которые въезжают в Российскую Федерацию на основании виз.

Португалия: Единое окно

Концепция единого окна предлагает эффективный ответ на ситуацию иммигрантов, которым приходится иметь дело с целым рядом административных обязательств в принимающей их стране. В Португалии, где эта концепция прошла широкое и успешное тестирование, концентрация всех правительственных и муниципальных служб под одной крышей доказала положительность такой практики, существенно снизив нагрузку на иммигрантов при выполнении всех юридических обязательств и прохождении всех необходимых административных процедур. По возможности, в структуры единого окна набирают сотрудников мигрантского происхождения, владеющих определенным языком и навыками межкультурной коммуникации. Соответствующие базы данных различных органов взаимосвязаны, поэтому представители определенного ведомства могут быстро получить всю необходимую информацию о своем клиенте. И, наконец, время работы центров установлено таким образом, чтобы обеспечить мигрантам, многие из которых работают, возможность доступа к услугам.

II.4.3 Избранные категории иммигрантов на рынке труда

Определенные категории иммигрантов отличаются по своему потенциалу в целом и по способам своего участия на рынке труда. Это является следствием определенных правовых положений, регулирующих доступ различных групп к трудоустройству, а также различий в навыках и квалификации, демографических профилях, жизненных планах и других факторах.⁸¹ Проект ERIS был посвящен интеграции трудовых иммигрантов; тем не менее, поскольку экономический потенциал других (неэкономических) категорий иммигрантов также является важным, в разделе ниже представлен краткий обзор этих групп.

Высококвалифицированные специалисты

Иммиграционные нормативные положения, касающиеся высококвалифицированных лиц преимущественно основаны на упрощенных и/или способствующих

81 Возможное влияние иммиграционного статуса на участие иммигрантов на рынке труда описано в публикации Алесслио Канджано “Иммиграционная политика и результаты деятельности мигрантов на рынке труда в Европейском Союзе: Новые факты из обследования рабочей силы ЕС” [Alessio Cangiano. Immigration policy and migrant labor market outcomes in the European Union: New evidence from the EU Labor Force Survey] (2012).

схемах для лиц, отвечающих требуемым параметрам; условия их въезда и пребывания, как правило, более либеральны, по сравнению с другими категориями иммигрантов.⁸² Очень часто освобождение от языковых требований является одним из преимуществ, которым могут воспользоваться высококвалифицированные лица.

Интеграция высококвалифицированных лиц

Австрия

Параллельно с Голубой картой ЕС австрийские власти ввели особое национальное двойное разрешение на проживание и трудоустройство для высококвалифицированных лиц – так называемую красно-бело-красную карту. Эта карта содействует иммиграции квалифицированных работников из третьих стран и их семей на постоянное поселение в Австрию. Единое разрешение на проживание и трудоустройство на период до 12 месяцев может оформляться высококвалифицированным работникам, квалифицированным работникам дефицитных специальностей, другим ключевым работникам (как состоящим в трудовых отношениях, так и самозанятым), а также выпускникам австрийских высших учебных заведений. Чтобы продлить свое пребывание, обладатели разрешения могут ходатайствовать об оформлении им “красно-бело-красной карты плюс”, действие которой также распространяется на членов их семьи и на членов семьи иностранных граждан, проживающих в Австрии на постоянной основе.

С 2011 г., когда карта вступила в силу, этим инструментом воспользовалось 3,281⁸³ лицо. Более широкую популярность красно-бело-красной карты, по сравнению с голубой картой ЕС, можно объяснить более строгими требованиями к ходатайствующим об оформлении инструмента ЕС.

Российская Федерация

Российское миграционное законодательство ввело категорию “высококвалифицированных специалистов” в 2010 г. Закон определяет несколько подкатегорий высококвалифицированных специалистов согласно годовым уровням зарплат и виду трудоустройства. Чтобы иметь возможность прибыть в Россию по этому им-

миграционному каналу, исследователи и профессура научно-исследовательских и образовательных учреждений или специалисты, нанятые специальными промышленно-технологическими или рекреационно-экономическими зонами должны иметь годовую зарплату минимум 1 млн. рублей. Для специалистов, работающих в особых секторах прикладных технологий достаточно зарабатывать 750 тыс. рублей. Все прочие специалисты должны подтвердить доход не менее 2 млн. рублей в год. На практике, допуск нужных иностранных специалистов организуют преимущественно российские компании и организации. В то же время, иностранные граждане, которые считают, что соответствуют предъявляемым требованиям, могут обратиться в российские консульства и подать свои личные данные, которые хранятся в специальных базах данных, находящихся в распоряжении российских компаний.

Голубая карта ЕС

Голубая карта ЕС является двойным разрешением на проживание и трудоустройство для высококвалифицированных граждан стран, не входящих в состав ЕС, которую большинство государств-членов ЕС транслировали в свое национальное иммиграционное законодательство; соответствующий регламент ЕС был принят в 2009 г. Обладатели голубой карты пользуются расширенными правами для воссоединения семьи и свободного перемещения в пределах ЕС. Как свидетельствуют примеры Австрии, Чехии и других государств-членов ЕС, государства часто вводят собственные национальные схемы для высококвалифицированных специалистов параллельно с голубой картой ЕС.

Германия является одной из немногих стран ЕС, где голубая карта ЕС успешно используется в качестве основного разрешения на проживание и трудоустройство для соответствующей категории мигрантов. Такой особенный успех объясняется сочетанием мягких административных требований (претенденты, обладающие немецким или другим сопоставимым университетским дипломом, должны представить юридически обязательное предложение работы с указанием соответствующей минимальной зарплаты), привлекательного правового статуса (быстрая и простая визовая процедура, национальное разрешение на постоянное проживание через три года, упрощенные условия для супругов, включая право на немедленное трудоустройство в Германии или отсутствие языкового тестирования по прибытии) и действенных сопроводительных мер (внедрение визы работодателя, позволяющей иммигрантам-выпускникам въезжать в Германию и заниматься поисками работы в течение шести месяцев). В 2014 г. в стране насчитывалось более 17 тыс. обладателей голубой карты, из которых 1/3 уже находилась там на основании права на прожи-

82 В Австрии членам семей обладателей красно-бело-красной карты не нужно проходить обязательное тестирование, подавая документы на оформление долгосрочной визы в Австрию. Высококвалифицированные профессионалы – обладатели такой карты и члены их семей – также освобождаются от языкового тестирования после прибытия, которое другие категории иммигрантов обязаны пройти в течение двух лет проживания (Интеграционный контракт, Модуль 1).

83 Красно-бело-красная карта, за исключением красно-бело-красной карты плюс 2011-2013, Источник: Федеральное министерство внутренних дел http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken

вание, но перешла на новый институт голубой карты.⁸⁴

Наряду с изменениями в законодательстве, немецкие власти также реализовали ряд других мер, направленных на привлечение высококвалифицированных лиц из-за рубежа. Так, с 2012 г. было открыто два веб-портала по трудоустройству <http://www.make-it-in-germany.com/> и <http://www.fachkraefte-offensive.de/DE/Startseite/start.html>

Студенты

В последние несколько десятилетий численность иностранных студентов университетов растет во всем мире. Для (принимающей) страны иностранные студенты также представляют собой потенциальную иммиграционную категорию: во время их пребывания и обучения студенты приобретают академические навыки, необходимые на национальных рынках труда, начинают ориентироваться в местном обществе, повышают уровень знаний национального языка и налаживают отношения с представителями преобладающего общества. В течение многих лет государства использовали политику приема иностранцев в целях получения образования, но ограничивали их . не воспринимался как форма иммиграции. Протекционизм внутренних рынков труда в интересах влиятельных лобби и борьба с утечкой мозгов также сыграли важную роль. Однако особенности демографического развития, повышение спроса на высококвалифицированных специалистов и задачи по “защите” инвестиций стран в академическое образование иностранцев вынудили пересмотреть эту концепцию. Чтобы мотивировать высококвалифицированных лиц с хорошими интеграционными перспективами к постоянному пребыванию, многие государства ввели особые режимы, позволяющие студентам работать во время учебы или оставаться и работать в стране по окончании учебы.

Международные студенты на рынках труда

В **Австрии** граждане третьих стран, окончившие местные университеты, могут оформить разрешение на проживание на максимальный период в шесть месяцев. Если в указанный период им удастся найти работу, которая соответствует их квалификации и вознаграждается заработной платой определенного минимального уровня (2 092,50 евро в 2015 г.), они могут ходатайствовать об оформлении им красно-бело-красной карты. После года работы при условии выполнения требований они могут подавать заявку на оформление красно-бело-красной карты плюс, регулирующей их дальнейшее проживание и работу в стране.

В **Германии** иностранные выпускники университетов имеют возможность оставаться в стране после истечения срока действия их визы; в данном случае “переходной” период, предоставляемый на поиски работы, составляет 18 месяцев.

В **Чехии** иностранные студенты могут обучаться по программам, предлагаемым государственными университетами на чешском языке, преимущественно без какой-либо дополнительной платы. Участие иностранных студентов в чешском рынке труда во время их учебы не ограничивается.

Содействие доступу иностранных студентов к возможностям трудоустройства является одной из целей **Директивы ЕС о студентах и исследователях**. Согласно проекту Директивы, студентам университетов могут разрешить работать 20 часов в неделю во время учебы. Помимо этого, в Директиве оговариваются условия, при которых студенты и исследователи могут остаться в стране по окончании учебы/завершении исследования для поиска работы или открытия своего дела.⁸⁵

Члены семьи

Как отмечалось выше, многие государства пытаются контролировать состав иммигрантов, применяя определенные критерии отбора и допуска или иммиграционные схемы, через которые они могут осуществлять гибкое регулирование иммиграции в соответствии с меняющимися потребностями рынка труда. В этом контексте избирательные, временные или циркуляционные схемы миграции рассматриваются как элементы целевого управления миграционными потоками. Однако значительная часть иммигрантов остается в соответствующих странах назначения на постоянной основе, и такая тенденция, вероятнее всего, сохранится в будущем, даже если значение сезонных, временных и циркулярных схем возрастет.

К мигрантам, находящимся в своих принимающих странах на долгосрочной или постоянной основе, рано или поздно присоединятся их супруги и дети. В отличие от первых иммигрантов, чья интеграция на рынке труда непосредственно обеспечивается или опосредовано упрощается благодаря применению критериев приема и отбора, заложенных в иммиграционной политике, следующие за ними члены семьи оказываются в менее выгодном положении в отношении доступа к рынку труда в принимающей стране. Это объясняется правовыми ограничениями с одной стороны (напр., периоды ожидания для следующих за мигрантами членов семьи) и неблагоприятной ситуацией с практической точки зрения с другой стороны (напр., следующие за мигрантами члены семьи часто не обладают формальной и/или неформальной квалификацией для получения работы).

Низкоквалифицированные мигранты, которые обычно представляют собой значительную долю всех

84 Информация об опыте Германии основана на докладе представителя Министерства внутренних дел Германии, представленном 6 ноября 2014 г. на совещании Панели Восточного партнерства по вопросам убежища и миграции в Варшаве.

85 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-275_en.htm

трудовых иммиграционных потоков, часто характеризуются довольно низкими показателями социально-культурного капитала; они могут происходить из слабо развитых сельских районов и строго ориентироваться на традиционные ценности в области семейных отношений, общего стиля жизни и жизненных планов. Естественно, социально-культурный профиль членов семьи таких мигрантов, вероятно, будет очень сходен, что уменьшает их шансы на успешную интеграцию на рынке труда вне целевых схем найма. Особенно в отношении жен существует высокая вероятность неучастия на рынке труда и соответствующего исключения из социальной и культурной жизни принимающей страны. Языковые и культурные барьеры, изоляция от принимающего общества и однородное этническое окружение создают огромные препятствия для интеграции. Более того, общепризнанно, что интеграция, включая интеграцию на рынке труда, будет тем успешней, чем раньше она начинается. В случае “отложенного” старта интеграционного процесса индивидуальные стремления и мотивация к активному участию в нем, как правило, ослабляются. Если интеграция приехавших вслед женщин-мигрантов не увенчается успехом на ранних этапах иммиграционной траектории, очень вероятно, что традиционные ценности и семейные роли укоренятся и в новом окружении. Таким образом, структурное исключение женщин-мигрантов становится перманентной чертой некоторых иммигрантских групп и передается из поколения в поколение.

