

Глава 3.3 Политика в отношении иммигрантов из третьих стран в государствах–членах Европейского Союза

*Ноженко Мария
Колпинская Екатерина
Погорельская Анастасия*

В 2019 г. число лиц, проживающих за пределами стран своего происхождения, достигло в мире 272 млн. человек и составило 3,5% населения планеты.¹ При этом темпы европейской иммиграции превышают мировые показатели. На 1 января 2006 г. на территории Европейского Союза проживали 18,5 млн. выходцев из третьих стран (примерно 3,8% всего населения ЕС).² В 2016 г. эта цифра выросла до 20 млн. человек (4% населения).³ В 2018 г. доля иммигрантов в объединенной Европе составила 4,4%. (22,3 млн. человек).⁴ В 2019 г. в ЕС насчитывалось 38 млн. человек, рожденных за его пределами, большинство из которых проживали длительное время в странах-членах Союза или были натурализованы.⁵ При этом распределение выходцев из третьих стран по пространству ЕС не было равномерным. Из 21,6 млн. таких жителей Союза, в 2017 г. примерно четверть проживали в Германии, около 16% — в Италии, примерно 14% — во Франции, а в Испании и Соединенном Королевстве более 11% в каждой из стран.⁶

В течение последнего столетия, и особенно после окончания Второй мировой войны, в Европе не только существенно выросла численность иммигрантов, но и усложнились структуры иммиграционных потоков и общин. Приток иммигрантов повлиял, в том числе, на этно-религиозный состав населения европейских стран. Так, в 2013 г. 18,6% иммигрантов являлись выходцами из Азии, 8,9% — из Африки, а 4,5% — из стран Латинской Америки и Карибского бассейна.⁷ Таким образом, сейчас население Европы включает в себя не только «старые», но и «новые» меньшинства, а также большое количество постоянно или долгое время проживающих ненатурализованных иммигрантов. Изменение состава населения повлияло на политические процессы национального и общеевропейского уровней. В частности, важное место стали занимать дебаты о принципах и средствах эффективной интеграционной политики в отношении мигрантов из третьих стран в государствах–членах ЕС.

В этой главе речь пойдет об иммиграционных потоках из третьих стран в государства Европейского Союза в течение последних 60 лет, выработке принимающими обществами стратегий в отношении иммигрантов и их сообществ, а также об интеграционных

¹ UN DESA. The Number of International Migrants Reaches 272 million, Continuing an Upward Trend in all World Regions, Says UN — <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/international-migrant-stock-2019.html>.

² Third Annual Report on Migration and Integration. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. SEC(2007)512. — Brussels, 2007. — P. 3.

³ Action Plan on the Integration of Third Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2016)377. — Brussels, 2016. — P. 2.

⁴ Eurostat. Migration and Migrant Population Statistics. Eurostat Statistics Explained. // European Commission. An Official website of the European Union. — https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics.

⁵ What Can We Expect from the New European Parliament on Migrant Integration? // European Web Site on Integration. 17.09.2019. — <https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/what-can-we-expect-from-the-new-european-parliament-on-migrant-integration>.

⁶ Settling in 2018. Indicators of Immigrant Integration. — Paris, Brussels: OECD Publishing, European Union, 2018. — P. 228.

⁷ UN DESA. International Migrant Stock 3013: By Destination and Origin. // United Nations. Official website. — <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesorigin.shtml>.

инициативах ЕС. В заключительных разделах главы особое внимание уделяется политическому участию выходцев из третьих стран и роли диаспор и государств происхождения мигрантов в процессе интеграции.

Специфика иммиграционных потоков из третьих стран в ЕС

Иммиграция из третьих стран играла и продолжает играть важную роль в жизни государств-членов Европейского Союза. Так, миграционные притоки помогают поддерживать стабильную численность работоспособного населения и нивелировать снижение естественного прироста населения в последние десятилетия. Кроме того, иммиграция частично решает и проблему старения населения. Например, в 2015 г. средний возраст членов принимающих обществ в 28 странах ЕС составлял 42 года, в то время как у иммигрантов — 28 лет.⁸ Помимо этого, иммигранты корректируют ситуацию на рынке труда, предоставляя дешевую рабочую силу и обеспечивая занятость на позициях, не востребованных местным населением. Миграция способствует развитию финансовых, культурных и иных связей между странами происхождения и проживания мигрантов.⁹ В то же время, серьезный прирост иммигрантского населения увеличивает давление на систему социального обеспечения, а также может пошатнуть рынки труда и недвижимости. Однако во многом это компенсируется вкладом иммигрантов в бюджет и экономическое развитие стран пребывания.¹⁰

До 1980-х гг. массовый приток иммигрантов из третьих стран был обусловлен преимущественно колониальной и постколониальной политикой европейских государств, включавшей репатриацию соотечественников из бывших колоний, поощрение трудовой миграции, содействие воссоединению семей и приемом беженцев. В 1960 — начале 1990-х гг. основную часть иммигрантского населения стран Западной Европы составляли трудовые иммигранты, обычно молодые люди, добровольно покидавшие страны своего происхождения в поисках работы. В то время среди иммигрантов доминировали выходцы из других стран Европы и Средиземноморья, тогда как доля иммигрантов неевропейского происхождения была относительно невелика.¹¹

Изначально считалось, что трудовая миграция ведет к появлению временных жителей, пребывание которых в принимающих странах напрямую зависит от потребностей экономики.¹² Другими словами, когда на рынке труда возникал дефицит рабочей силы, иммиграция рассматривалась как способ решения этой проблемы. Однако в реальности существенная часть трудовых мигрантов не только не покидали страны своего пребывания при изменении экономической ситуации, но и способствовали увеличению численности своих сообществ за счет переезда родственников. Так, трудовая иммиграция зачастую приводила к тому, что спустя какое-то время члены семей иммигрантов следовали за ними на новое место жительства. Эта модель несколько обобщает и упрощает механизм трудовой миграции, однако в целом правильно воспроизводит ее базовый алгоритм. По такому сценарию вслед за работниками-мужчинами из стран Северной Африки и Южной Азии, в Европу приезжали их жены и остальные члены семей. Начавшаяся позже семейная иммиграция из стран постсоветского пространства и Юго-Восточной Азии, напротив, начиналась с приезда на работу женщин в качестве нянь, домработниц и т. п. Таким образом, общая логика миграции заключалась в переходе от приезда одиночных

⁸ Migration and Migrant Population Statistics. Eurostat Statistics Explained. — https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics.

⁹ Vertovec S. Transnationalism. — London: Routledge Academic Publishing, 2009.

¹⁰ Glover S., Gott C., Loizillon A., Portes J., Price R., Spencer S., Srinivasan V., Willis C. Migration: an Economic and Social Analysis. — Munich: University Library of Munich, 2001.

¹¹ Penninx R., Spencer D., Van Hear N. Migration and Integration in Europe: The State of Research. — Swindon, UK: Economic and Social Research Council, 2008.

¹² Zaiceva A., Zimmermann K. F. Scale, Diversity, and Determinants of Labour Migration in Europe. // Oxford Review of Economic Policy — 2008. — Vol. 24. — No 3. — P. 427—445.

«гастарбайтеров» к семейной миграции и, как следствие, — к росту численности иммигрантов.¹³

Доля наиболее уязвимых групп — беженцев и лиц в поисках убежища — также росла в результате политических преследований и дискриминации, конфликтов и войн, голода, природных катастроф и т. п. Одновременно увеличивалось разнообразие категорий иммигрантов и стран их происхождения. Новые категории включали сотрудников транснациональных корпораций и международных организаций, участников программ академической мобильности и студенческих обменов; а также нелегальных и недокументированных иммигрантов из стран Африки, Ближнего Востока, Балканского полуострова, Азии, постсоветского пространства и т. д.¹⁴

Вслед за резким увеличением числа вынужденных мигрантов в 1992 г. (540 тыс. человек, прибывших в ЕС-12), число лиц, ищущих убежище в странах объединенной Европы, в 1993—2014 гг. оставалось примерно на уровне 200–400 тыс. человек в год.¹⁵ В последнее время в результате политической нестабильности в Северной Африке и на Ближнем Востоке количество вынужденных мигрантов существенно возросло. Только за второй квартал 2019 г. убежище в ЕС официально запросили 149 тыс. человек. Основными странами их происхождения были Сирия, Венесуэла и Афганистан. Самое значительное количество заявлений на предоставление убежища было подано в Германии (22% от всех заявлений странам-членам ЕС), Франции и Испании (по 19%)¹⁶ — государствах, традиционно принимающих основное количество вынужденных мигрантов в Европе. Оценивая эти цифры в мировом масштабе, стоит отметить, что значительное количество вынужденных мигрантов, особенно в соотношении с численностью своего населения, принимают неевропейские государства (например, Перу, Коста-Рика, Тринидад и Тобаго). Однако учитывая соотношение этой категории мигрантов с общей численностью населения, размером территории и бюджетом, выделяемым на их содержание, вынужденные мигранты становятся в Европейском Союзе заметной частью населения, особенно в Греции и на Кипре.¹⁷

Присутствие вынужденных мигрантов рассматривается как временный фактор. Считается, что смена места жительства обусловлена событиями в стране их происхождения, а следовательно, после изменения ситуации в государствах исхода, они вернутся назад. Однако, учитывая затяжной характер многих конфликтов и политической нестабильности, пребывание таких иммигрантов в принимающих государствах может затянуться на десятилетия и постепенно перейти в постоянное проживание.¹⁸

Иммиграционные процессы сопровождаются и возвратной миграцией — перемещением лиц в страну происхождения по истечении срока действия трудового контракта или в результате потери легального статуса, равно как и изменения личных обстоятельств.¹⁹ Возвратная миграция может свидетельствовать о социально-экономических изменениях в уровне жизни и благосостояния принимающего общества,²⁰ но может быть и результатом ужесточения миграционной политики. В отдельных случаях возвратная миграция принудительно осуществляется принимающим государством

¹³ Castles S., Miller M. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World.* — Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

¹⁴ Vertovec S. *Diasporas Good? Diasporas Bad?* — Oxford: Centre on Migration, Policy and Society, 2006.