Важно вовлекать семьи иммигрантов к участию в ранних послеприездных интеграционных мероприятиях, разработанных под их специфические потребности. Таким образом, можно порекомендовать разработать целевые программы, предусматривающие участие членов семей мигрантов женского пола как в социальной, так и в экономической жизни принимающей страны.

Понимание фактических условий пребывания в новой стране является не менее важным для семей мигрантов, чем для любой другой мигрантской категории. Ожидания часто формируются под влиянием информации, сообщаемой по семейным сетям теми членами, которые уже поселились в стране, но эта информация не всегда достоверна. Чтобы избежать “информационной монополии” соответствующего мигрантского общества, государственные органы принимающей страны должны предоставить иммигрантам альтернативные информационные каналы, которые позволят им получить полную картину их прав и обязанностей и реально оценить собственные перспективы в новой стране.

Акцент на семейной иммиграции – примеры мер:

Австрийские интеграционные меры все больше уделяют внимание определенным интеграционным потребностям и проблемам, которые присущи женщинам-мигрантам. Существуют специальные языковые курсы, предлагаемые иммигрантам-матерям в школах и дошкольных учреждениях, напр.: “*Mama lernt Deutsch – Мама изучает немецкий*”. Такие курсы не только повышают уровень языковой компетенции, но и пре-

доставляют новые возможности социального взаимодействия. Таким образом, участвующие матери не только изучают немецкий, но и налаживают более тесные контакты с учителями своих детей и другими матерями. Кроме того, программа организована с учетом необходимости решения критического аспекта любых интеграционных мер для женщин-мигрантов – она обеспечивает уход за ребенком во время занятий.

<http://www.wien.gv.at/menschen/integration/deutsch-lernen/mama-lernt-deutsch/>

Домашние работники (бытовые и по персональному уходу)

Нынешнее активное развитие иммигрантской категории домашних работников отражает растущий спрос на бытовые услуги и услуги по персональному уходу в наиболее развитых и демографически стареющих странах. Такое развитие событий определяется изменением культурного уклада и стилей жизни, трансформацией политики социального государства, демографическими и другими факторами. Наблюдаемая “феминизация” международной миграции является как результатом, так и предусловием для такого развития. Растущий спрос на домашних работников преимущественно удовлетворяется женщинами-мигрантами – подавляющее большинство домашних работников в развитых странах – это женщины-иммигранты.

Трудоустройство иммигрантов в домохозяйствах стало своего рода структурной необходимостью, обеспечивающей продвижение национальной экономики. Оно позволяет женщинам-резидентам – гражданам, долгосрочным иммигрантам и высококвалифицированным иммигрантам – полноценно участвовать в рынке труда и применять свою квалификацию. Более того, в ситуации значительного старения обществ в сочетании с режимом экономики, применяемом в государстве всеобщего благосостояния, бытовые услуги и услуги по персональному уходу, предоставляемые иммигрантами, являются дешевым и гибким дополнением к государственным системам социального обеспечения.

Однако подавляющее большинство этих женщин-мигрантов работают на неурегулированной основе. Домашние работники остаются в высокой степени “невидимыми”, исключаются из обычного рынка труда, но при этом не рассматриваются как конкуренты резидентного населения или как реальная угроза легитимности иммиграционной системы. Из-за “частного” характера домашних услуг государственные органы лишь частично могут контролировать трудоустройство и фактическое обращение с домашними работниками (иммигрантами). В силу безусловного спроса на данный вид иммиграционной работы, который будет расти в будущем, можно порекомендовать рассмотреть альтернативные пути, обеспечивающие применение приемлемых стандартов условий труда для домашних работников:

- Государства могут рассмотреть возможность создания специальных иммиграционных каналов или целевых иммиграционных программ и/или программ найма для этой трудовой категории иммиг-

рантов. Прозрачная система въезда и проживания расширяет возможности легального пребывания и трудоустройства иммигрантов, что, в свою очередь, уменьшает их зависимость от работодателей

- Государственные органы могут рассмотреть возможность создания дополнительной инфраструктуры для домашних работников-иммигрантов: специальных реестров домашних работников, базы данных рабочих мест/работодателей/агентств по найму⁸⁶, горячих линий/контактных лиц, непосредственно для домашних работников-иммигрантов.
- Государствам следует активно координировать действия с частными агентствами найма домашних работников – в этом отношении важное значение имеет лицензирование агентств и их регулярный мониторинг.
- Государствам следует теснее сотрудничать с общественными организациями, которые, работая на улицах и используя другие методы непосредственного контакта с иммигрантами, могут выявлять возможных жертв эксплуатации и злоупотреблений.

Мигранты второго и третьего поколения

В странах ЕС с давней иммиграционной традицией при обсуждении интеграции сегодня также поднимаются вопросы, связанные со вторым и последующими поколениями иммигрантов. В ходе этих дебатов, в частности, обсуждаются аспекты образовательных показателей этих групп и их участия на рынке труда. Имеющиеся индикаторы свидетельствуют о том, что показатели второго и третьего поколений “гастарбайтеров” первоначальных иммигрантов находятся на уровне ниже среднего, особенно в странах с развитой гастарбайтерской иммиграцией.

В ходе дебатов появились две четко выраженные точки зрения. Одна из них акцентирует внимание на географическом происхождении иммигрантов и объясняет межпоколенную преемственность специфичным багажом культурных и религиозных ценностей, передаваемых из поколения в поколение. Вторая точка зрения подчеркивает влияние социально-экономического происхождения родителей на эффективность детей. В то время как предположение об “инерционных” культурных и религиозных влияниях придает первой точке зрения некую фатальность, во втором случае существует возможность преодоления факторов “наследственности”. Это требует принятия мер, которые бы снизили влияние семейного окружения на личное развитие и таким образом способствовали бы преодолению препятствий, с которыми сталкиваются дети иммигрантов.

Существует мнение, что проблемы, возникающие у потомков иммигрантов, напоминают те, что существуют среди других социально неблагополучных групп населения в целом. (Общее) образование счи-

тается ключевым фактором для последующего успеха на рынке труда. Этот вопрос рассматривается в контексте социальной, образовательной политики и политики рынка труда, а не иммиграционной политики. Таким образом, политика направлена на более общие аспекты “мобилизации” неблагополучных групп, но при этом учитывает соответствующее мигрантское происхождение, если установлено, что оно непосредственно препятствует успешному участию в системе образования и на рынке труда.

Обычно наблюдаемый низкий уровень образования некоторых категорий родителей-мигрантов в первом поколении или их недостаточное владения языком принимающего общества является не единственным фактором, влияющим на школьную успеваемость их потомков. Непосредственное устройство национальной системы образования является в равной степени важным фактором в этом отношении: соответствующие исследования говорят о том, что на образовательную карьеру мигрантской молодежи негативно влияет позднее начало обязательного образования, высокий уровень дифференциации образовательного пути и ранний отбор. Кроме того, перечень актуальных факторов включает продолжительность школьного дня, общую длительность обязательного образования и возраст, в котором учащиеся заканчивают школьное обучение, а также необходимость оказания помощи детям в учебе со стороны родителей и квалификация и отношение учителей.⁸⁷

Системы образования и их последствия для участия иммигрантской молодежи на рынке труда

- Языковой дефицит определен как один из наиболее значимых факторов, влияющих на плохую школьную успеваемость детей-иммигрантов. Отрицательное влияние этого дефицита усиливается в системах с поздним вхождением детей в систему образования, ранним отбором/дифференциацией определенного образовательного пути, который должен помочь преодолеть языковой барьер за относительно короткие периоды времени, а также подразумеваемыми требованиями к участию родителей в выполнении домашних заданий и дополнительной платой за обучение. Естественным подходом к смягчению языкового дефицита является как можно более раннее начало официального обучения. В этом контексте, **Австрия** ввела обязательный год в детском саду в 2010 г. Положительный эффект этой меры выразился в четком увеличении показателя посещения дошкольных учреждений детьми 5-летнего возраста почти до 98%.⁸⁸ Вскоре будет постепенно вводиться

86 Базы данных агентств по найму и работодателей могут публиковать информацию о недобросовестных агентствах/работодателях (“указующе-обличительные” инициативы); также можно создавать рейтинг агентств. См. f.i. Агуньяс, Довелин Раннвейг. Что мы знаем о регулировании найма трудящихся-мигрантов [Agunias, Dovelyn Rannveig. What we know about regulating the recruitment of migrant workers]. Институт миграционной политики (MPI), 2013, с. 6.

87 См. Сравнение второго европейского поколения. Имеет ли значение интеграционный контекст? [Crul, Maurice ed.: The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?] Морис Круль, Йенс Шнайдер и Франс Лели (ред.) Глава 5, с. 135-6

88 Австрийская статистика: Статистика по детским дошкольным учреждениям за 2013/2014 гг. [Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/14], источник: www.statistik.at/web_de/Redirect/index.htm?dDocName=077153, с. 84.

второй обязательный год. Кроме того, меры по языковой подготовке в дошкольных учреждениях, напр., детских садах, реализуются в контексте соглашения между федеральным правительством и федеральными землями. Цель этого соглашения – укрепить языковые навыки в раннем детстве, чтобы лучше подготовить детей для их будущей образовательной карьеры.

- Представляется, что длительность обязательного школьного обучения и возраст окончания школы также влияют на дальнейшую карьеру на рынке труда. Эти факторы особенно актуальны для иммигрантской молодежи, которая более склонна, чем их коренные сверстники, к тому, чтобы не продолжать образование на следующих уровнях. Краткие периоды образования и молодой возраст выпускников часто отрицательно сказываются на их участии в рынке труда, особенно в случае женщин из стран происхождения, где преобладают “традиционные” семейные роли.⁸⁹
- В целом, существует понимание того, что переход иммигрантской молодежи от более низких уровней образовательной системы к рынку труда является фундаментальной проблемой, поэтому многие государства начали решать ее через целевые инициативы: программа “Brückenangebot”⁹⁰ в **Швейцарии** оказывает выпускникам, только окончившим школу, помощь в поиске возможностей стажировки в компаниях и приобретении определенной и значимой для работы квалификации. По **немецкой** программе “Начальная квалификация для молодежи” (Einstiegsqualifizierung für Jugendliche) предоставляется финансовая поддержка (зарплата и стоимость страховки) тем компаниям, которые предлагают возможности 6-12-месячной стажировки молодежи.⁹¹ Еще одна немецкая программа “Ат-тестация выпускников ВУЗов для рынка труда” (Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für Arbeitsmarkt)⁹² показывает, что проблема перехода от образования к рынку труда ограничена не только низкими образовательными путями.

Национальные системы образования встроены в специфичный исторический и культурный контекст и отражают общественные ожидания в отношении ролей, которые такие системы будут выполнять. Как правило, любое существенное изменение в системе требует широкого социального и политического консенсуса и часто характеризуется долгосрочностью. Тем не ме-

нее, творцы интеграционной политики все же имеют возможность оптимизировать потенциал национальных систем образования с целью улучшения интеграции молодежи мигрантского происхождения. В таблице представлено несколько примеров программ и инициатив, непосредственно ориентированных на потребности потомков мигрантов в рамках существующих систем образования:

Повышение образовательных показателей иммигрантской молодежи в Австрии

- Программа “Австрия вместе”⁹³ В рамках программы добровольцы – граждане Австрии с иммигрантским прошлым – посещают избранные начальные и средние школы, где делятся историями своих жизней и разговаривают с учащимися. Обладая непосредственным опытом в области иммиграции и интеграции, так званные “интеграционные послы” представляют положительные примеры, а их жизнь, образовательная и профессиональная карьеры могут служить ориентирами для молодых учащихся мигрантского происхождения. Несмотря на то, что среди послов много общественных лиц, они не ограничиваются исключительно “знаменитостями”. Вниманию учащихся предлагается целый ряд професий и биографий, что позволяет им получить более реалистичное представление о своих возможностях. Эта мера также положительно влияет на преобладающее общество: читая лекции смешанным классам (т.е. состоящим из детей иммигрантского и неиммигрантского происхождения), интеграционные послы помогают преодолеть стереотипы и предрассудки, существующие в преобладающем обществе, и предлагают важные образцы для подражания.
- Среди других примеров программ для неблагополучных социальных групп (включая детей иммигрантов) можно назвать группы продленного дня “Lerncafes” или глобальную концепцию “HIPPY”, направленную на расширение возможностей родителей как первых воспитателей. Более подробно информация об этих программах представлена в главе II.3. Языковая интеграция.