¹⁵ Eurostat. *Asylum Applicants by Citizenship till 2007 Annual Data (Rounded).* — <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/Xo8gL8E2KWJKC3tJTFx8g>

¹⁶ Eurostat. *Asylum Quarterly Report.* // European Commission. An Official website of the European Union. — http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

¹⁷ *Map of the Largest Refugee Countries 2018.* — <https://www.worlddata.info/refugees-by-country.php>.

¹⁸ Blinder S. *Migration to the UK: Asylum.* — Oxford: University of Oxford, Migration Observatory, COMPAS, 2015.

¹⁹ King R., Vullnetari J. *Remittances, Return, Diaspora: Framing the Debate in the Context of Albania and Kosovo.* // *Southeast European and Black Sea Studies.* — 2009. — Vol. 9. — No. 4. — P. 385–406.

²⁰ Dustmann C. *Return Migration: the European Experience.* // *Economic policy.* — 1996. — Vol. 11. — No 22. — P. 213—250.

(депортация, репатриация). Например, после окончания войны в Алжире в 1962 г. Франция предпринимала попытки массовой депортации североафриканских мигрантов.²¹ Соединенное Королевство применяло эту практику в отношении выходцев с Карибских островов, проживавших в стране на постоянной основе с 1971 г.²² В настоящий момент официально депортация из стран–членов Европейского Союза применяется только в отношении нелегальных иммигрантов.²³ При этом акцент делается на том, что они прибыли или оставались на территории объединенной Европы с нарушением законодательства, в том числе, Дублинского регламента.

Таким образом, изначально и трудовые, и вынужденные мигранты рассматривались как временное явление в европейских государствах. В принимающих обществах долгое время доминировало представление о том, что подавляющее большинство выходцев из третьих стран вернутся в государства своего происхождения. В то же время, часть мигрантов, проходя процедуру натурализации, становились новыми гражданами, зачастую сохраняя при этом культурные традиции стран исхода. Другие получали постоянный или длительный вид на жительство и составляли группы населения, слабо интегрированные в принимающие общества. Другими словами, в государствах Европы возникли новые сообщества иммигрантского происхождения, члены которых зачастую существенно отличались от представителей принимающих обществ.

На территории объединенной Европы крупные общины иммигрантов сформировались относительно недавно. Одной из основных причин их появления стала необходимость создания механизмов взаимной социально-экономической поддержки в новых условиях. Многие мигранты из третьих стран изначально были сельскими жителями, но в Европе они преимущественно обосновывались в городах, где образ жизни был совершенно иным. Иммигрантам-мусульманам также было трудно приспособиться к секуляризованному характеру стран Старого Света, где женщины и мужчины равны, нет заметного почитания старших, приняты иные формы досуга.²⁴ В то же время внутри общины действовали привычные для них правила. Общины выполняли и важную функцию своеобразного социального контроля, поощряя своих членов поддерживать обособленность своих этно-религиозных групп. Выход из общины в результате, например, брака мог привести к подрыву семейных и личных связей, равно как и к потере материальной поддержки со стороны общины.²⁵

Мигранты из третьих стран нуждались в социальных связях, облегчающих решение ряда проблем, возникающих в непривычной для них обстановке. Зачастую они также стремились сохранить привычный для себя образ жизни, родной язык, религиозные и культурные традиции. Следствием этого стало появление различных форм самоорганизации мигрантов, имеющих как формальный (в виде добровольных, зарегистрированных ассоциаций), так и неформальный (обширные земляческие сети) характер.²⁶ Поддержанию привычного образа жизни и сохранению традиций способствовали и «этнические» магазины, заведения общественного питания, образовательные и религиозные центры и т. д. В результате возникали сообщества иммигрантов (общины), которые помогали своим членам адаптироваться к жизни в новых

²¹ Синяткин И. В. Североафриканская иммиграция во Франции: социокультурный и религиозный аспекты. — М.: РУДН, 2002.

²² UK Government. Home Secretary Statement on the Windrush Generation, 2018. — <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretary-statement-on-the-windrush-generation>.

²³ Council Decision 2004/573/EC of 29 April 2004 On the Organization of Joint Flights for Removal from Territory of two and more Member-States of Third-Country Nationals who are Subjects of Individual Removal Orders. — <http://eur-lex.europa.eu>.

²⁴ Хенкин С. Мусульмане в Испании: проблемы адаптации. // Мировая экономика и международные отношения. — 2008.— № 3. — С. 52.

²⁵ Там же. — С. 53—54.

²⁶ Lancee B. Immigrant Performance in the Labour Market: Bonding and Bridging Social Capital. — Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

условиях. В то же время нередко они снижали необходимость регулярных контактов иммигрантов с принимающим обществом, что в ряде случаев приводило к обособлению общин.²⁷

В целях взаимопомощи иммигранты и их семьи часто селились по соседству, нередко — в бедных районах больших городов, которые, с одной стороны, предлагали разные варианты трудоустройства, а с другой, недорогое жилье. Обособленность и компактность проживания зачастую придавала таким местам репутацию неблагополучных районов, живущих по своим законам²⁸ и словно в «параллельном мире» с принимающим обществом.²⁹ Примерами этого явления исследователи называли турецкую общину в Германии и марокканскую общину во Франции, которые составляли к середине 2000-х гг. 2,3 млн. и 1,9 млн. человек соответственно, но считались одними из самых слабо интегрированных иммигрантских сообществ в Западной Европе.³⁰

Таким образом, с одной стороны, общины создавали более благоприятную психологическую среду для вновь прибывающих, облегчая их социализацию в новом обществе и позволяя сохранять элементы традиционных обычаев и образа жизни. С другой стороны, они часто подрывали эффективность интеграции мигрантов второго поколения, чье мировоззрение формировалось под влиянием двух культур: как принимающего общества, так и иммигрантской общины.³¹ Концентрация иммигрантов преимущественно в крупных городах «создавала преувеличенное представление об их численности».³² В связи с этим уже в 1970—1980-х гг. в некоторых странах объединенной Европы антииммигрантская риторика была взята на вооружение праворадикальными партиями и постепенно стала приносить свои электоральные плоды. Например, во Франции в течение 1980-х гг. возглавляемый Ж.-М. Ле Пенем Национальный фронт смог заручиться достаточно широкой поддержкой избирателей, выдвинув лозунг о праве французов «сопротивляться культурной и экономической экспансии со стороны иммигрантского населения».³³

Приток, в первую очередь, вынужденных мигрантов в Европейский Союз в первые десятилетия нынешнего столетия также был использован правыми политическими партиями для привлечения электората. В первую очередь это произошло в транзитных или принимающих государствах — Венгрии, Австрии, Германии, Франции, Нидерландах, скандинавских странах. Однако стремление ЕС достичь относительно равномерного распределения беженцев и лиц в поисках убежища по территории объединенной Европы привело «к подъему антииммигрантских настроений в странах, не являющихся традиционными пунктами назначения мигрантов (в первую очередь — в странах ЦВЕ)».³⁴

Наличие многочисленных иммигрантских сообществ может спровоцировать рост социальных противоречий, затрудняя интеграцию иммигрантов и их признание принимающими обществами, а также увеличивая популярность правых радикальных

²⁷ Castles S. How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity. // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. — 1995. — Vol. 21. — No 3. — P. 293—308; Geddes A. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. — London: Sage, 2003; Martiniello M. *Political Participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe*. — Malmö: IMER, 2005.

²⁸ Цапенко И. Развитые страны: интеграционная политика в отношении иммигрантов. // *Мировая экономика и международные отношения*. — 2008. — № 3. — С. 65.

²⁹ Михайлов С. В. Европа: От временных иностранных рабочих к новым этническим меньшинствам. // *Актуальные проблемы Европы. Западная Европа перед вызовом иммиграции*. — М.: РАН ИНИОН. 2005. — С. 60—69.

³⁰ Joppke C. Immigrants and Civic Integration in Western Europe. // Banning K., Courchene T. J., Seidle F.L. (eds.) *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. — McGill-Queen's University Press, 2007. — P. 321—350.

³¹ Михайлов С. В. Указ. соч. — С. 61—62.