Временные трудовые иммигранты

Ввиду существующего экономического неравенства между странами происхождения и назначения международных мигрантов, трудовая эмиграция стала одной из стратегий повышения уровня жизни мигрантов и их семей. Очень часто мигранты рассматривают эмиграцию как *временное* явление и продолжают строить свои жизненные планы с учетом последующего возвращения на родину, воспринимая пребывание в стране назначения как ограниченный период в своей жизни.

Можно утверждать, что временным иммигрантам не нужно интегрироваться. Сами иммигранты могут

89 Там же, с. 144.

90 Там же, с. 140.

91 Бендал, Петра. Координация интеграции иммигрантов в Германии. Мейнстриминг на федеральном и местном уровнях [Bendal, Petra. Coordinating Immigrant Integration in Germany. Mainstreaming at Federal and Local Levels.]. Институт миграционной политики. 2014. с. 18.

92 Там же, с. 19. BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung – Федеральное министерство образования и науки)

93 Информация основана на докладе представителя проекта “Австрия вместе” в рамках рабочего визита партнеров проекта ERIS в Австрию 24 июля 2014 г.

подтвердить это впечатление нежеланием тратить время и другие ресурсы на изучение местного языка, которым, по их убеждению, они не будут пользоваться в долгосрочной перспективе. Однако опыт стран по использованию схем временной миграции свидетельствует, что временные иммигранты все же нуждаются в интеграции, хотя и в иной мере, нежели долгосрочные или постоянные иммигранты.

Как и любая другая категория иммигрантов, временные иммигранты должны обладать достаточной информацией, необходимой для базовой ориентации в принимающем обществе. Недостаточное понимание прав и обязанностей может привести к злоупотреблениям в отношении иммигрантов и их эксплуатации. Базовое понимание языка принимающей страны также является важным, поэтому следует рассмотреть возможность разработки специальных курсов для временных иммигрантов, которые обеспечат их языковыми навыками, позволяющими вести простой разговор в повседневной жизни.

Интеграция временных иммигрантов

Португалия

Португальские государственные органы приобрели опыт найма и интеграции циркулярных и временных иммигрантов в рамках проекта "TEMPORTU", реализация которого осуществлялась в период 2008-2010 гг. в контексте двустороннего соглашения о временном трудоустройстве граждан Украины в Португалии (заключенного властями двух стран в 2003 г.). В рамках проекта "TEMPORTU" был выполнен анализ потребностей рынка труда в Португалии и целевое определение украинских работников, их предпроездная подготовка, предоставлена помощь в оформлении документов, необходимых для иммиграции, а также пребывания и работы в Португалии, оказано содействие в совершении переезда, организованы приемные и ориентационные курсы, языковые курсы, предоставлена реинтеграционная помощь после возвращения. Данный пилотный проект содействовал въезду, проживанию и работе 35 украинских трудовых мигрантов.⁹⁴

II.4.4 Интеграция на рынке труда принимающих стран

В следующей далее главе представлены примеры политики и мер, которые способствуют экономической интеграции и интеграции на рынке труда лиц, уже проживающих на территории иммиграционных стран.

Первичная ориентация

Реализация мер на максимально раннем этапе по всем аспектам интеграции (включая интеграцию на рынке труда) является широко признанной необходимостью. В этом отношении доступ к актуальной и полной информации является первым приоритетом.

С этой целью многие страны подготовили пакеты базовой и вводной информации для первичной ориентации иммигрантов в новом обществе. Кроме того, многие государства предоставляют иммигрантам, нуждающимся в информации или консультациях, возможность обратиться непосредственно в интеграционные центры – специализированные учреждения, предоставляющие консультационные и интеграционные услуги – или в другие государственные или общественные организации, предоставляющие информацию. В Австрии признание решающей роли ранних интеграционных мер нашло выражение в создании специализированных подразделений при интеграционных центрах. Так называемые приемные столы предоставляют информацию и помощь новоприбывшим:

Первичная ориентация иммигрантов – австрийский подход

В **приемных столах**, которые действуют при интеграционных центрах Австрийского интеграционного фонда, новоприбывшие иммигранты проходят собеседование с целью определения их специфичных потребностей и предварительных интеграционных перспектив, а также получают специально подготовленный ориентационный пакет с разными ориентационными и информационными материалами. Одна часть типового собеседования касается навыков и квалификации иммигрантов их планов по трудоустройству или предпринимательству в Австрии. Информация и данные, собранные в ходе этого первичного собеседования в приемном столе помогает консультантам "отделов трудоустройства" интеграционных центров предоставлять более целенаправленные и профессионально ориентированные консультации. Специфической задачей работы приемных столов является систематический мониторинг индивидуального процесса интеграции иммигрантов во времени. В дополнительном телефонном опросе, проводимом по истечении 3 месяцев после вводного собеседования, консультант приемного стола интересуется фактической ситуацией мигранта; а в случае необходимости мигранту предлагается еще одна встреча в приемном столе или же он направляется для прохождения определенных семинаров или курсов. Такие телефонные опросы повторяются через 12 месяцев, чтобы удостовериться, что интеграционные усилия мигранта получают оптимальную поддержку.

В качестве альтернативной или дополнительной меры к индивидуальным консультациям, можно порекомендовать организовать более общие **вводные** или **ориентационные курсы** в групповом формате. Информация, актуальная для участия иммигрантов на рынке труда, всегда должна быть частью учебного плана таких курсов. Можно порекомендовать ввести обязательное посещение таких курсов. Во многих странах основные государственные органы, ответственные за управление рынком труда (напр., национальные/региональные агентства занятости) открыты для иммигрантов из третьих стран с некоторым типом статуса проживания; дополняя целевые услуги государства, местные и неприбыльные организации пред-

⁹⁴ Доклад представителя Управления по делам иностранцев и границ Португалии Португалии по случаю совещания Панели Восточного партнерства по вопросам убежища и миграции 6 ноября 2014 г. в Варшаве.

ставляют собой большой потенциал по расширению возможностей национальных интеграционных служб дополнительными аспектами. Языковые и культурные барьеры иммигрантов или их недостаточное знание структур также являются важными факторами, ограничивающими доступ иммигрантов. По возможности, ориентационный пакет должен также информировать иммигрантов о работе основных государственных учреждений и предоставляемой ими поддержке.

Признание и подтверждение квалификации

Оценка навыков и квалификации является основным компонентом консультаций, предоставляемых иммигрантам по вопросам работы. Необходимо выяснить как формальную, так и неформальную квалификацию и профессиональный опыт. Консультант может сопоставить квалификацию иммигрантов с национальными стандартами и определить, при каких условиях (официальное признание дипломов, переаттестация, дополнительные аттестационные тесты и пр.) иммигрант может выполнять работу в соответствии с со своей квалификацией.

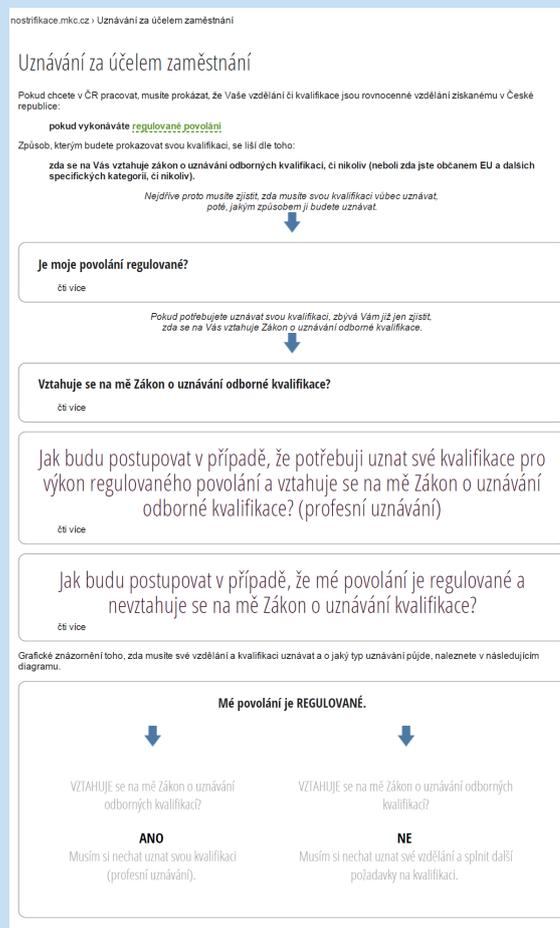
Навыки и квалификация иммигрантов

В **Австрии** не существует единых правил или единого учреждения, отвечающего за признание иностранной квалификации. Законодательство по признанию существует на федеральном, а также земельном уровне. В 2012 г. был запущен информационный веб-сайт "www.berufsanerkennung.at" и выпущена брошюра "Anerkennungs-ABC", являющиеся руководством по различным процедурам признания. В обоих случаях представлен обзор разных видов признания, ответственных учреждений и процесса признания в целом. В частности, веб-сайт предлагает комплексный обзор регулируемых профессий, школ и профессиональных дипломов, а также видов университетской квалификации. Руководство по признанию содержит описание работ и контактные данные, в том числе консультативных центров.

Кроме того, контактные лица по всей Австрии предлагают индивидуальные консультации на нескольких языках и помощь при прохождении процесса признания. В 2012 г. была создана сеть из всех компетентных субъектов для сотрудничества и координации. Осознавая проблемы существующей системы, правительство объявило о разработке специального законодательства о признании.

В **Чехии** Министерство образования, молодежи и спорта отвечает за признание навыков и формальной квалификации, полученных за рубежом. Информацию о процедурах также можно найти на иммиграционных порталах Министерства внутренних дел, а также на веб-ресурсах общественных организаций. Комплексное визуальное представление процедур содержится на веб-сайте общественной организации "Мультикультурный центр": представленная схема вклю-

чает три подробных графика – пути для тех, кто желает учиться, работать или открыть дело в Чехии. Каждый из путей подробно структурирован; графики содержат ссылки на более подробную информацию. Вместо изучения сложных законов иммигранты могут ознакомиться с и следовать инструкциям, упрощенным, упорядоченным и актуальным для их непосредственной ситуации.



(источник: <http://nostrifikace.mkc.cz/>)⁹⁵

Вопрос надлежащего использования навыков иммигрантов является слишком сложным, чтобы имеющуюся статистику читать упрощенно как "растрату мозгов". С одной стороны, работа ниже уровня своей квалификации может являться результатом собственного выбора иммигранта в рамках его миграционной страте-

95 Веб-интерфейс создавался в рамках более широкого проекта – "Использование квалификации иммигрантов", который выполнялся чешской общественной организацией "Мультикультурный центр" в 2012-2014 гг. в сотрудничестве с Австрийским интеграционным фондом и некоторыми другими партнерами. В своей деятельности проект был направлен на вопросы доступа иммигрантов к признанию квалификации, систематизируя существующие правила и процедуры и предлагая соответствующие законодательные поправки на политическом уровне. В то же время, проект предусматривал деятельность, направленную на повышение качества информации и консультационных услуг, предоставляемых на региональном уровне, а также общей осведомленности иммигрантов в области рынка труда и пр. <http://migraceonline.cz/cz/o-migracionline/projekty/uyu>

гии или может являться результатом недостаточного знания языка в момент прибытия. С другой стороны, нормативно-правовые положения национального рынка труда не должны нивелировать усилия иммигрантов, связанные с последующей вертикальной социальной мобильностью. Эффективная политика признания профессиональных навыков и квалификации в этом отношении является чрезвычайно важной.

Профессиональные языковые программы

Знание языка принимающего общества является обязательным условием для участия в рынке труда. Помимо общих языковых курсов, национальные органы, общественные организации, работодатели и другие субъекты могут рассмотреть возможность организации курсов, направленных непосредственно на профессиональный словарь и конструкции. Такие целенаправленные тренинги могут проводиться в интеграционных центрах, образовательных учреждениях или непосредственно на рабочих местах.

В **Австрии** Интеграционный фонд предлагает несколько курсов немецкого языка, которые ориентированы на профессиональный словарь в сочетании с материалом, помогающим подготовиться к работе, особенно в секторе здравоохранения, напр., для медсестер или лиц, осуществляющих персональный уход.