³² Тэвдой-Бурмули А. Этнополитическая динамика Европейского союза. — М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2018. — С. 55.

³³ Там же.

³⁴ Там же. — С. 76.

партий, стоящих на антииммиграционной политической платформе.³⁵ Однако появление иммигрантских общин, члены которых были слабо интегрированы в принимающие общества, было следствием не только деятельности самих мигрантов, но и результатом той политики, которую проводили государства пребывания.

Государственные стратегии в отношении иммигрантов

Стратегии в отношении иммигрантов в странах–членах Европейского Союза долгое время существенно различались. Эта разница, во-первых, являлась отражением традиционного взгляда на сообщества, отличающиеся от этнического большинства. На отношение государства к иммигрантам влияли как доминирующее в нем представление о нации,³⁶ так и принятый (и зачастую обусловленный этим представлением) способ натурализации иммигрантов. В странах, где изначально сформировалась националистическая идея нации, и вследствие этого гражданство предоставлялось на основе происхождения, для представителей этнического большинства, переезжающих из третьих стран, натурализация была простой процедурой. Для подавляющего числа остальных иммигрантов получение гражданства являлось чрезвычайно затруднительным. Иллюстрацией здесь может служить ФРГ до 2000-х гг. В государствах, где сложилось революционно-демократическое представление о нации, вступление в гражданство было более доступно для иммигрантов, например, во Франции.

Во-вторых, стратегии в отношении мигрантов из третьих стран были обусловлены и контингентом перемещающихся лиц. Как уже было отмечено, ядро крупнейших общин иммигрантского происхождения в странах Западной Европы долгое время составляли приехавшие трудовые иммигранты. После энергетического кризиса 1970-х гг. потребности европейской экономики в дешевой рабочей силе снизились, и возможности для легальной трудовой иммиграции начали сокращаться, тем самым поставив под угрозу способность трудовых мигрантов вернуться в страну пребывания, если они выехали, например, навестить семью. Это мотивировало многих иммигрантов «осесть» в Европе, при этом воссоединившись с родственниками, что увеличило нагрузку на системы социальной поддержки принимающих обществ.³⁷ В начале 1990-х гг. в результате политических процессов, происходящих в странах ЦВЕ, государства Западной Европы столкнулись с массовым притоком вынужденных мигрантов. В последние десятилетия география стран исхода лиц в поисках убежища значительно расширилась. Если в отношении вынужденных иммигрантов страны–члены ЕС руководствуются (или должны руководствоваться) преимущественно нормами международного права, то стратегии обращения с другими категориями иммигрантов определялись каждым государством самостоятельно.

Изначальная степень вовлеченности органов управления европейских стран в реализацию интеграционных стратегий, несомненно, зависела и от количества приезжих. Так, страны Северной и Западной Европы — наиболее экономически развитые и потому привлекательные для трудовых мигрантов — первыми отреагировали на массовую иммиграцию. Государства Южной Европы, характеризовавшиеся более низкими темпами экономического развития, большую часть XX в. служили транзитными территориями для мигрантов и сами поставляли трудовые ресурсы в Западную Европу. Учитывая, что они стали центром притяжения массовых миграционных потоков относительно недавно, их опыт реализации мер по интеграции иммигрантов ограничен. Поэтому, как и в случае государств Восточной Европы, их стратегии по интеграции иммигрантов во многом

³⁵ Mudde C. Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So what? // *European Journal of Political Research*. — 2013. — Vol. 52. — No. 1. — P. 1—19.

³⁶ Подробнее о трех основных представлениях о нации, распространенных в Европе, см. Введение.

³⁷ Penninx R. Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions. // Macura M., MacDonald A. L., Haug W. (eds.) *The new demographic regime: Population challenges and policy responses*. — New York & Geneva: United Nations Publications, 2005. — P. 137—152.

основаны на инициативах Европейского Союза, равно как и на опыте стран Северной и Западной Европы.³⁸

В целом, в европейских государствах использовались несколько способов обращения принимающих обществ с иммигрантами из третьих стран. Исследователи выделяют «этнокультурную», «политико-культурную» (республиканскую) и «мультикультурную» модели интеграции.³⁹

Этнокультурная модель

Эта модель базируется на представлении о том, что принимающее общество состоит преимущественно из представителей одного этноса, в интересах которого осуществляется государственная политика. Основным принципом предоставления гражданства является «принцип крови» (*jus sanguinis*),⁴⁰ а этничность является важным критерием при натурализации. В связи с этим инкорпорирование представителей других этносов в такое общество оказывается крайне затруднительным. Среди стран-членов Европейского Союза до недавнего времени этнокультурная модель существовала в ФРГ.⁴¹

В течение 1950—1968-х гг. в Западной Германии⁴² в связи с потребностью восстанавливающейся экономики в рабочей силе появились трудовые мигранты из Турции, Югославии, Италии, Греции, Испании и Португалии. Трудовая миграция в ФРГ доминировала над другими видами миграции вплоть до экономического кризиса 1973—1974 гг., когда массовый приток иностранной рабочей силы был приостановлен. Однако в Западную Германию продолжили прибывать члены семей «осевших» в ней трудовых мигрантов. В начале последнего десятилетия XX в. основной контингент мигрантов из третьих стран изменился, что было вызвано этнической репатриацией, а также войной в бывшей Югославии. Так, существенную часть иммигрантов стали составлять этнические переселенцы (*Aussiedler*), а также вынужденные мигранты с Балкан.⁴³

После падения «железного занавеса» в страну началась массовая иммиграция этнических немцев из Польши и постсоветского пространства, большинство из которых не владели в достаточной степени «родным» языком и были социализированы в принципиально иной общественно-политической среде. В связи с этим потребовалась разработка масштабных программ интеграции для этой категории переселенцев, включавших до 600 часов языковых и 30 часов адаптационных занятий.⁴⁴ Этнические репатрианты рассматривались как особая категория мигрантов, и поэтому для них была предусмотрена специальная процедура натурализации. Это разительно отличало их от остальных иммигрантов из третьих стран.

Изначально законодательство и политика Германии не были ориентированы на включение иммигрантов в принимающее общество. Трудовая миграция считалась временным явлением, а иноэтнические выходцы из третьих стран не мыслились потенциальными членами нации. Поэтому образовавшиеся иммигрантские сообщества и, в

³⁸ Penninx R., Spencer D., Van Hear N. Op. cit.

³⁹ Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. — С. 72.

⁴⁰ «Принцип крови» означает, что гражданство родителей является основанием для предоставления гражданства ребенку вне зависимости от того, на территории какого государства этот ребенок был рожден.

⁴¹ Там же.

⁴² Восточная Германия (ГДР), напротив, была страной эмиграции. В 1980-х гг. в ГДР прибыли трудовые мигранты из Вьетнама, но они вернулись на родину после объединения Германии. Таким образом, опыт иммиграции присущ, в первую очередь, Западной Германии. В конце 2000-х гг. в западных землях каждый четвертый житель имел миграционный бэкграунд, в то время как в восточных землях — только один из 20. (Schmelz A. Immigration and Integration Policies and Practices in Germany. // Segal U. A., Elliott D., Mayodas N. S. (eds.) Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends. — Oxford, NY: Oxford University Press, 2010. — P. 67.)

⁴³ Glitz A. Ethnic Segregation in Germany. IZA DP No. 6841. — Bonn: IZA, 2012. — P. 5.

⁴⁴ Иващенко Е. Уроки немецкого. Как в Германии работают госпрограммы по адаптации и интеграции мигрантов // Информационное агентство «Фергана.Ру». 04.09.2018. — <https://www.fergananews.com/articles/10159>.

первую очередь, самая многочисленная из них турецкая община, оказались во многом «отрезаны» от остального населения (не столько пространственно, сколько ментально). Отсутствие интеграционных программ привело к искаженному представлению об иммигрантах. В 1996 г. социологом В. Хайтмаером в интервью газете *Die Zeit* был использован термин «параллельное общество» (*Parallelgesellschaft*), который затем очень активно стали применять в общественных дебатах. В то же время, этот термин описывал не столько реальность, сколько тревоги и настроения принимающего общества.⁴⁵ Одной из центральных тем в дискуссиях стал вопрос об экономической, социальной и пространственной сегрегации иммигрантов.⁴⁶

Само понятие «сегрегация» является многозначным и может применяться, например, для описания пространственного обособления социальных групп (включая этнические общности) или разделения людей по уровню доходов, профессиональной позиции и уровню образования (социально-экономическая сегрегация).⁴⁷ Это термин, как правило, имеет негативную окраску, поскольку предполагает не просто обособление, но и неравенство. Особенно четко это прослеживается в публичных дебатах и средствах массовой информации, где сегрегация нередко используется в связке с такими понятиями, как «преступность», «низкий уровень школьного образования» и «плохие жилищные условия». ⁴⁸ Считается, что сильная сегрегация оказывает негативное влияние на уровень социальной сплоченности.⁴⁹ В любом случае, сегрегация возможна только тогда, когда в границах одного пространства (города, региона, государства) существуют разные группы, обособленные друг от друга.

Несмотря на то, что представления о «параллельных мирах» были широко распространены в германском обществе и использовались рядом политиков, исследования фиксировали достаточно низкий уровень сегрегации мигрантов в ФРГ в сравнении с другими странами-членами ЕС — Соединенном Королевством, Францией, Нидерландами и Швецией.⁵⁰ Более того, замеры сегрегации в сфере труда и по местам проживания показывали, что определенная изолированность была присуща не только иноэтничным выходцам из третьих стран, но и репатриантам.⁵¹ Важно подчеркнуть, что в ФРГ практически отсутствуют замкнутые этнические жилые сообщества, и нет «этнических гетто».⁵²

В 2000-х гг. в результате внутригосударственных общественно-политических дебатов, а также под влиянием инициатив Европейского Союза, органами управления Германии было принято решение перейти к интеграции мигрантов из третьих стран. Как будет показано далее, по своей сути интеграция предполагает такое включение иммигрантов в принимающее общество, которое вело бы к ослаблению (в идеале — исчезновению)

⁴⁵ Schmelz A. Op. cit. — P. 75.

⁴⁶ Häußermann H., Siebel W. Integration und Segregation — Überlegung zu einer alten Debatte. — http://www.difu.de/system/files/archiv/publikationen/dfk/1_haeussermann.pdf.

⁴⁷ Мы сознательно оставляем за скобками сегрегацию как государственную политику, направленную на исключение той или иной группы граждан государства из определенных сфер социальной, экономической и политической жизни. Сегрегация как политика осуществляется посредством возведения преград (нередко — физических, например, раздельное обучение, проживание в разных районах, специальные места в общественном транспорте и т. д.) для обособления групп. Примерами здесь могут служить расовая сегрегация в США или апартеид в ЮАР. Разница в объеме политических прав, которыми обладают граждане государства и иностранцы, равно как и ограничения при натурализации, не являются сегрегацией как политикой. Однако они могут вести к сегрегации как пространственному, культурному, социальному и экономическому обособлению иммигрантов и сопровождаться неравенством с членами принимающего общества в жилищных условиях, уровне образования, оплате труда и т. д.

⁴⁸ Andersson E. K., Lyngstad T. H., Sleutjes B. Comparing Patterns of Segregation in North-Western Europe: A Multiscalar Approach. // *Population*. — 2018. — No. 34. — P. 151—152.

⁴⁹ Ibid. — P. 153.

⁵⁰ Schmelz A. Op. cit. — P. 75.

⁵¹ Glitz A. Op. cit. — P.

⁵² Schmelz A. Op. cit. — P. 76.

сегрегации. Подспорьем здесь служили уже разработанные и апробированные в работе с этническими репатриантами механизмы адаптации. В 2000 г. вступили в силу новые нормы, упрощавшие процесс натурализации для легальных мигрантов, долгое время проживавших на территории ФРГ, а также их потомков, рожденных в Германии. Закон об иммиграции 2004 г. предусматривал участие иммигрантов в социально-политической и других сферах жизни страны. Вовлеченность в интеграционный процесс стала и правом, и обязанностью иммигрантов в Германии, а также одним из главных условий их включения в программы по интеграции, финансируемые государством.⁵³ Успешное окончание интеграционных курсов может сократить срок натурализации с восьми до семи лет и расширить доступ к системе социальной поддержки, тогда как в случае невыполнения условий программы иммигранты обязаны не только выплатить штраф, но и мириться с ограничениями визового характера, усложняющими процесс получения гражданства.⁵⁴

В 2006 г. была создана Германская исламская конференция, учреждение которой являлось во многом символическим актом сотрудничества органов управления с иммигрантскими организациями, а годом позже был принят Национальный план интеграции.⁵⁵ Происходило и изменение правовых норм. Уже в 2014 г. Германия входила в число государств-членов Европейского Союза, законодательство которых преимущественно благоприятно для интеграции иммигрантов из третьих стран.

В то же время в период оформления политики по интеграции иммигрантов основные политические акторы, признавая факт наличия в стране большого количества жителей с миграционным бэкграундом, отказывались считать Германию «классической страной иммиграции». Более того, в качестве критерия успешной интеграции была избрана формула: «Наши конституционные ценности и принципы должны быть приняты и уважаемы».⁵⁶ Таким образом, одним из центральных элементов интеграции выступала культурная ассимиляция, выражавшаяся в требовании знания государственного языка и ключевых германских ценностей. Однако было бы упрощением считать, что это было единственное измерение политики по интеграции иммигрантов, поскольку основной целью политического курса являлось создание условий для участия иммигрантов в социально-экономической жизни принимающего общества.⁵⁷

В середине 2000-х гг. среди большинства парламентских партий существовал базовый консенсус, что интеграция предполагает принятие мигрантами ценностей принимающего общества. Так, и социал-демократы, и даже «Зеленые», признавая факт культурного разнообразия германского общества, не выступали решительно против культурной ассимиляции.⁵⁸ Похожие установки в то время доминировали и среди германских избирателей. Согласно опросам общественного мнения, на вопрос о том, должны ли мигранты приспосабливать свой жизненный уклад к тому, что существует в германском обществе, в период с 1994 по 2002 г. утвердительно отвечали примерно половина респондентов. Однако в 2006 г. этот показатель достиг 79%. Таким образом, ассимиляционные установки были популярны и в среде политиков, и их электората.⁵⁹ Более того, продолжали существовать и представления о наличии «параллельных миров». Увеличение потока мигрантов из третьих стран в Европейский Союз, многие из которых выбирали пунктом своего назначения именно Германию, привело к новому витку

⁵³ Müller A., Rietig V. The New Reality: Germany Adapts to its Role as a Major Migrant Magnet // Migration Policy Institute. 31.08.2016. — <https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet>

⁵⁴ Joppke C. Op. cit.

⁵⁵ Schmelz A. Op. cit. — P. 69—70.

⁵⁶ Schönwälder K. Germany. Integration Policy and Pluralism in a Self-conscious Country of Immigration. // Vertovec S., Wessendorf S. (eds.). The Multicultural Backlash: European Discourses, Policies and Practices. — London, NY: Routledge, 2010. — P. 152, 154.

⁵⁷ Ibid. — P. 154.

⁵⁸ Ibid. — P. 155—156.

⁵⁹ Ibid. — P. 156—158.

обсуждения проблем интеграции. В 2010 г. произошли три события, оказавшиеся в центре общественных дебатов.

Во-первых, глава Федерального банка ФРГ Т. Саррацин опубликовал книгу «Германия самоликвидируется» (*Deutschland schafft sich ab*).⁶⁰ Его работа представляла собой объемный текст с диаграммами и графиками. Одна из глав имела говорящее название «Иммиграция и интеграция: больше требовать, меньше предлагать». В ней Т. Саррацин сосредоточил свое внимание на мигрантах–мусульманах, заявляя, что проблема интеграции в Германии касается исключительно их.⁶¹ Он утверждал, что интеграция без ассимиляции невозможна,⁶² и что принимающие общества должны четко обозначить мигрантам свои ожидания от них. В случае Германии, по мнению Т. Саррацина, такое ожидание выражает следующая установка: «Мы не хотим национальных меньшинств. Тот, кто хочет оставаться турком или арабом и желает того же для своих детей, тому будет лучше в стране его происхождения».⁶³ Автор книги заявлял, что ассимиляция должна осуществляться посредством обязательного посещения детьми мигрантов–мусульман детских садов и школ, в которых бы все общение велось на немецком языке, а в школах было бы запрещено носить головные платки (хиджабы). Нарушение этих правил влекло бы за собой снижение объема государственных социальных выплат. Все трудоспособные мигранты должны работать, а в случае отсутствия у них работы — заниматься общественно-полезным трудом или посещать государственные языковые курсы. Только общественно-полезные работы и посещение языковых курсов являются, с точки зрения Т. Саррацина, основанием для получения пособия по безработице. Предлагалось также ужесточить правила для воссоединения семей и повысить необходимый уровень знания государственного языка для натурализации.⁶⁴ Эта книга вызвала бурные дебаты, имея как ярых сторонников, так и противников.

Во-вторых, через два месяца после выхода в свет книги Т. Саррацина, занимавший в то время пост премьер-министра Баварии Х. Зеехофер озвучил План интеграции, состоящий из семи пунктов (*7-Punkte-Plan zur Integration*): (1) Германия не является страной мигрантов; (2) должен быть введен ограниченный порядок семейной миграции; (3) Германии требуются мигранты, желающие интегрироваться. Отказ от интеграции неприемлем; (4) интеграция означает изучение немецкого языка; (5) интеграция должна осуществляться посредством участия и работы; (6) не должно существовать никакого разделения на параллельные миры; (7) интеграция и единение требуют совместных ценностей.⁶⁵

В-третьих, на следующий день после появления Плана интеграции Х. Зеехофера, канцлер ФРГ А. Меркель, обращаясь к членам молодежной организации Христианско-демократического союза, заявила: «Мы — страна, которая собственно и пригласила трудовых мигрантов в Германию в начале 60-х годов. И сейчас они живут среди нас. Поначалу мы себя обманывали, мы говорили: „Ничего, они не останутся, когда-нибудь они уедут“. Это не так. И тут, конечно, решили: давайте-ка устроим у нас мультикультурализм,⁶⁶ будем жить каждый сам по себе и радоваться друг другу. Этот

⁶⁰ В русском переводе книга вышла под названием «Германия: самоликвидация».