В **Германии** повышение уровня владения профессиональным немецким языком и улучшение навыков профессиональной коммуникации среди иммигрантов является целью проекта “Департамент профессионального немецкого как второго языка” (Fachstelle Berufsbezogenes Deutsch). В рамках проекта разрабатываются специальные пилотные программы подготовки (модули, учебные планы) и учебные материалы для преподавателей немецкого как второго языка непосредственно на рабочем месте. Помимо языковых навыков, пилотные программы также посвящены навыкам в области цифровых, информационных и коммуникационных технологий, необходимых для определенных профессий, а также методикам обучения, позволяющим обеспечить дальнейшее участие иммигрантов в профессионально-технических тренингах. Помимо пилотных тренингов, в рамках проекта также предоставляется поддержка тем преподавателям языка и провайдерам языковых курсов, для которых такие профессионально ориентированные курсы являются новой задачей. Частью этой поддержки является разработка системы качества и ориентиров, предусматривающих базовые критерии, которые позволяют преподавателям и провайдерам курсов непрерывно улучшать уровень предоставляемых услуг. Проект финансируется и координируется Федеральным министерством труда и социальных дел и объединил под своим началом целый ряд действующих лиц и субъектов: провайдеров курсов, исследователей, профсоюзы, Федеральное управление по делам миграции и беженцев и другие государственные органы. Эти субъекты также отслеживают качество курсов немецкого

языка и разрабатывают рекомендации для творцов политики. Проект имеет свой сайт “<http://www.deutsch-am-arbeitsplatz.de>”, на котором представлена информация и материалы для целого ряда реципиентов: преподавателей и провайдеров курсов, компаний, профсоюзов и пр. На нем собраны учебные материалы, представлены рекомендации по организации профессиональных курсов, обзор обсуждений определенных тем и глоссарий наиболее важных терминов.

Стажировки, кураторство, привлечение работодателей

Готовность нанимать работников-иммигрантов среди работодателей неодинакова. Некоторые из них активно ищут иностранных сотрудников для восполнения существующего дефицита квалификаций; некоторые участвуют в сложных схемах найма и самостоятельно и/или по собственной инициативе предоставляют предотъездные ориентационные услуги или профессионально-техническую подготовку.⁹⁶

Однако для других работодателей предполагаемое отсутствие специфического национального опыта у мигрантов может выступать препятствием для найма иностранной рабочей силы. Более того, иммигранты могут не иметь возможности задокументировать свой профессиональный опыт, или практика, приобретенная у себя на родине может считаться несоответствующей в принимающей стране. Особенно малые и средние предприятия могут сомневаться в найме иностранцев из-за отсутствия опыта выполнения административных процедур относительно найма иностранной рабочей силы.

Подготовка сотрудников национальных агентств занятости по вопросам межкультурной коммуникации или создание программ кураторства в компаниях является действенным способом повышения уровня знаний работодателей, преодоления существующих стереотипов и повышения степени готовности принимать на работу иммигрантов. Во всех этих случаях стажировки и аналогичные концепции, которые помогают иммигрантам установить связь с конкретной работой, являются положительной практикой.

Австрийская программа “Кураторство для мигрантов”, которая является продуктом сотрудничества между Австрийским интеграционным фондом, Промышленной палатой и Государственной службой занятости, сводит вместе иммигрантов и кураторов соответствующих профессий на период 6 месяцев. Цель создания такого тандема – поддержать иммигрантов в их усилиях по формированию сетей, ознакомить их со специфическими национальными особенностями рынка труда и помочь добиться успеха на рынке труда.

96 С примерами мобильности низкоквалифицированных работников внутри ЕС можно ознакомиться в публикации Коллет, Элизабет. Интеграционные потребности мобильных граждан ЕС: Препятствия и возможности [Collett, Elizabeth. The integration needs of EU mobile citizens: Impediments and Opportunities]. Институт миграционной политики (MPI), 2013.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Доступ трудовых иммигрантов к информации и консультациям с особым акцентом на правовых и практических аспектах рынка труда необходимо обеспечивать на всем протяжении их пребывания в принимающей стране. Учитывая сложный характер трудовых вопросов, рекомендуется создавать специализированные подразделения или использовать специально подготовленный персонал для предоставления профессиональной информации, консультаций и поддержки. Кроме того, до иммигрантов необходимо довести информацию о возможности получения помощи в национальных центрах занятости, если они имеют право ими воспользоваться.
- Особое внимание следует уделить освоению общего и профессионального языка – курсы должны быть своевременными и доступными в пространственном отношении. Таким образом, рекомендуется организовывать языковую подготовку на рабочих местах и/или уделять внимание профессиональной терминологии и профессиональным навыкам коммуникации.
- Ввиду важности (возможного) признания навыков и квалификации для будущей карьеры, иммигрантам следует предоставить четкое руководство по соответствующей политике и процедурам; какие структуры могут помочь и какие документы и прочие подтверждения для этого нужны.
- Государства также могут рассмотреть возможность разработки политики, посвященной “квалификационной аттестации”. Она касается оценки фактических профессиональных навыков и опыта, полученных неформально, без официальных дипломов. Аттестация может быть полезным инструментом в отношении трудовых мигрантов из стран с низким уровнем формализации рынка труда и профессионально-технического обучения, которые при этом обладают богатым опытом и практическими навыками.
- Иностранные *студенты* университетов являются важным потенциальным источником высококвалифицированных специалистов для рынков труда принимающих стран. Они приобрели специфические национальные знания и квалификацию, а также прошли через процесс социальной и культурной интеграции. В этом контексте, реко-

мендуется вводить схемы, поощряющие использование потенциала иностранных студентов и выпускников и позволять им оставаться в стране назначения на определенный период после окончания учебы для поиска работы.

- – Переход от школы к рынку труда является проблемой для многих выпускников школ, но особенно для молодежи мигрантского происхождения. Для повышения степени интеграции иммигрантской молодежи можно порекомендовать разработку программ подбора первого рабочего места с особым акцентом на потребностях этой целевой группы. Такие программы могут включать кураторство, наставничество, организацию безотрывной стажировки или финансово-материального поощрения работодателей.

Иммигранты – члены семьей

- Специальные программы для супругов первых иммигрантов (особенно женщин) могут помочь повысить уровень языковых навыков и последующей самодостаточности членов семьи иммигрантов, улучшить их ориентацию в вопросах ценностей и культурного уклада нового общества, а также их понимание интеграционных возможностей в целом (включая интеграцию на рынке труда), наладить контакты с учреждениями и социальными субъектами.
- Можно порекомендовать отразить вопросы доступа к рынку труда и мобилизации членов семьи мигрантов в рамках миграционного законодательства. Отсутствие доступа может повысить зависимость, особенно женщин-мигрантов и привести к укоренению традиционной семьи и ролей в иммигрантском сообществе.

Домашние работники

- Государства могут рассмотреть возможность создания специальных иммиграционных каналов или целевых программ найма для этой категории работников-иммигрантов. Прозрачная система въезда и проживания расширяет возможности легального пребывания и трудоустройства иммигрантов, что, в свою очередь, уменьшает их зависимость от работодателей и снижает риск эксплуатации.



РАЗДЕЛ III.

ОСНОВНЫЕ
ЭЛЕМЕНТЫ
ИНТЕГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ

III.1 Построение национальных интеграционных систем

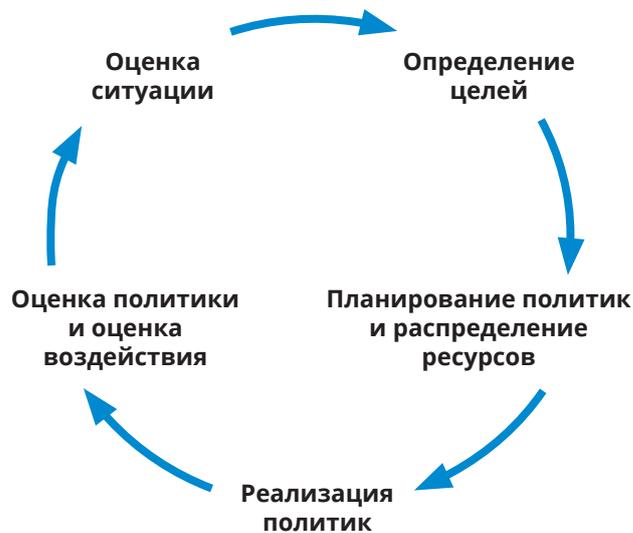
Как отмечалось ранее, охват иммиграционной и интеграционной политики в разных странах отличается и определяется рядом специфичных национальных особенностей. Интеграцию так нужно рассматривать в контексте долгосрочных традиций и осознания иммиграции – в странах, где иммиграция являлась основой построения нации (как в Австралии, Канаде или США), в странах с традиционно большими иммигрантскими потоками из бывших колоний (как во Франции или Великобритании), странах исторически являющихся частью масштабных межрегиональных миграционных потоков (как в Российской Федерации) итд. Недавнее развитие ситуации также играет важную роль, поскольку оно определяет состав нынешнего иммигрантского населения или их потенциал к успешной интеграции. Интеграционная политика будет отличаться в зависимости от общих миграционных целей, в рамках которых предпочтение может отдаваться разным типам иммиграции (временной, циркулярной или постоянной), категориям иммигрантов (со специфичными навыками или другими социально-демографическими характеристиками) или странам происхождения. Разработка и реализация интеграционной политики также будет отличаться в зависимости от специфики соответствующей политической системы – в более централизованных системах используются подходы, которые отличаются от тех применяемых в федеральных системах, что определяет, в какой мере интеграционная политика формулируется и координируется на центральном, региональном или локальном уровнях.

В этом контексте попытки сформулировать универсальную по применимости интеграционную политику имеют свои ограничения. Страны и виды иммиграции имеют слишком много аспектных различий, чтобы к ним можно было применить стандартную политическую модель. Интеграционная политика должна разрабатываться на основании тщательной оценки соответствующей внутренней ситуации, разработки конкретных задач, основанных на существующих проблемах и потребностях и постоянном мониторинге и оценке для адаптации и утверждения общей политики и мер по ее реализации. В то же время, планирование, выполняемое в каждой конкретной стране, всегда должно включать обмен существующей практикой между странами, который является важным источником положительной практики и полученного опыта. В следующем разделе представлен ряд наблюдений, касающихся процесса разработки и реализации интеграционной политики. Их следует рассматривать как пищу для размышлений и принимать во внимание в рамках соответствующего политического процесса, который – как отмечалось выше – всегда будет отдавать приоритет соответствующему национальному контексту.

II. 1.1 Цикл интеграционной политики

Процесс разработки и реализации политики можно описать как цикл, состоящий из нескольких шагов. Не существует универсально принятого определения политического цикла, но большинству концепций присущ ряд общих этапов и шагов, которые, как считается, имеет решающее значение для процесса. Основные шаги политического цикла, как правило, предусматривают оценку ситуации, определение целей, политическое планирование, выделение ресурсов, реализацию политики, а также анализ и оценку воздействия. В реальности процессы принятия политических решений не всегда следуют такой теоретической последовательности шагов. Но в идеальном случае такие шаги образуют базу и основу для рациональной и информированной разработки политики.⁹⁷

Развитие национальных интеграционных систем



Общая структура интеграционной политики

Структура национальной интеграционной политики отличается от страны к стране, но элементы, перечисленные ниже могут быть рассмотрены в процессе разработки. Если эти элементы согласованы, то соответствующая интеграционная политика будет отвечать на вопросы “почему” были выбраны определенные стратегические цели (обоснование стратегии), “что” (стратегические цели) должно быть достигнуто и “как” (способ реализации) этого достичь.

⁹⁷ Фишер, Франк; Миллер, Джеральд Дж.; Мара С., 2007, *Пособие по анализу государственной политики. Теория, политика и методы*, Бока-Патон: Taylor and Francis Group [Fischer, Frank, Miller, Gerald J., Sidney, Mara S., 2007, *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*].