⁶¹ Саррацин Т. Германия: самоликвидация. — М.: Рид Групп, 2012. — С. 225.

⁶² Там же. — С. 272.

⁶³ Там же. — С. 285.

⁶⁴ Там же. — С. 286—287.

⁶⁵ Seehofers 7-Punkte-Plan zur Integration. // Focus Magazin. — 2010. — No. 42. — https://www.focus.de/magazin/archiv/morgenland-abendland-seehofers-7-punkte-plan-zur-integration_aid_563048.html.

⁶⁶ В то же время, официальной политики мультикультурализма, по меньшей мере, на федеральном уровне в Германии не проводилось (Schönwälder K. Op. cit. — P. 152). В своей речи канцлер ФРГ использовала слово “*Multikulti*”, а не “*Multikulturalismus*”. *Multikulti* — слово, обозначающее принцип публичной политики и популяризованное «Зелеными».

подход потерпел крах. Полный крах».⁶⁷ Три упомянутых события, произошедшие в течение короткого промежутка времени, еще раз продемонстрировали, насколько сложным является изменение стереотипов о взаимоотношениях принимающего общества и иммигрантов. Длительное использование этнокультурной модели и лежащих в ее основании установок сказались и на общественно-политических процессах последнего десятилетия.

В 2014 г. в Дрездене возникло движение *PEGIDA* (*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*) — Патриотические европейцы против исламизации Запада. Это движение выросло из закрытой группы в социальной сети *Facebook*, приобрело сторонников в разных городах Германии и провело ряд массовых акций. Наиболее активным движение было в течение 2014—2015 гг. Деятельность *PEGIDA* вызвала бурные дебаты в германском обществе и массовые демонстрации его противников. Еще одной политической силой, стоящей на антииммигрантских позициях, является партия «Альтернатива для Германии» (АдГ), созданная в 2013 г. Изначально главным вопросом в партийной программе было противодействие углублению европейской интеграции. Однако затем АдГ перешла к критике миграционной политики, расколовшись на две фракции, одна из которых продолжала отстаивать преимущественно евроскептические позиции, а вторая — антииммигрантские. С 2017 г. партия демонстрирует электоральные успехи на выборах всех уровней: федеральных, земельных (региональных) и местных.

Таким образом, Германия отказалась от своей изначальной стратегии недопуска мигрантов в принимающее общество и постепенно стала переходить к иному подходу, подразумевающему интеграцию выходцев из третьих стран, не являющихся этническими немцами. В то же время, интеграция предполагает принятие мигрантами норм принимающего общества при одновременном частичном отказе от норм стран происхождения. Другими словами, от мигрантов ожидают, по меньшей мере, «легкой» ассимиляции, что роднит складывающийся в современной Германии подход с республиканской моделью.

Однако реальность интеграционных процессов в объединенной Европе намного сложнее. Согласно последним данным, практически каждый четвертый житель современной ФРГ имеет миграционный бэкграунд (23,6% всего населения страны). Это привело к тому, что органы государственного управления все же признали Германию страной иммиграции, а интеграцию стали рассматривать как одну из важных составляющих дальнейшего общественного развития.⁶⁸ Как будет показано далее, интеграция мигрантов в государства-членах Европейского Союза включает в себя множество измерений и осуществляется большим количеством разнообразных акторов. В связи с этим как этнокультурная, так и две другие модели (республиканская и мультикультурная), описывают, скорее, прошлое, чем настоящее стран ЕС.

Политико-культурная (республиканская) модель

В основе этой модели лежит идея политического сообщества, члены которого объединены общими ценностями и культурой.⁶⁹ Республиканская модель одинаково «слепа» и к «старым», и к «новым» меньшинствам, предполагая их ассимиляцию как одностороннюю адаптацию путем отказа от многих своих отличительных черт, например, языковых, культурных или социальных особенностей. В результате ассимиляции меньшинства становятся неотличимыми от остального населения.⁷⁰ Ассимиляция решает проблемы интеграции иммигрантов путем абсолютизации этнокультурных и языковых

⁶⁷ Multicultural Germany Project. Chronology 2010. // Berkeley. University of California. Department of German. — <https://mcp.berkeley.edu/chronologie-auf-deutsch/2010-2/>.

⁶⁸ Diversity is an Opportunity for Society. Integration Report. // The Federal Government. Official website. 3.12.2019. — <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/integrationsbericht-1703618>.

⁶⁹ Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. — С. 72.

⁷⁰ Castles S., Miller M. Op. Cit. — P. 250.

практик численно доминирующего этноса. При этом ассимилирующее большинство зачастую считает, что оно действует в интересах меньшинств, поскольку культура последних имеет, на его взгляд, меньшую ценность и препятствует общественному прогрессу.⁷¹

По своему изначальному замыслу республиканская модель должна способствовать уравниванию представителей принимающего общества и иммигрантов, предоставляя последним возможности для вертикальной мобильности. Другими словами, она направлена на обеспечение равного доступа к правам индивидов, но не групп. При этом индивиды должны обладать набором схожих культурных (в самом широком смысле) характеристик. Доминирующим принципом предоставления гражданства является «принцип почвы» (*jus soli*),⁷² а натурализация не зависит от этнической принадлежности. Примером страны, применявшей такую модель в отношении и «коренных» меньшинств, и иммигрантов, является Франция.

Как было отмечено в главе 1.1, Франция до сих пор не признает наличия на своей территории этнических меньшинств — ни «старых» (традиционно проживающих на ее территории), ни «новых» (натурализованных мигрантов и их потомков). Идеал жестко централизованного национального государства «якобинского типа» требовал языковой и культурной унификации. В результате долгое время даже провинции рассматривались как своего рода «внутренние колонии», население которых обладало более низкой «народной» культурой, а поэтому должно было быть «цивилизовано».⁷³ Несмотря на это, в конце 1980-х гг., по оценкам экспертов, примерно 40% населения страны составляли представители меньшинств. Среди меньшинств иммигрантского происхождения особую группу образуют выходцы из стран Магриба — бывших французских колоний в Северной Африке, переселившиеся после деколонизации.⁷⁴

Во Франции основным механизмом унификации являлась ассимиляция, применявшаяся, как правило, к меньшинствам с ярко выраженной, устойчивой идентичностью. При этом «франкофикация» как «коренных» меньшинств, так и иммигрантов никогда официально не позиционировалась в этнических или религиозных терминах. Напротив, объявлялось о привитии представителям меньшинств ценностей республиканизма, светскости и рационализма.⁷⁵ После Второй мировой войны произошел пересмотр прежнего национального идеала, в результате чего некоторые «старые» меньшинства (например, немецкое население Эльзаса, бретонцы и баски) получили незначительные права для поддержки своих культур.⁷⁶ Помимо этого, в 1974 г. во Франции в отношении иммигрантов стала проводиться политика «включения», предполагавшая «право этнических меньшинств на сохранение своей культурной самобытности».⁷⁷ Однако в тот момент основную долю проживавших в стране послевоенных иммигрантов составляли выходцы из стран Южной Европы (Италии, Испании и Португалии), чьи культуры не сильно отличались от норм принимающего общества.⁷⁸ Эти были трудовые

⁷¹ Eriksen H. T. *Ethnicity and Nationalism. Anthropological Perspectives.* — London: Pluto Press, 2002. — P. 146.

⁷² «Принцип почвы» означает, что ребенок может получить гражданство страны рождения вне зависимости от того, являются ли его родители гражданами этого государства, или нет.

⁷³ Safran W. *The French State and Ethnic Minority Cultures: Policy Dimensions and Problems.* // Rudolph J. R., Thompson R. J. (eds.) *Ethnoterritorial Politics, Policy, and the Western World.* — Boulder CO: Lynne Reinner, 1989 — P. 117.

⁷⁴ Ibid. — P. 116.

⁷⁵ Ibid. — P. 117—118.

⁷⁶ Ibid. — P. 120—121.

⁷⁷ Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. — С. 72.

⁷⁸ Michalowski I. *Integration to France: The Challenge of Immigrant Integration.* // Segal U. A., Elliott D., Mayodas N. S. (eds.) *Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends.* — Oxford, NY: Oxford University Press, 2010. — P. 80.