Табл. 1: Возможная общая структура интеграционной политики

НАЗВАНИЕ	ЦЕЛЬ	ПОДРАЗДЕЛЫ
Введение	Краткое изложение позиции правительства по интеграции; зарождение разработки политики	<ul style="list-style-type: none"> • Общая цель • описание того, как разрабатывалась стратегия
Контекст и определяющие факторы	Выработка обоснования политики (иммиграционная ситуация, интеграционная ситуация, проблемы и возможности, общие принципы)	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка ситуации • Принципы миграционной политики • Принципы интеграционной политики • Законодательная база • Целевые группы • Институциональное устройство • Обзор законодательства и программных документов, касающихся выработки и/или реализации интеграционной стратегии
Стратегические цели	Кратко-, средне- и долгосрочные цели	<ul style="list-style-type: none"> • Долгосрочные цели как связующее звено с общими целями • Специфические стратегические цели и области применения мер (среднесрочных) • Краткосрочные цели
Реализация	Описания координационных механизмов, мониторинг, оценка и анализ	<ul style="list-style-type: none"> • Механизмы координации • Механизмы финансирования • Механизмы отчетности • Мониторинг • Оценка и анализ
Приложение	Дополнительная информация	<ul style="list-style-type: none"> • Структурные схемы • Перечень правовых инструментов • Актуальная статистическая информация • Библиография • Сокращения

Оценка ситуации

В идеале, оценка ситуации или анализ образуют основу любой дальнейшей разработки политики. Они предусматривают сбор целевых данных и информации, а также проведение исследований с целью определения стратегических целей и приоритетов политики. Они также предоставляют информационную базу, на соответствие которой можно отслеживать и оценивать реализацию политики. Ситуационная оценка должна включать актуальную информацию об иммиграции и интеграции с одной стороны, а также правовую, политическую и институциональную базу с другой. Для обеспечения последовательного подхода следует также принимать во внимание политику и законодательство, не касающиеся непосредственно иммиграции и интеграции, но, тем не менее, влияющие на эти области.

Ситуационная оценка должна охватывать целый ряд вопросов:

- А) Оценка миграционной ситуации
- Б) Картирование и анализ существующего законодательства
- В) Описание институциональной структуры и ресурсов

А) Оценка общей миграционной ситуации

Количественный анализ иммигрантского населения, проживающего в стране

Существует целый ряд данных и статистических индикаторов, которые можно использовать для формирования комплексной картины соответствующих иммиграционных схем и социально-экономических характеристик иммигрантов. Приведенные ниже примеры должны служить ориентиром, ведь не каждое государство сможет собрать все данные и статистическую информацию. В идеале, статистическая информация должна быть как можно более комплексной и подробной и предоставлять информацию о разных важных группах иммигрантов (по странам происхождения, видам разрешений на проживание или демографическим характеристикам). Ключевые индикаторы должны включать:

- Постоянное население по гражданству/стране рождения за год
- Постоянное население по возрасту, полу и гражданству/стране рождения за год
- Статус легального проживания иностранных граждан за год
- Долгосрочное проживание, краткосрочное проживание иностранных граждан за год

- Иммиграция и эмиграция (потoki) за год
- Ходатайства о предоставлении убежища и решения о предоставлении убежища за год
- Натурализация иностранных граждан за год⁹⁸

Данные и статистика, актуальные для миграции и интеграции, содержатся в разных источниках: данные переписи и микропереписи населения, иммиграционные реестры и реестры проживания, разрешения на трудоустройство и данные рынка труда, данные, собранные в интеграционных центрах, реестры социального и медицинского страхования, школьная статистика, а также в отдельных исследованиях и изученных прецедентах.

Количественный анализ иммигрантского населения, проживающего в стране

Статистические данные важны, но недостаточны для тщательной оценки ситуации и последующего планирования политики. Оба этих аспекта требуют более глубокого понимания социального контекста и динамики, в которых разворачивается миграция и интеграция, с учетом фактического опыта и наблюдений иммигрантов и компетентных субъектов. Необходимость определенной качественной информации для улучшения такого понимания всегда будет основана на специфичной ситуации в стране. Таким образом, перечисленные ниже пункты служат исключительно примерами вопросов, постоянно возникающих в контексте интеграции иммигрантов:

- Наблюдаемые проблемы успешной интеграции в зависимости от национального и социально-экономического контекста: образовательная система, трудовой рынок, система социального обеспечения и здравоохранения, пространственное распределение и жилье и пр.
- Отношения между местным населением и иммигрантами: межкультурный обмен, социальная мобильность, межэтнические браки и пр.
- Степень, до которой иммигранты сохраняют связи со своей страной происхождения, культурой и языком;
- Общественное мнение, дебаты в СМИ и (возможные) антимиграционные настроения.

Б) Картирование и анализ существующего законодательства

Правовые положения, касающиеся интеграции иммигрантов, можно найти в ряде разных законов и нормативно-правовых актов. Их можно непосредственно связать с интеграцией или опосредованно связать с иммиграционным законодательством и/или интеграционными аспектами общего законодательства, которые касаются регулярных государственных структур и процессов.

- Законодательство и политика, непосредственно касающиеся интеграции иммигрантов: отдельные интеграционные законы, стратегии, концепции.
- Законодательство, опосредованно касающееся интеграции иммигрантов: законодательство в области иммиграции, проживания и натурализации.

Особые положения для иммигрантов в законодательстве, регулирующем доступ иммигрантов к разным системам общества и их участие в них (рынок труда, образование, здравоохранение, социальное обеспечение и пр.).

- Антидискриминационное законодательство и положения, направленные на иммигрантов.
- Законодательство о сборе и использовании статистики об иммигрантах (напр., измерение и оценка интеграции).

Определение целей

Цели можно определить как конкретные результаты, которые должны быть достигнуты политикой за определенное время с использованием имеющихся ресурсов. Любая политика должна определять и сообщать четкие и точные цели, которых она стремится достичь. Таким образом, рекомендуется применять прагматичный подход и определять целевые приоритеты, исходя из реальности их достижения, с учетом существующего политического контекста в сопоставлении с их целесообразностью. Интеграционная политика всегда должна быть основана на общих или стратегических целях, задающих общее направление более практичным и оперативным целям. Общая цель австрийского "Национального плана действий по вопросам интеграции" может служить примером формулирования таких первоочередных принципов:

"Успешная интеграция означает, что иммигранты владеют немецким языком на достаточном уровне для участия на рынке труда, прохождения подготовки, повышения квалификации и взаимодействия с учреждениями государственного сектора, могут обеспечивать себя экономически и полностью уважают верховенство права и основы европейской и австрийской правовой системы, а также общие ценности. Интегрированное общество характеризуется социальной мобильностью и открытостью. Оно позволяет лицам жить своей самостоятельной жизнью и не подвергаться дискриминации по причинам происхождения, языка или цвета".⁹⁹

Процитированная общая цель австрийской интеграционной политики включает в себя все соответствующие области разработки конкретных и оперативных целей: язык, образование, взаимодействие с властями, экономическая самостоятельность, уважение верховенства права и определенных ценностей, социальная мобильность и открытость, а также искоренение дискриминации по причине происхождения, языка или цвета. Фактическая реализация этих целей требует выполнения дополнительных шагов.

Операционализация интеграционных целей

Существует ряд разных подходов к фактической реализации интеграционной политики и операционализации ее целей. Все они определяют общие и стратегические цели в более общем, глобальном и долгосрочном контексте, а оперативные цели – через более конкрет-

98 Кралер/Рейчел, Измерение и мониторинг интеграции в Европе, с. 56 [Kraler/Reichel, Measuring and Monitoring Integration in Europe]

99 Федеральное министерство внутренних дел (BMI) (2010): Национальный план действий по вопросам интеграции. Мероприятия. Доступен по ссылке: http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/NAP_Massnahmenkatalog.pdf

ный, направленный и среднесрочный подход. Действенным способом реализации политики является разработка плана действий, основанного на целях политики и предусматривающего конкретные шаги по ее реализации. План действий содержит элементы указанного выше цикла (общие цели, конкретные цели, действия/результаты, оценка и анализ, входные данные для дальнейшей разработки политики). При этом важно отметить, что план действий не всегда направлен на полную реализацию стратегии, а часто сосредоточен на отдельных приоритетных областях в определенные периоды времени.

Как бы то ни было, глобальные цели политики необходимо дополнительно конкретизировать и уточнить для обеспечения возможности конкретной реализации. Таким образом, широкая общая цель разбивается на одну или несколько конкретных целей, а конкретные цели превращаются в конкретные действия. В таблице ниже отражена простая логика последовательности/действий от общей цели стратегии до конкретных действий по ее реализации.

Табл. 2: Пример программного планирования: от общей цели до конкретных действий

ОБЩАЯ ЦЕЛЬ	КОНКРЕТНАЯ ЦЕЛЬ	ДЕЙСТВИЕ
Содействие интеграции иммигрантов	Укрепление языковых навыков иммигрантов	Проведение языковых курсов для иммигрантов

Представленный ниже немецкий “Национальный план действий по вопросам интеграции” (принятый в 2012 г.) будет использован в качестве примера операционализации общих (или) стратегических целей в области интеграции.

Национальный план действий по вопросам интеграции стартовал в январе 2012 г. и впервые в полной мере реализовал операционализацию целей интеграционной политики в Германии. Была поставлена задача сделать интеграцию более привлекательной и создать возможности по проверке результатов интеграционной политики. “Национальный план действий по вопросам интеграции” направлен на измеримость реализации интеграционной политики

Германии. Из общих принципов и рекомендаций немецкой интеграционной политики и связанных с ней стратегических целей был выведен ряд оперативных целей для практической реализации.

Немецкий “Национальный план действий по вопросам интеграции” содержит более 400 действий в 11 тематических областях. Для каждой области были сформулированы стратегические цели, затем оперативные цели для действий, мероприятия в рамках запланированных действий, средства реализации, ответственные исполнители, сроки и индикаторы мониторинга и оценки успеха или неудачи каждого действия. Индикаторы, в первую очередь, были направлены на практическую реализацию мероприятий, т.е. это показатели эффективности и результативности, а вовсе не обязательно на дальнейшее воздействие политики. Тем не менее, подход, использованный в немецком “Национальном плане действий по вопросам интеграции”, уже содержал существенные требования по анализу воздействия интеграционной политики, связывая общие цели и стратегические цели, оперативные цели и конкретные действия, успех которых измеряется при помощи целевых индикаторов.

“Национальный план действий по вопросам интеграции” определяет первостепенные цели для успешной интеграции (напр., овладение языком иммигрантами). Эти цели можно разбить на следующие составляющие: стратегические цели (напр., все иммигранты должны обладать определенным уровнем знания немецкого), оперативные цели (напр., предложить достаточное количество языковых курсов для иммигрантов), конкретные мероприятия (напр., разработать, профинансировать и реализовать определенное количество языковых курсов во всех муниципалитетах), инструменты/методика (напр., языковые курсы уровня А 1, проводимые аккредитованными провайдерами курсов), ответственные исполнители (напр., аккредитованные провайдеры курсов для проведения курсов, миграционные органы для разработки учебных планов, мониторинга и оценки курсов), сроки (напр., курсы на 2015-2017 гг.) и индикаторы измерения успеха (напр., количество участников, количество выпускников, количество отчислений, показатели занятости до/после завершения курса и пр.).

В представленной ниже таблице приводится пример, основанный на логике действий немецкого “Национального плана действий по вопросам интеграции”.

Цель: “Успешная интеграция означает, что иммигранты владеют немецким языком на достаточном уровне”		
Стратегическая цель: “Все иммигранты должны обладать определенным уровнем знания немецкого”		
Оперативные цели	Действия	Методика/инструмент
Предложить достаточное количество языковых курсов для иммигрантов.	Разработать, профинансировать и реализовать определенное количество языковых курсов во всех муниципалитетах.	<ul style="list-style-type: none"> • Языковые курсы уровня А 1; • Курсы, проводимые аккредитованными провайдерами курсов.
Ответственные исполнители	Сроки (примеры)	Индикаторы (примеры)
<ul style="list-style-type: none"> • Аккредитованные провайдеры курсов для проведения курсов; • Миграционные органы для разработки учебных планов, мониторинга и оценки курсов. 	<ul style="list-style-type: none"> • Годы проведения курсов; • Длительность курсов; • Общее количество часов. 	<ul style="list-style-type: none"> • Количество участников; • Количество выпускников; • Количество отчислений; • Показатели занятости до/после завершения курса и пр.

Подход, примененный в немецком “Национальном плане действий по вопросам интеграции”, имеет ряд дополнительных преимуществ:

- В нем определены не только вид действий для реализации цели, но и методика, которая должна применяться для данного действия.
- В нем четко определены субъекты/организации, которые должны заниматься реализацией действий.
- Он выполняет мониторинг и оценку конкретных действий для определения их успешности и целесообразности методики.