мигранты, перебравшиеся во Францию преимущественно в 1950—1960-х гг., приток которых фактически был остановлен в связи с экономическими кризисами 1970-х гг.⁷⁹

В первой половине 1980-х гг. во времена правления социалистов под руководством Ф. Миттерана, стали использоваться «умеренные» практики ассимиляции.⁸⁰ Смягчение прежнего ассимиляционного курса было вызвано во многом общей позицией социалистов в отношении меньшинств. Так, в период с 1981 по 1986 гг. во Франции был взят курс на культурный плюрализм и «мягкую» децентрализацию.⁸¹ Во многих государственных управленческих структурах были созданы специальные комиссии, отвечавшие за взаимодействие с «коренными» меньшинствами и иммигрантами. Эти комиссии готовили аналитические материалы; одним из самых влиятельных таких документов стал доклад «Культурная демократия и право на отличие», подготовленный для министерства культуры. Основным посылом доклада являлся тезис, что политическое гражданство (как политическое участие) должно быть дополнено социальным гражданством (доступом к системе социального благосостояния) и культурным гражданством (правом на свое культурное самовыражение). Последнее предполагало, что французская культура включает в себя и региональные языки и традиции. Несмотря на то, что доклад был посвящен ситуации со «старыми» меньшинствами, некоторые его положения и рекомендации было предложено использовать и в отношении иммигрантов.⁸² В этот период во Франции, преимущественно на локальном уровне, действовали ассоциации иммигрантов, многие из которых были созданы при поддержке Фонда социальных действий (*Fonds d'action sociale*). В 1984 г. в стране был учрежден Национальный совет иммигрантов (*Conseil National des Populations Immigrées*).⁸³

К середине 1980-х гг. произошли существенные изменения в географии стран происхождения мигрантов. Если до 1982 г. основными «поставщиками» мигрантов были государства Южной Европы, то затем лидерство перешло к бывшим североафриканским колониям Франции — Алжиром, Марокко и Тунисом, а также Турцией.⁸⁴ В связи с этим стремительно стало увеличиваться мусульманское население страны, представители которого разительно отличались от членов принимающего общества в культурном плане. В 1985 г. Франция отошла от политики «включения», а в 1990-х гг. был взят курс на интеграцию иммигрантов. Однако этот курс менялся в зависимости от того, какая из политических сил находилась у власти: консерваторы, как правило, ужесточали требования в отношении иммигрантов, социалисты, напротив, их смягчали.

В 1990 г. социалистическое правительство учредило Верховный совет по делам интеграции (*Haut Conseil a l'integration*), в который вошли представители академического сообщества, политики, военные и другие значимые для французского общества фигуры с иммиграционным бэкграундом. Совет начал выпуск материалов, содержащих рекомендации и мнения своих членов по тем или иным интеграционным вопросам.⁸⁵ В марте 1993 г. Национальный совет иммигрантов был преобразован в Национальный совет по интеграции иммигрантов (*Conseil National pour l'Intégration des Populations Immigrées*). В его состав входили 60 членов, из которых 14 имели миграционный бэкграунд и связь с иммигрантскими ассоциациями. В совете также были представлены профсоюзы, участники местных интеграционных проектов и независимые эксперты. Несмотря на то, что

⁷⁹ Pan Ké Shon J.-L., Verdugo G. Immigrant Segregation and Incorporation in France. Extent and Intensity from 1968 to 2007. // *Revue française de sociologie*. — 2014. — Issue 2. — Vol. 55. — P. 184.

⁸⁰ Синяткин И. В. Указ. соч. — С. 79.

⁸¹ Safran W. *Op. cit.* — P. 124.

⁸² *Ibid.* — P. 124—125.

⁸³ Entzinger H. Immigrants' Political and Social Participation in the Integration Process. // *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*. — Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. — P. 42—43.

⁸⁴ Michalowski I. *Op. cit.* — P. 80.

⁸⁵ Barou J. Integration of Immigrants in France: An Historical Perspective. // *Identities*. — 2014. — Vol. 21. — Issue 6. — P. 651.

собственно миграционные организации имели не так много представителей, другие ассоциации (например, профсоюзы) старались делегировать для работы в совете своих членов иммигрантского происхождения. В то же время, в сравнении с другими совещательными органами, существовавшими с это время в странах ЕС, французский Национальный совет не обладал значимым весом. Он разрабатывал рекомендации, к которым далеко не всегда прислушивались.⁸⁶

Пришедшие на смену социалистам консерваторы не отказались от идеи интеграции, однако их позиция исходила из того, что членство во французской нации не может быть даровано без персональных усилий. В связи с этим они скорректировали «принцип почвы»: дети иностранцев, рожденные на территории Франции, теперь должны были подтверждать свое желание обладать французским гражданством в возрасте от 16 лет до 21 года. Были также ужесточены требования для воссоединения семей и для натурализации супругов французских граждан.⁸⁷ Сменившие в 1997 г. консерваторов социалисты вернули главенство «принципа почвы», закрепив правило, что ребенок иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Франции, автоматически получал французское гражданство.⁸⁸

Во Франции интеграция не подразумевала отказа от культурной унификации (ассимиляции). Скорее, новый термин означал символический отход от колониальных установок, предполагавших жесткое насаждение одной культуры.⁸⁹ В 1998 г. для иммигрантов были введены добровольные государственные курсы по страноведению. Пять лет спустя, в 2003 г., французское правительство расширило эту программу, включив в нее однодневный ознакомительный курс по гражданскому обществу и традициям Франции, который в случае необходимости мог быть дополнен интенсивным языковым курсом продолжительностью до 500 часов.⁹⁰ Однако учитывая, что в этот период иммиграция во Францию интенсивно осуществлялась из ее бывших колоний, то лишь одна треть из 150 тыс. иммигрантов, прибывших в 2006 г., попали под действие языковой части программы.⁹¹

Долгое время интеграционная политика не затрагивала существенную часть быстро растущего мусульманского населения Франции, что было связано с колониальным прошлым страны. Выходцы из стран Магриба были преимущественно трудовыми мигрантами и членами их семей. В течение 1990—2000 г. воссоединение семей являлось одним из основных каналов миграции во Францию. В результате, в 2006 г. около 60% всех иммигрантов, проживавших в государстве, прибыли как члены семей.⁹² Миграция из стран Магриба привела к значительному росту мусульманского населения Франции. Так, если в начале 1970-х гг. эта группа насчитывала примерно один млн. человек, то к 1980-м гг. ее численность увеличилась вдвое, а в 1995 г. в стране проживали уже четыре млн. мигрантов–мусульман. В первой половине 2000-х гг. мусульманское население составляло от шести до семи млн. человек, т. е. примерно 10% всех жителей государства.⁹³

Согласно определению иммигрантов, разработанному Верховным советом по делам интеграции, к этой категории относились только те, кто был рожден за пределами Франции. Миграционный статус оставался у переселенца даже после получения им/ею французского гражданства. Другими словами, натурализованные французские граждане для государственной статистики оставались мигрантами. В то же время, существенная доля выходцев из стран Магриба не рассматривались в качестве иммигрантов, имея гражданство Франции в соответствии с «принципом почвы», поскольку на момент получения

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Michalowski I. Op. cit. — P. 82.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid. — P. 79.

⁹⁰ HCI (Haut Conseil à l'Intégration) Les Parcours d'intégration. — Paris: La Documentation Française, 2001. — P. 52.

⁹¹ Joppke C. Op. cit. — P. 338.

⁹² Ibid.

⁹³ Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Paris. — Paris: OECD, 2018. — P. 19.

гражданства их государства находились под французской юрисдикцией.⁹⁴ Многие из таких переселенцев достаточно хорошо владели государственным языком страны пребывания, однако их интеграция в политической и культурной сферах была затруднена.⁹⁵ Таким образом, во Франции образовались относительно новые группы населения, члены которых обладали значимыми культурными отличиями от принимающего общества, но при этом не рассматривались в качестве иммигрантов. Более того, в отношении выходцев из стран Магриба, вне зависимости от того, имели ли они французское гражданство по праву рождения или были натурализованы, долгое время действовал особый режим, и до 2000-х гг. к ним не применялись интеграционные меры. Это привело, в том числе, к усилению как пространственного, так и социально-экономического обособления иммигрантских сообществ. Как показывают исследования, сегрегация во Франции в период с 1968 по 2007 гг. усиливалась в отношении выходцев из стран Магриба, других государств Африки, Восточной Азии и Турции.⁹⁶

Преобладание франкофонов в среде переселенцев, с одной стороны, облегчало задачи государства по первичной интеграции прибывающих, с другой — долгое время подпитывало не в полной мере оправданные представления об однородности французского общества. Одной из первых политических сил Франции, поставившей на повестку дня вопрос о культурных и религиозных различиях, был Национальный фронт, возглавляемый Ж.-М. Ле Пенем. Лозунгом лепенистов уже в 1980-х гг. стало «право французов сопротивляться культурной и экономической экспансии со стороны иммигрантского населения», нашедшее массовую поддержку в лице электората, членов партии и сочувствующих.⁹⁷ В 2002 г. Ж.-М. Ле Пену даже удалось выйти во второй тур президентских выборов, что являлось одним из свидетельств наличия во французском обществе критического отношения к политике по интеграции выходцев из третьих стран.

Электоральный успех лидера Национального фронта, отражавший общественные настроения, привел к тому, что в 2000-х гг. во Франции стал формироваться четкий политический курс в отношении интеграции иммигрантов. Консерваторы, имевшие с 2002 г. большинство в парламенте, а также своих представителей на президентском посту (Ж. Ширака и Н. Саркози), разработали целый пакет нормативных актов, регулирующих миграцию и интеграцию. В основу нововведений легли идеи, представленные Верховным советом по делам интеграции в докладе 2003 г. «Контракт и интеграция».⁹⁸ Основным лозунгом того периода стало утверждение: «Селективная иммиграция — успешная интеграция».⁹⁹ В связи с этим, во-первых, были введены интеграционные требования, выполнение которых требовалось перед иммиграцией. Во-вторых, была ужесточена процедура воссоединения семей. В-третьих, был учрежден «интеграционный контракт» (*Contrat d'intégration républicaine*), подразумевавший от 200 до 400 часов языковых курсов, а также гражданское обучение как условия для получения длительного вида на жительство.¹⁰⁰ В-четвертых, предполагалось достигнуть «истинного партнерства» со странами происхождения мигрантов для управления миграционными и интеграционными процессами. В дальнейшем эти шаги были дополнены интеграционным контрактом для тех, кто иммигрировал в рамках воссоединения семьи, а также обязательными подготовительными курсами гражданского образования в стране исхода для тех, кто хотел

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Levine R. A. *Assimilating Immigrants. Why America Can and France Cannot.* — Pittsburg: RAND Corporation, 2004. — P. 13—14.

⁹⁶ Pan Ké Shon J.-L., Verdugo G. *Op. cit.* — P. 189.

⁹⁷ Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. — С. 55.

⁹⁸ Farries S. R. *Dispossessing the Private Sphere? Civic Integration Policies and Colonial Legacies.* // Darkmatter. 16.05.2016. — <http://www.darkmatter101.org/site/2016/05/16/dispossessing-the-private-sphere-civic-integration-policies-and-colonial-legacies/>.

⁹⁹ Michalowski I. *Op. cit.* — P. 83.

¹⁰⁰ Ibid. — P. 83—84.

бы воссоединиться с родственниками во Франции.¹⁰¹ Большинство из этих нововведений были подготовлены при непосредственном участии Н. Саркози, занимавшего пост министра внутренних дел, а затем ставшего президентом Франции. При этом тенденция вывода вопросов, связанных с интеграцией иммигрантов, из юрисдикции управленческих структур, отвечающих за социальные вопросы, и передачи их в ведение силовых ведомств наблюдалась в то время в целом ряде государств—членов ЕС.¹⁰²

В марте 2004 г. во Франции был введен запрет на демонстрацию в государственных школах, лицеях и колледжах отличительных знаков религиозной принадлежности. Ученикам в этих образовательных учреждениях было запрещено носить мусульманские головные платки (хиджабы), ермолки, сикхские тюрбаны и большие христианские кресты. Несмотря на то, что запрет касался всех видимых знаков религиозной принадлежности, наибольшие дискуссии развернулись именно вокруг хиджабов. В этих дебатах предельно четко обозначилась разница позиций принимающего общества и иммигрантов—мусульман. Первое настаивало на том, что ношение хиджабов является проявлением давления со стороны мусульманских мужчин, а запрет на него — освобождением женщин от гнета. Вторая сторона, напротив, рассматривала запрет как проявление дискриминации и нарушение права на свободу вероисповедания и даже как скрытое за секуляризацией господство христианства.¹⁰³ По факту, введение таких запретов ограничило для части жителей Франции доступ к государственной системе образования и к позициям в государственной и муниципальной службе.¹⁰⁴

В октябре—ноябре 2005 г. в ряде городов Франции произошла серия массовых беспорядков, поводом для которых стала смерть двух подростков иммигрантского происхождения, скрывавшихся от полиции в трансформаторной будке. Беспорядки, в которых принимали участие преимущественно молодые люди с миграционным бэкграундом, включали в себя стычки с полицией, поджоги автомобилей, погромы в магазинах и государственных учреждениях. Они стали индикатором серьезных социальных проблем и вызвали дискуссию об эффективности политико-культурной (республиканской) модели. Многие в тот момент провозгласили полную несостоятельность выбранного Францией подхода.¹⁰⁵ В то же время аналитики указывали на то, что произошедшие беспорядки были не сигналом к отказу от существующей модели взаимодействия французского общества с иммигрантами, а поводом к осмыслению основных проблем в ее реализации.¹⁰⁶

Исследователи отмечали, что тремя основными столпами интеграции иммигрантов во Франции исторически являлись школы, служба в армии и трудовая занятость. Однако к середине 2000-х гг. только государственные школы, расположенные в пригородах, населенных иммигрантами, и имевшие не самые лучшие условия для обучения еще как-то справлялись с интеграционной задачей. Обязательная служба в вооруженных силах была отменена в конце 1990-х гг., а экономика после кризисов 1970-х гг. больше не росла такими темпами, чтобы испытывать потребность в рабочей силе, пропорциональную увеличению численности иммигрантов. В связи с этим молодое поколение мигрантов оказалось слабо затронуто прежними интеграционными институтами, а его представители имели низкие шансы вертикальную мобильность в принимающем обществе. По мнению аналитиков, для реализации принципов политико-культурной модели нужны были новые механизмы, но не смена основного вектора.¹⁰⁷

¹⁰¹ Farries S. R. Op. cit.

¹⁰² Michalowski I. Op. cit. — P. 83—84.

¹⁰³ Levine R. A. Op. cit. — P. 15.

¹⁰⁴ Bowen J. R. Why the French don't like Headscarves: Islam, the State, and Public Space. // *European Review*. — 2007. — Vol. 15. — No. 3. — P. 397—400.

¹⁰⁵ Laurence J., Vaisse J. Understanding Urban Riots in France. // *Brookings*. 1.12.2005. — <https://www.brookings.edu/articles/understanding-urban-riots-in-france/>.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

Массовые беспорядки 2005 г. поставили на повестку дня вопрос о сегрегации и дискриминации, с которыми сталкивались граждане Франции с миграционным бэкграундом. В центре общественной дискуссии, в том числе, оказалось внесение сведений об этнической принадлежности жителей страны в опросный лист переписи населения. Этот вопрос бурно обсуждался еще в течение 1990-х гг. и имел как сторонников, так и противников нововведения. Традиционно во Франции во время переписи фиксируются только гражданство и место рождения опрашиваемого. Однако было предложено собирать и информацию о месте рождения родителей. С точки зрения сторонников нововведения, это помогло бы более четко представлять себе этнический состав жителей страны и выявлять открытую и латентную дискриминацию в отношении второго и третьего поколений мигрантов. Противники сбора такой информации называли подобную практику «реакционным атавизмом» и считали, что такая статистика станет поводом для спекуляций и аргументом для радикальных правых партий. Точку в споре в 2007 г. поставил Конституционный Совет, постановивший, что указание места рождения родителей в государственных статистических данных является антиконституционным.¹⁰⁸

В 2010-х гг. происходило дальнейшее развитие заложенных в течение предыдущего десятилетия интеграционных принципов. Были ужесточены правила натурализации,¹⁰⁹ усложнялась и развивалась система интеграционных контрактов.¹¹⁰ В то же время неминуемо росло и количество инициатив и акторов, задействованных в интеграции мигрантов. В 2018 г. был подготовлен парламентский доклад, в котором содержались предложения в сфере интеграционной политики. В частности, отмечалась существенная фрагментация интеграционного процесса в связи с наличием слишком большого количества инициатив и акторов. Поэтому предлагалось выстроить прочную систему вертикальной и горизонтальной координации их действий. Помимо этого парламентарии считали необходимым усилить требования по интеграционным контрактам при одновременном облегчении доступа для мигрантов к рынку труда, образованию и здравоохранению.¹¹¹

В целом, в течение последних двух десятилетий Франция во многом оставалась верной принципу республиканизма. Однако два существенных изменения в прежней политико-культурной модели все же присутствуют. Во-первых, ассимиляция иммигрантов теперь переведена на «контрактную основу». Освоение культурных норм принимающего общества по-прежнему остается обязательным элементом взаимоотношения с мигрантами из третьих стран. Только теперь этот процесс базируется на интеграционных контрактах, которые заключаются между государством и теми, кто хотел бы иметь право на длительное пребывание и в перспективе натурализоваться. Такие контракты, с одной стороны, добровольные. С другой стороны, они являются обязательным условием для получения определенного миграционного статуса. Другими словами, ассимиляция превращается в добровольный, но в то же время, неизбежный выбор для тех, кто желает долго или постоянно легально проживать во Франции. Во-вторых, сейчас первичная интеграция многих новых иммигрантов «отдана на аутсорсинг». Предиммиграционная подготовка, включающая в себя не только овладение языком, но и первичное знакомство с нормами и ценностями будущего принимающего общества, является в настоящий момент одним из важных направлений французской интеграционной политики.¹¹² Это значит, что французское государство хотя и остается главным, но далеко не единственным, творцом интеграции, что противоречит «якобинскому идеалу».

¹⁰⁸ Michalowski I. Op. cit. — P. 85.

¹⁰⁹ France Makes it Harder to Become French. // France 24. Official Website. 30.12.2011. — <https://www.france24.com/en/20111229-france-tightens-screws-immigration-election-looms-sarkozy-gueant-citizenship>

¹¹⁰ Farries S. R. Op. cit.

¹¹¹ Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Paris. — Paris: OECD, 2018. — P. 13.

¹¹² Farries S. R. Op. cit.