Связи с иммиграционными целями

Цели в области интеграции тесно связаны с общими целями национальной иммиграционной политики. Они должны принимать во внимание текущую ситуацию (*проблемы, возможности и ресурсы*), а также предпочтения будущего развития ситуации (*желаемые результаты интеграционной политики*). Сопутствующие аспекты, требующие принятия во внимание при планировании интеграционной политики, могут включать следующее:

- Каковы общие иммиграционные цели (мигрантские категории, квалификации, виды иммиграции, длительность пребывания, страна происхождения, экономическая выгода, демографическая выгода, культурная выгода и пр.)?
- Должна ли трудовая иммиграция на временной основе способствовать удовлетворению изменяющегося спроса на рынке труда?
- Должна ли иммиграция на постоянной основе способствовать решению проблем, связанных с демографическим старением?
- Нужно ли отдавать приоритет иммиграции соотечественников из-за рубежа или иммигрантам из стран и регионов, близких в культурном и языковом плане?
- Нужно ли отдавать приоритет интеграционным мерам для иммигрантов, проживающим на долгосрочной основе, и их потомков для того, чтобы в полной мере воспользоваться их экономическим и демографическим потенциалом перед новой иммиграцией?

Общие иммиграционные цели также влияют на направление интеграционной политики. Так, страны, предпочитающие временных трудовых иммигрантов, будут уделять больше времени предотъездным мероприятиям, эффективному подбору кадров и ранним ориентационным мероприятиям. Страны, предпочитающие долгосрочное поселение, сосредотачивают свои усилия на долгосрочной интеграции для обеспечения полноценного участия иммигрантов в общественной, экономической и культурной жизни. Внимание, уделяемое интеграционной политикой овладению языком, безусловно, будет разным, в зависимости от того, насколько близкими по языку являются страны происхождения и иммиграции. Культурная близость также определяет усилия, необходимые для содействия культурной интеграции.

Распределение ресурсов и институциональное устройство

Интеграционная политика и меры требуют значительных ресурсов и зависят от наличия финансирования,

действенной структуры и механизмов сотрудничества, а также наличия особых навыков у сотрудников, отвечающих за конкретные меры и программы. Существует целый ряд сопутствующих аспектов, которые следует принять во внимание:

- Обзор учреждений, задействованных в управлении иммиграцией и интеграцией. Разделение обязанностей. Механизмы координации (горизонтальные – между ведомствами и организациями; вертикальные – между центральными и местными органами). Механизмы обратной связи и оценки.
- Роль и участие общественных организаций, религиозных организаций, диаспор, объединений работодателей, профсоюзов и других участников гражданского общества.
- Финансовые ресурсы. Структура имеющегося финансирования. Источники финансирования для целевых интеграционных мер (расходы на интеграционные центры, курсы, тесты, ориентационные мероприятия, горячие линии, общественные кампании, социологические исследования и пр.). Бюджет на государственном/федеральном, региональном и местном уровнях. Финансовый вклад других субъектов (напр., работодателей). Адаптация общественных служб. Координация и оценка интеграционных мер и пр.
- Человеческие ресурсы. Наличие сотрудников в государственных и негосударственных учреждениях, занимающихся вопросами интеграции иммигрантов, как в количественном, так и качественном плане. Сотрудники центральных интеграционных властей. Сотрудники, занимающиеся вопросами иммиграции и интеграции в других компетентных ведомствах, государственных службах и местных органах власти. Сотрудники интеграционных центров. Преподаватели языка для лиц, не являющихся носителем языка, и пр.
- Провайдеры услуг. Наличие (государственных и негосударственных) специализированных провайдеров услуг по интеграции как в количественном аспекте, так и в плане географического распределения.

Институциональное устройство

Во многих иммиграционных странах разработка и реализация интеграционной политики происходят в достаточно сложном институциональном окружении, которое является следствием как проблем, связанных с интеграцией, так и специфики соответствующей политической системы и ее институциональной истории. Таким образом, во многих странах растущее значение, придаваемое вопросам иммиграции и интеграции иммигрантов, нашло выражение в институциональной ответственности за интеграционную политику. Интеграция часто воспринимается как комплексный вопрос, который не может быть успешно решен отдельно взятым учреждением и требует реализации более широким рядом государственных и негосударственных субъектов. Несмотря на это, и для обеспечения тематического лидерства и знаний, а также координации интеграционных мер, многие государства создали ведомства или министерства, которые непосредственно занимаются интеграцией или несут основную ответственность за ее реализацию. Государства используют разные подходы к организации фактического институ-

туционального устройства в области интеграции. Во многих странах интеграционная повестка и функции по координации интеграции принадлежат министерствам, несущим основную ответственность собственно за иммиграцию (министерства внутренних дел, иностранных дел, социальных дел или непосредственно миграции и/или интеграции). Другие страны создали специальные государственные секретариаты, интеграционных представителей или интеграционные советы для управления интеграцией или предоставления консультаций и экспертных услуг.

Интеграционные советы

Исходя из многогранности интеграционного процесса, интеграционные органы в многих странах иммиграции сочли нужным и полезным задействовать широкий ряд заинтересованных организаций к обсуждению отдельных, интеграции касающихся вопросов и совместной выработке специфических интеграционных мер. По своей структуре, такое сотрудничество часто встроено в т.н. интеграционные советы привлекающие представителей других государственных органов, местных властей, неправительственных организаций, объединений работодателей, церквей и религиозных организаций, профсоюзов итд.

В **Чешской Республике** этот принцип нашел свое отражение на сразу нескольких уровнях. На уровне правительства вопросы связанные с интеграцией регулярно обсуждаются на “Панели по интеграции”, платформе созданной МВД и состоящей из представителей других министерств. “Комитет по правам иностранцев” является ещё одним выражением усилия извлечь пользу из разнообразия мнений по определенным проблемам. Этот орган служит в качестве консультативного органа чешскому правительству и он включает представителей сообществ иностранцев, министерств, международных организаций и НПО. Координацию различных субъектов на местном уровне обеспечивают Региональные интеграционные центры. Как правило, такие платформы объединяют 15-20 организаций (НПО, муниципалитеты, другие местные органы). Специфический подход можно найти в столице Праге, где сотрудничество по вопросам иммигрантов просиходит в рамках трех отдельных консультативных групп. Так, “Форум иммигрантов” собирает представителей сообществ иностранцев проживающих в Праге. Он является ценным источником информации о потребностях иммигрантов и их взглядах, или их предложениях. Также, местные власти могут использовать форум с целью активизации определенных сегментов сообщества иностранцев. Сфера действий другого типа платформы, “Региональной консультативной платформы” шире, так как она включает более шестидесяти представителей НПО, службы занятости, местных властей и других органов. Работа платформы разделена до четырех рабочих групп (по вопросам “образования”, “активации, участия и сосуществования”, “доступу иммигран-

тов к публичным услугам” и “участия на рынке труда”). Третья платформа, “Экспертная группа” состоит из 12 участников – представителей пражского магистрата, районных администраций, НПО и МВД. Недавно. Эта группа разработала, на основании документов выработанных выше указанными рабочими группами, итоговой документ “Предложения приоритетов по интеграции иностранцев в 2014-2016гг”. Этот документ был одобрен Комитетом города Праги в 2014г.

В **России** “Совет при президенте РФ по международным отношениям” или “Общественно-консультативные советы по иммиграции” служат примерами привлечения широкого круга представителей к работе над вопросами интеграции иммигрантов. Общественно-консультативные советы работают при местных Управлениях ФМС в городах и регионах России с большим количеством проживающих иммигрантов.

Кроме того, на национальном/федеральном уровне министерства труда и социальных дел, а также государственные службы занятости регулярно привлекаются к реализации интеграционных мер на рынке труда и мер по обеспечению доступа иммигрантов к социальным льготам и трансфертам. Социальные министерства отвечают за доступ иммигрантов к социальным льготам и трансфертам, министерства образования причастны к школьной и университетской политике, касающейся иммигрантов и их потомков, министерства здравоохранения разрабатывают и реализуют конкретные виды политики и мер в области здравоохранения. Дальше, в большинстве стран интеграция иммигрантов является объектом многоуровневого управления с традиционно сильной ролью регионов, муниципалитетов и местных органов как в разработке, так и в реализации интеграционной политики и мер.

Ввиду сказанного выше, сложно предложить определенное институциональное устройство для разработки и реализации интеграционной политики. Однако подход, основанный на создании или назначении специального ведущего ведомства, объединяющего интеграционные знания, берущего на себя руководство участвующими субъектами и координацию различных видов интеграционной политики и мер, оказался чрезвычайно эффективным и может быть рекомендован как положительная практика.¹⁰⁰

Планирование и распределение финансирования

Вопрос общего наличия финансовых ресурсов для интеграционных мер тесно связан с распределением этих средств среди организаций, фактически реализующих интеграционные меры. Таким образом государственные органы могут предоставлять финансирование общественным организациям, местным органам власти или другим государственным органам (школам,

100 WIKAN, Оценка влияния интеграционных политик в Европе, финансировано МВД Австрии и ЕС, МЦРМП. 2013. Стр. 41. (WIKAN, ‘Impact Assessment of Integration Policies in Europe’, funded by MOI Austria and the European Commission, ICMPD 2013, p. 41)

агентствам занятости и пр.), предлагающим услуги иммигрантам. Во многих традиционных иммиграционных странах интеграционные меры реализуются большим количеством провайдеров услуг. Поэтому важно создать надежную схему выбора мер и провайдеров, а также прозрачный механизм, обеспечивающий качество их услуг. Тщательный мониторинг и оценка являются ключом к обеспечению результативности и эффективности распределения ресурсов. В идеале, мониторинг и оценка включают количественные и качественные индикаторы. Среди количественных индикаторов – напр., количество участников, стоимость на одного участника, проходной балл, коэффициент трудоустройства в контексте мер, ориентированных на рынок труда, или улучшение успеваемости в контексте мер, рассчитанных на студентов мигрантского происхождения. Среди качественных индикаторов – напр., удовлетворение участников, гибкость провайдеров в адаптации к новым ситуациям и целевым группам или инновационный характер мер.

Участие целевых групп в интеграционных мерах

Опыт показывает, что уровень иммигрантского участия в интеграционных программах, предлагаемых на добровольной основе (т.е. курсах языковой и гражданской интеграции), варьируется. Этому существует несколько объяснений: иммигранты могут быть недостаточно осведомлены о программах, ставить под вопрос их актуальность, сомневаться в целесообразности контактов с государственными органами или в качестве бесплатно предлагаемых программ.

Меры по увеличению участия целевых групп в программах включают как положительные, так и отрицательные стимулы. Один из способов обеспечения участия в программах – сделать их обязательными. Как указывалось в предыдущих разделах, в последние годы ряд стран приняли решение об обязательном участии всех новоприбывших иммигрантов, а также некоторых категорий мигрантов, проживающих на долгосрочной основе. Возможные санкции за несоблюдение этих обязательств включают аннулирование разрешений на проживание или ограничения в доступе к социальным субсидиям и льготам. При этом большинство стран используют санкции очень осторожно и рассматривают их как средство мотивации, а не как средство принуждения. Некоторые страны применяют поощрительные меры, напр., возмещение или преференциальный доступ к социальным льготам для иммигрантов, которые успешно закончили языковые курсы. Участие также всегда зависит от качества предлагаемых программ. Они должны обеспечивать высокое общее качество, использовать методы преподавания с дифференциацией по целевым группам, исповедовать практический подход и уделять особое внимание навыкам инструкторов и преподавателей.

III.1.2 Методы мониторинга и оценки

Следует выделить два разных подхода к измерению интеграционного процесса и его оценке. Первый подход касается оценки качества конкретной интеграционной политики, мер, программ и курсов, а также определения потенциальных недостатков с целью их устранения. Второй подход касается оценки общего состояния интеграции или интеграции в определен-

ной стране, которая также предоставляет важную информацию для дальнейшего улучшения миграционной политики.

Мониторинг и оценка интеграционных мер

Европейские государства пытаются измерить непосредственное влияние своих интеграционных мер и программ. Они желают знать, насколько участие в курсах и программах улучшило способность иммигрантов к успешной интеграции. Они хотят знать, как улучшить свои программы и адаптировать их к изменению обстановки или разным иммигрантским группам. В этом отношении, участие иммигрантов в соответствующих исследованиях и мониторинге играет ключевую роль. Иммигранты лучше других могут рассказать властям о своих конкретных интеграционных потребностях и проблемах и о том, как нужно адаптировать курсы и программы, чтобы они отвечали им. Существует целый ряд количественных и качественных индикаторов, которые могут быть применены к оценке определенных программ. Их необходимо адаптировать под конкретную рассматриваемую программу. Ниже представлено несколько типичных индикаторов:

- Общее количество подавших заявку на участие в программе/курсе;
- Общее количество участников в программе/курсе;
- Количество отчислений участников;
- Проходной балл участников;
- Стоимость программы в целом и на одного участника;
- Коэффициент трудоустройства участников (в случае программ, ориентированных на рынок труда);
- Удовлетворение участников программами и тестированием;
- Взаимосвязи с другими областями и сферами (напр., количество языковых занятий для успешной интеграции на рынке труда).

Таким образом, рекомендуется привлекать членов целевой группы (участников программ) и важных субъектов (напр., работодателей, экспертов на рынке труда, образовательных экспертов и пр.) для оценки программ. Их понимание и опыт являются ключом к дальнейшему улучшению программ и курсов.

Мониторинг и анализ интеграционной ситуации

Многие европейские государства начали осуществлять мониторинг состояния интеграции иммигрантов, используя статистические методы. Мониторинг означает непрерывное наблюдение за развитием ситуации с применением определенных индикаторов, которые являются ключевыми для исследуемой темы. Индикаторы применяются в тех областях, где точное измерение невозможно. Интеграция иммигрантов является такой областью. Точно измерить миграцию так же невозможно, как и сложно дать ей определение. Тем не менее, это не должно означать невозможность получения информированных выводов о состоянии интеграции в стране. Интеграционные мониторы и индикаторы являются отличным инструментом в этом отношении, поскольку уже давно признано, что они могут значительно повысить уровень понимания

интеграционных тенденций и развития ситуации, но не могут обеспечить абсолютно точную картину ситуации в количественном выражении. Индикатор облегчает в цифры и упрощает сложные явления и помогает лучше понять социальные реалии.

Создание так называемых интеграционных мониторов, основанных на интеграционных индикаторах на разных политических уровнях, можно рассматривать как одно из наиболее важных событий в европейской интеграционной политике в последние годы. Данная тенденция началась преимущественно на местном и региональном уровнях, а затем была подхвачена и на государственных уровнях. Основная цель интеграционных мониторов и индикаторов – обеспечивать статистическую, а также качественную информацию о состоянии интеграции в обществе. Таким образом, интеграция может касаться как иммигрантского населения, так и всего общества в плане его открытости и отношения к иммигрантам.

На основании “интеграционных реалий” мониторы и индикаторы опосредованно предоставляют информацию о влиянии интеграционной политики и мер. Однако следует отметить, что они не позволяют осуществлять прямое измерение качества интеграционных мер. Интеграция слишком сложна и подвержена целому ряду индивидуальных, социальных, культурных и экономических факторов, которые не поддаются напрямую влиянию официальной интеграционной политики. Лучшая политика интеграции иммигрантов на рынке труда, если привести только один пример, достигнет своего предела во времена экономического спада и высокого уровня безработицы в секторах, традиционно занимаемых иммигрантами. Следует проводить различие между интеграционным мониторингом и интеграционными индикаторами, которые измеряют состояние интеграции в обществе, и мониторингом и оценкой интеграционной политики, которые измеряют эффективность конкретных интеграционных мер. Независимо от национальных особенностей, всем интеграционным мониторам присуща общая черта, состоящая в их стремлении улучшить доказательную базу для целевого формирования политики или улучшения интеграционных мер. Интеграционные индикаторы считаются важным источником информации для формирования политики, но не являются инструментом для оценки качества формирования политики. Дальше, они очень полезны для предоставления опирающихся на факты аргументов для –иногда полных эмоций – публичных обсуждений иммиграционных и интеграционных вопросов.

Страны используют разные подходы к применению интеграционных индикаторов и их количества. Некоторые государства применяют небольшое количество ключевых индикаторов (напр., уровень занятости, дохода или образования), иные используют более комплексные наборы сложных индикаторов. Применяемый подход во многом зависит от поставленных задач и наличия статистических данных. Таким образом, настоятельно рекомендуется учитывать реальность получения данных. Поскольку основным преимуществом интеграционных индикаторов является наблюдение за тенденциями в течение длительных периодов времени, важно обеспечить наличие и сопоставимость данных, не перегружая при этом учреждения, привлекаемые для их получения. Представленный ниже австрийский пример может служить

образцом положительной практики, основанной на амбициозном, но прагматичном подходе в области интеграционных индикаторов.

Интеграционные индикаторы в Австрии

В Австрии “Статистический ежегодник по вопросам миграции и интеграции”, под редакцией австрийского статистического ведомства, Федерального министерства европейских и международных дел и Федерального министерства внутренних дел, предлагает свежую статистику и факты в разных областях, актуальных для интеграции иммигрантов, а также включает отчет об интеграционных индикаторах. Индикаторы тесно связаны с семью направлениями действий австрийского “Национального плана действий по вопросам интеграции”, принятого австрийским правительством 19 января 2010 г.

В “Национальном плане действий по вопросам интеграции” сведены воедино все виды интеграционной политики, программ и мер на уровне федеральных, региональных, местных, муниципальных органов власти и социальных партнеров. “Национальный план действий по вопросам интеграции” был результатом комплексного рабочего процесса, в том числе между целым рядом государственных субъектов, заинтересованных групп и общественных организаций. Параллельно, международные эксперты, мигрантские объединения и австрийские граждане предоставляли дополнительную информацию для “Национального плана действий по вопросам интеграции”. “Национальный план действий по вопросам интеграции” задуман как платформа для общенационального сотрудничества всех субъектов, чтобы обеспечить успех интеграционных мер и оптимизировать их реализацию.

“Национальный план действий по вопросам интеграции” определяет целевые группы, общие рекомендации и конкретные направления действий в области интеграции иммигрантов. Все конкретные виды интеграционной политики, программ и мер составлены в форме документа **“Национальный план действий по вопросам интеграции – Каталог мер”**.¹⁰¹ Каталог отражает проблемы, принципы и цели следующих направлений действий: язык и образование, работа и трудоустройство, защита, верховенство права и ценности, здравоохранение и социальные отношения, межкультурный диалог, спорт и досуг, условия жизни и региональное измерение интеграции.¹⁰² Как отмечалось раньше, реализация “Национального плана действий по вопросам интеграции” оценивается с использованием набора индикаторов, специально разработанных для этой цели. Оценка реализации “Национального плана действий по вопросам интеграции” выполняется в форме ежегодного **“Интеграционного отчета”**.

101 “Национальный план действий по вопросам интеграции – Каталог мер” содержит все меры, о которых сообщили члены Группы управления “Национального плана действий по вопросам интеграции”. Это обеспечивает широкий охват мер, однако Каталог не претендует на исчерпывающее представление всех и каждой интеграционной меры, реализуемой членами Группы управления.

102 Австрийское Федеральное министерство европейских и международных дел, <http://www.bmeia.gv.at/en/integration/national-action-plan/>

25 АВСТРИЙСКИХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ИНДИКАТОРОВ	
Направления действий "Национального плана действий по вопросам интеграции"	Показатели/признаки ¹⁰⁴
Язык и образование	<ul style="list-style-type: none"> Показатели дошкольных учреждений (по возрасту и гражданству детей) Дети, нуждающиеся в языковой поддержке (возраст детского сада) Учащиеся по виду школ и гражданству Иностранцы студенты в государственных университетах Образовательные уровни населения в возрасте от 25 до 64 лет в соответствии с миграционным происхождением Ранние выпускники школ (после 8-го класса) по первому языку и виду школ
Занятость и трудоустройство	<ul style="list-style-type: none"> Занятость по возрасту, полу и миграционному происхождению Самозанятость по возрасту, полу и миграционному происхождению Безработица по возрасту, полу и миграционному происхождению Занятые лица по гражданству и наивысшему уровню образования Долгосрочная безработица по гражданству Безработица молодежи по гражданству
Социальные отношения и здравоохранение	<ul style="list-style-type: none"> Чистый годовой доход (медианный) занятого населения (без стажеров) по гражданству Риск бедности и выраженная бедность по гражданству Ожидаемая продолжительность жизни при рождении и в возрасте 65 лет по возрасту и стране рождения Использование превентивных услуг здравоохранения (вакцинации, превентивные обследования, обследования на раннем этапе) по возрасту и гражданству
Безопасность	<ul style="list-style-type: none"> Преступность по возрасту и гражданству Жертвы преступлений по гражданству
Жилищный и пространственный контекст	<ul style="list-style-type: none"> Жилая площадь на душу населения по миграционному происхождению исследуемых лиц Относительная стоимость жилья по гражданству Вид жилья населения по миграционному происхождению исследуемых лиц Население в муниципалитетах с более чем 25% иммигрантского населения по стране рождения
Идентификация	<ul style="list-style-type: none"> Межнациональные браки между лицами, родившимися в Австрии и за рубежом по стране рождения Натурализация как процент количества неграждан с минимальными требуемыми условиями проживания по гражданству
Субъективные вопросы по "интеграционному климату"	<ul style="list-style-type: none"> Выборочное исследование среди общего населения и избранного иммигрантского населения

Австрия применяет в общей сложности 25 интеграционных индикаторов в трех основных сферах: 1) индикаторы демографического и правового статуса иммигрантов; 2) ключевые социальные индикаторы; 3) индикаторы отдельных тем.¹⁰³ В таблице, представленной ниже, подробно перечислены 25 интеграционных индикаторов в соответствии с направлениями действий "Национального плана действий по вопросам интеграции". Пять ключевых индикаторов выделены полужирным шрифтом.

Ежегодный сбор указанных выше индикаторов, их анализ и представление в форме "Статистическо-

го ежегодника по вопросам миграции и интеграции" являются великолепным примером обзора состояния интеграции в стране, а благодаря определению существующих интеграционных проблем еще и хорошей доказательной базой дальнейшей разработки политики в области интеграции.

Помимо наблюдаемых тенденций и развития ситуации, собранная статистика и информация также составляют основу целевого **анализа** интеграционных реалий и возможных направлений действий миграционной политики. Анализ идет дальше мониторинга; в ходе его выполнения изучаются данные и информация за более длительные периоды и предпринимается попытка глубокой интерпретации наблюдаемых тенденций (напр., различий в интеграционных траекториях между первым и вторым поколениями некоторых групп иммигрантов). Речь идет не о простой регистрации статистических данных, а о связи между различными наборами данных

¹⁰³ Кралер/Рейчел, Измерение и мониторинг интеграции в Европе, с. 57 [Kraler/Reichel, Measuring and Monitoring Integration in Europe]

¹⁰⁴ Статистика Австрии, Статистический ежегодник по вопросам миграции и интеграции 2014, с. 118

и дополнительной качественной информацией, которую можно получить различными средствами (опросы, собеседования, анкетирование, вторичный анализ данных, международное сравнение и пр.).

Для получения полного понимания результатов мониторинга и анализа изучаемых объектов может понадобиться углубленное **исследование**. В ходе исследования не только анализируются данные, но и ставятся принципиальные вопросы о социальных реалиях, развитии ситуации и взаимосвязях. Если

мониторинг и анализ помогают ответить на вопрос “что происходит в определенной области”, то исследование должно отвечать на вопросы “как и почему это происходит”. Исследование подходит к вопросам комплексно и всеобъемлюще. Это предполагает значительное вложение времени и ресурсов. Но при условии целенаправленного применения, исследование может предоставить наилучшие доказательства для понимания определенной темы и последующих улучшений соответствующего вида политики.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- В идеале, интеграционная политика должна разрабатываться на основании тщательной оценки соответствующей внутренней ситуации, определения конкретных целей, основанных на существующих проблемах и потребностях, и постоянного мониторинге и оценке для адаптации и утверждения общей политики и мер по ее реализации.
- Интеграционная политика должна отдавать приоритет национальному контексту. В то же время, планирование, выполняемое в каждой конкретной стране, всегда должно включать обмен существующей практикой между странами, который является важным источником положительной практики и полученного опыта.
- Цели в области интеграции должны быть тесно связаны с общими иммиграционными целями

и надлежащим образом учитывать институциональное устройство и разделение полномочий, а также финансовые и человеческие ресурсы.

- Интеграция является комплексным вопросом, который должен охватывать целый ряд государственных и негосударственных субъектов. Однако для обеспечения последовательности и связности рекомендуется назначить специальное государственное ведомство или министерство с задачей общей координации всех видов интеграционной политики и программ.
- Рекомендуется создать системы мониторинга и оценки интеграционных мер с одной стороны и общей интеграционной ситуации с другой. В последнем случае, как показала практика, чрезвычайно эффективным инструментом является создание интеграционных мониторов и индикаторов.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Вторая министерская конференция Пражского процесса

План действий на 2012–2016 годы

Введение

Мы, министры, отвечающие за вопросы миграции и другие имеющие отношение к миграции вопросы и представляющие Австрию, Азербайджан, Албанию, Армению, Беларусь, Бельгию, Болгарию, Боснию и Герцеговину, бывшую югославскую Республику Македония, Венгрию, Германию, Грецию, Грузию, Данию, Ирландию, Исландию, Испанию, Италию, Казахстан, Кипр, Косово (резолюция 1244/1999 Совета Безопасности ООН), Кыргызстан, Латвию, Литву, Лихтенштейн, Люксембург, Мальту, Нидерланды, Норвегию, Польшу, Португалию, Республику Молдову, Российскую Федерацию, Румынию, Сербию, Словакию, Словению, Соединенное Королевство, Таджикистан, Туркменистан, Турцию, Узбекистан, Украину, Финляндию, Францию, Хорватию, Черногорию, Чешскую Республику, Швейцарию, Швецию, Эстонию, а также Европейского комиссариата по вопросам миграции (далее «Стороны»),

собравшись в Познани по приглашению Польши, председательствующей в Совете Европейского союза, 4 ноября 2011 года в рамках Второй министерской конференции Пражского процесса «Построение миграционных партнерств в действии», вновь подтверждая принципы и обязательства, изложенные в Совместной декларации, принятой на первой Министерской конференции по «Построению миграционных партнерств», положившей начало Пражскому процессу и состоявшейся в Праге 27-28 апреля 2009 года в период, когда Чехия председательствовала в Совете Европейского союза, которая остается общей платформой и базой нашего сотрудничества, признавая стратегическую роль Глобального подхода к миграции, внешнего измерения миграционной политики ЕС, Восточного партнерства, Европейской политики соседства, Процесса стабилизации и ассоциации, Будапештского процесса, Черноморской синергии, Стратегии Европейского союза в Центральной Азии, а также соответствующих стратегий, созданных правовых баз и позитивных мер, принятых в рамках Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического сообщества, Организации Договора о коллективной безопасности и Шанхайской организации сотрудничества, принимая во внимание продолжительное, глубокое и успешное сотрудничество между Сторонами, принимающее различные формы, и особенно признавая ценность знаний и опыта, накопленных в ходе осуществления мероприятий по проекту «Построение миграционных партнерств», таких как Расширенные миграционные профили и и-Карта восточного миграционного маршрута, будучи убежденными в необходимости дальнейшего расширения сотрудничества, начало которому положила Совместная декларация, соглашаемся и далее укреплять сотрудничество и с этой целью принимаем следующий План действий.

Временные рамки

Сегодня на Познаньской конференции мы подводим итоги достигнутого на настоящий момент прогресса и приступаем ко второму этапу практического выполнения политической повестки дня. Ориентируясь на получение конкретных результатов как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, мы определяем период с 2012 по 2016 год в качестве временных рамок выполнения данного Плана действий. Такие сроки позволят осуществить надлежащую подготовку мероприятий, обеспечить выделение достаточных финансовых средств, оптимальное распространение результатов и их оценку.

Приоритеты

В *Совместной декларации*, принятой участниками Пражской конференции, определены пять основных направлений сотрудничества в области миграции. Первые два года выполнения документа продемонстрировали существующую у партнеров заинтересованность в углублении сотрудничества в вопросах предоставления убежища и необходимость в нем. Таким образом, данному вопросу будет отведен специальный раздел. Дальнейшее расширение сотрудничества необходимо по следующим направлениям:

1. предотвращение незаконной миграции и борьба с ней;
2. содействие реадмиссии, добровольному возвращению и устойчивой реинтеграции;
3. рассмотрение вопросов законной миграции и мобильности с особым акцентом на трудовую миграцию;
4. содействие интеграции проживающих на законных основаниях мигрантов в принимающее их общество;
5. превращение миграции и мобильности в позитивные движущие силы развития;
6. расширение возможностей в области предоставления убежища и международной защиты.

Для достижения целей пражской Совместной декларации было решено уделить особое внимание ряду конкретных направлений будущей деятельности в сфере миграции. С учетом различных географических, социально-экономических условий Сторон и положения в области миграции очевидно, что каждая из Сторон могла бы быть заинтересована в определенных видах деятельности, и, таким образом, участие в различных мероприятиях должно осуществляться на добровольной основе.

Распределение ресурсов – финансирование

Все Стороны на добровольной основе прилагают усилия для обеспечения надлежащей финансовой поддержки реализации Плана действий. Следовательно,

финансирование мероприятий, предусмотренных в Плане действий, будет осуществляться из следующих источников:

- средства Европейского союза;
- национальные средства Сторон;
- средства других международных учреждений и организаций.

Реализация Плана действий

Все Стороны договорились, что для реализации Плана действий необходимо создание эффективного механизма поддержки и координации. Таким образом, Стороны приняли решение создать сеть национальных контактных центров для содействия повседневному сотрудничеству на экспертном уровне. Заседания экспертов проводятся в случае, если это требуется для осуществления деятельности, указанной в Плане действий. Совещания старших должностных лиц организуются как минимум один раз в год в целях подготовки к проведению Министерских конференций, контроля за текущей работой и оценки воздействия проделанной работы, а также подготовки решений или рекомендаций по решениям в отношении будущих направлений политики. Министерские конференции организуются для оценки достигнутых результатов и определения основных направлений будущей политики.

Стороны приняли решение создать группу, в состав которой войдут основные Государства-партнеры и представители Европейской комиссии, для содействия координации деятельности и подготовке совещаний старших должностных лиц. Состав основной группы отражает взаимопонимание, достигнутое Сторонами в ходе совещания старших должностных лиц, и учитывает необходимость обеспечения сбалансированного географического представительства.

Оценка

Стороны обязуются осуществлять контроль и оценку деятельности и процесса осуществления Плана действий ежегодно в рамках совещаний старших должностных лиц. Промежуточный и окончательный обзор осуществления Плана действий будет проводиться на Министерских конференциях.

Конкретные действия, которые предстоит предпринять в рамках Плана действий Пражского процесса на 2012–2016 годы

I. Предотвращение незаконной миграции и борьба с ней:

1. содействовать проведению в странах происхождения мигрантов кампаний, направленных на повышение уровня осведомленности об опасностях,

связанных с незаконной миграцией, таких, как незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми.

2. Способствовать развитию сотрудничества между организациями, занимающимися вопросами миграции, и органами государственной власти, в том числе путем подписания рабочих соглашений, причем особое внимание должно уделяться таким направлениям, как:
 - обмен информацией о соответствующих аналитических методах для обработки информации о каналах незаконной миграции и передовым опытом в сфере борьбы с сетями организованной преступности, занимающимися незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми;
 - продвижение и развитие системы комплексного управления границами посредством разработки всеобъемлющей стратегии профессиональной подготовки в этой сфере, в том числе в таком ее аспекте, как механизм обеспечения доступа к международной защите для тех, кто в ней нуждается, а также посредством создания базы данных о существующих технологиях по обеспечению безопасности на границах и путем выявления технологических потребностей;
 - обмен информацией о новейших методах установления личности и/или национальности незаконных мигрантов,
 - обмен передовым опытом в сфере соблюдения международных стандартов в отношении защиты проездных документов, виз и других соответствующих документов, в том числе путем включения в них биометрических данных.
3. Содействовать обмену передовым опытом в области выявления и обеспечения адекватной защиты и помощи уязвимым группам, в частности несовершеннолетним, передвигающимся без сопровождения, и жертвам торговли людьми, в том числе посредством укрепления партнерских отношений между правительством и неправительственными организациями.

II. Содействие реадмиссии, добровольному возвращению и устойчивой реинтеграции

1. С целью создания пространства действующих соглашений о реадмиссии содействовать сотрудничеству в вопросах реадмиссии следующим образом:
 - оказывать помощь Сторонам путем обеспечения технической поддержки в подготовке соглашений о реадмиссии и проведении переговоров между Сторонами, а также между Сторонами и странами происхождения и/или транзита;
 - осуществлять обмен опытом и информацией о передовых методах работы в сфере практической и оперативной реализации таких соглашений.
2. Активизировать практическое сотрудничество в области добровольного возвращения путем со-

действия в создании соответствующих программ, особенно в странах, где таковые отсутствуют.

3. Содействовать устойчивой реинтеграции путем создания соответствующей инфраструктуры, облегчающей доступ репатриантов к информации о возможностях для трудоустройства в странах их происхождения, например, при помощи специализированных веб-сайтов, банков вакансий и программ профессиональной подготовки, банков резюме.
4. Проводить обмен передовым опытом по вопросам возвращения, реадмиссии и реинтеграции уязвимых лиц, таких как жертвы торговли людьми и несопровождаемые несовершеннолетние.

III. Законная миграция и мобильность с особым акцентом на трудовую миграцию

1. Укреплять потенциал служб занятости и органов власти по управлению трудовой миграцией в интересах более эффективного удовлетворения потребностей отечественного рынка труда и более широкого информирования потенциальных мигрантов о возможностях законной миграции.
2. Проводить обмен знаниями и передовым опытом по вопросам организации трудовой миграции.
3. Проводить обмен знаниями и передовым опытом по вопросам доступных программ социальной защиты и поощрять выработку и заключение соглашений о социальном обеспечении.
4. Создавать программы поддержки мигрантов в реинтеграции на рынки труда стран своего происхождения, с учетом того, что их квалификация и компетенция, полученные за рубежом, будут использоваться надлежащим образом.
5. Обеспечить более эффективное сотрудничество между странами происхождения и странами назначения в области оценки квалификации и компетенции мигрантов в целях предотвращения «растраты мозгов», в том числе за счет обеспечения лучшей сопоставимости профессиональных досье.
6. Поощрять обмен студентами и научными сотрудниками между высшими учебными заведениями Сторон.

IV. Интеграция проживающих на законных основаниях мигрантов в принимающее общество

1. Обмениваться информацией и опытом по вопросам политики и мер интеграции в принимающих странах с целью разработки рекомендаций относительно способов привлечения к участию в интеграционном процессе в том числе центральных и местных органов власти, гражданского общества и общин диаспоры.

2. Расширять возможности и обмениваться лучшей практикой и опытом в области практической интеграции между органами власти, занимающимися вопросами интеграции мигрантов.

V. Превращение миграции и мобильности в позитивные движущие силы развития

1. Организовать круглые столы с участием представителей общин диаспоры и правительств страны происхождения и принимающей страны для обмена передовым опытом и обсуждения роли диаспоры в развитии и инвестировании в стране происхождения.
2. Провести всеобъемлющее исследование в области соответствующих мер и законодательства (миграционного, налогового, в области признания дипломов и т.д.) стран происхождения и принимающих стран в целях выявления успешных практических методов и сосредоточения усилий на возможностях по содействию круговой миграции.
3. Изучить возможность создания механизма по распространению информации о каналах и стоимости денежных переводов, особенно с целью поощрения инвестиций в странах происхождения.
4. Обмениваться информацией о социальных последствиях миграции для семей мигрантов и выявлять наилучшие практические методы для решения этой проблемы.

VI. Расширение возможностей в области предоставления убежища и международной защиты

1. В сотрудничестве с УВКБ ООН содействовать Сторонам в развитии и укреплении их систем предоставления убежища, включая национальное законодательство в области предоставления убежища с целью обеспечения его соответствия международным стандартам.
2. Поддерживать органы власти Сторон, занимающиеся вопросами предоставления убежища, с тем чтобы:
 - расширять возможности по приему лиц, нуждающихся в международной защите;
 - расширять их возможности по сбору и анализу информации о странах происхождения лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, в контексте общего укрепления системы предоставления убежища.
3. Содействовать разработке программ обучения для сотрудников правоохранительных органов и судебной системы по вопросам международных стандартов защиты и по принципу невысылки.

Электронная версия документа доступна на:
www.pragueprocess.eu; www.icmpd.org

Контактная информация

Международный центр по развитию миграционной политики (ИЦРМГ)

Тел: +43 1 504 4677 0

Факс: +43 1 504 4677 – 2375

icmpd@icmpd.org