Мультикультурная модель

Еще одна модель взаимоотношений принимающего общества и иммигрантов — мультикультурная — «требует лишь выражения политической лояльности, не связанного с обязательной рецепцией социокультурных стандартов страны проживания».¹¹³ Другими словами, мультикультурализм направлен на сохранение этнокультурной разнородности, скрепляемой системой государственных ценностей. При такой модели иммигранты могут рассчитывать на равенство в правах¹¹⁴ с членами принимающего общества при отказе только от тех культурных норм, которые вступают в противоречие с действующим законодательством принимающего государства.

Существуют, по меньшей мере, четыре измерения мультикультурализма. Во-первых, «мультикультурализм как факт», являющийся социологическим измерением и исходящий из того, что все общества культурно гетерогенны. Во-вторых, «мультикультурализм как идеология» находится в измерении прав человека и означает как индивидуальные свободы и равноправие, так и защиту культурных групп. В-третьих, «мультикультурализм как политика» подразумевает институционализированное управление современным обществом. В-четвертых, «мультикультурализм как этика» представляет собой коммуникационное измерение, т. е. межкультурный диалог и толерантное отношение к разным культурам.¹¹⁵ Мультикультурная модель относится к политическому измерению. В то же время до настоящего времени ни в одном государстве Европы не существовало мультикультурализма как государственной политики, подобной тем политическим курсам, что реализуются в Канаде или Австралии.¹¹⁶

К институциональным проявлениям мультикультурализма относят:

- В сфере *общественного признания*: поддержку организаций этнических меньшинств и иммигрантов, а также деятельности таких организаций.
- В сфере *образования*: возможность носить этнические и религиозные элементы одежды, внимание к гендерной специфике обучаемых в соответствии с их этнической и/или религиозной принадлежностью, создание учебных планов с учетом нужд представителей этнических общностей, преподавание на родном языке меньшинств/мигрантов и поддержка языков меньшинств, возможность для функционирования школ численно не доминирующих этносов.
- В *социальной* сфере: возможность для распространения информации о культурном разнообразии и культурных особенностях групп населения (включая сообщества иммигрантов) среди государственных служащих, социальных работников, представителей медицинских учреждений, служителей правопорядка и судебной системы.
- В *публичной* сфере: государственную поддержку распространения информации на языках численно не доминирующих этносов.
- В сфере *правового регулирования*: возможность легальных исключений из общих правил для представителей этнических и религиозных групп (например, возможность фотографироваться на официальные документы в тюрбанах), возможность приносить клятву в суде не на Библии, а на других священных текстах, признание особых форм заключения браков, разводов и процедур наследования, защиту от дискриминации.
- В *религиозной* сфере: свободу вероисповедования и поддержку разнообразных форм религиозных культов (молитвы, религиозные церемонии, похороны); освобождение

¹¹³ Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. — С. 72.

¹¹⁴ Для ненатурализованных иммигрантов существуют определенные ограничения в политических правах, связанных, преимущественно с избирательным процессом.

¹¹⁵ Malloy T. H. Beyond the Limits of Multiculturalism: The Role of Europe's Traditional Minorities. ECMI-Issue Brief No. 28. — Flensburg, 2013 — [P.](#) 4.

¹¹⁶ Ноженко М. Национальные государства в Европе. — СПб: Норма, 2007. — С. 173—174.

от работы для осуществления молитв (например, намаза) и в соответствии с религиозными традициями (например, возможность не работать в шаббат).

- В сфере *еды и питания*: разрешение на особые способы забоя животных, обеспечение доступа к специальным продуктам (халяльным, кошерным, вегетарианским) в общественных институтах.
- В *средствах массовой информации*: мониторинг содержания программ и текстов с целью выявления случаев дискриминации, языка вражды или формирования неприглядного образа той или иной этнической/религиозной группы, обеспечение возможности для этнических/религиозных групп иметь собственные СМИ.¹¹⁷

Европейская мультикультурная (в ее идеальном варианте) модель подразумевала выполнение следующих условий: (1) в публичной сфере господствует одна культура, базирующаяся на равенстве индивидов, в то время как в частной сфере сохраняется групповое разнообразие; (2) публичная сфера включает в себя право, политику и экономику, а также ту часть образования, которая направлена на передачу универсальных знаний и навыков и привитие гражданской культуры; (3) первичная социализация, нравственное воспитание и религиозные аспекты принадлежат частной сфере; (4) частная сфера иммигрантских сообществ включает в себя также связь со странами происхождения, развитую сеть ассоциаций и систему религиозных организаций.¹¹⁸ Таким образом, мультикультурная модель предполагает политическое и экономическое (т. е. гражданское) единство при сохранении этнического культурного разнообразия. Наиболее ярким примером государства, пытавшегося реализовать эту модель на практике, является Соединенное Королевство.¹¹⁹

¹¹⁷ Vertovec S., Wessendorf S. Assessing the Backlash against Multiculturalism in Europe. // Vertovec S., Wessendorf S. (eds.) *The Multiculturalism Backlash. European Discourses, Policies and Practices.* — NY: Routledge, 2010. — P. 3.

¹¹⁸ Rex J. *Ethnic Minorities in the Modern National State. Working Papers in the Theory of Multiculturalism and Political Integration.* — London: Palgrave Macmillan, 1996. — P. 29.

¹¹⁹ Еще одной иллюстрацией использования мультикультурных принципов являются Нидерланды (Rietveld E. *Unity and Multiculturalism in the United Kingdom and the Netherlands.* — Cardiff, 2014; Coello L. *Significant Difference? A Comparative Analysis of Multicultural Policies in the United Kingdom and the Netherlands.* — Amsterdam: Aksant, 2010). В период с 1910 по 1970 гг. в Нидерландах реализовывалась пилализация (*pillarization*) — модель культурного плюрализма, подразумевавшая наличие различных форм институций для христианских конфессий (католики и протестанты), а также для нерелигиозных идеологических течений, включая социалистов и либералов. Конфессии и течения создавали свои независимые профсоюзы, университеты, газеты и радиовещание для собственных аудиторий (Nederveen Pieterse J. *Ethnicities and Multiculturalism: Politics of Boundaries.* // May S., Modood T., Squires J. (eds.) *Ethnicity, Nationalism and Minority Rights.* — Cambridge: Cambridge University Press, 2004. — P. 38—39). С начала 1980-х гг. эту стратегию стали применять и в отношении иммигрантов. Более того, как будет показано далее, к концу 1990-х гг. Нидерланды достигли самого значимого среди стран-членов ЕС прогресса в создании механизмов политического участия мигрантов из третьих стран.

Однако в стране был зафиксирован и высокий уровень пространственной сегрегации иммигрантов. Например, их общины компактно проживали в обособленных районах Амстердама и Роттердама, где составляли в середине 1990-х гг. более 2/3 населения. (Pettigrew T. F. *Reactions toward the New Minorities of Western Europe.* // *Annual Review of Sociology.* — 1998. — Vol. 24. — P. 77—103.)¹¹⁹ Несмотря на предпринимаемые меры по созданию механизмов политического участия иммигрантов, многие новые жители страны оставались слабо интегрированными в принимающее общество. В связи с этим в 1998 г. в Нидерландах было законодательно закреплено обязательное участие большинства мигрантов из третьих стран в программе адаптации, включающей изучения голландского языка, а также курсы по гражданской и экономической адаптации. В начале 2000-х гг. государство стало сокращать финансирование таких программ, перекладывая их реализацию на частный сектор, а ответственность за прохождение курсов — на самих иммигрантов. В результате, государство сохранило за собой лишь право тестировать участников после окончания программы (Joppke C. *Op. cit.* — P. 336).

Общественное мнение и государственная политика в отношении интеграции иммигрантов серьезно изменилась после убийства в ноябре 2004 г. режиссера Т. Ван Гога. Убийство было совершено с чрезвычайной жестокостью уроженцем Нидерландов с иммиграционным бэкграундом из мести за снятый режиссером фильм «Повиновение» (*Submission*). В фильме поднималась проблема насилия над мусульманскими женщинами. Это убийство вызвало волну насилия в отношении мусульманского населения

Процесс деволуции в отношении «коренных» меньшинств Соединенного Королевства был подробно представлен в главе 2.1. Мультикультурная модель как система отношений между принимающим обществом и иммигрантами стала складываться в Соединенном Королевстве в конце 1960-х гг. и была следствием появления в этой стране большого количества выходцев из неевропейских стран.¹²⁰ Трансформация Британской империи в Содружество наций, завершившаяся в 1947 г., непосредственно сказалась как на послевоенном изменении состава населения Соединенного Королевства, так и на статусе мигрантов из заморских территорий. Акт о гражданстве, принятый в 1948 г., наделял всех выходцев из государств Содружества британским гражданством, правом жить и работать в Великобритании, а также правом на воссоединения с членами семьи. Это открыло дорогу для появления в Соединенном Королевстве первой массовой волны трудовых мигрантов из Вест-Индии, Индии и Пакистана, которых также называют «поколением порыва ветра» (*Windrush Generation*) по названию одного из первых пассажирских судов — “*Empire Windrush*”, — прибывшего с выходцами из Вест-Индии.¹²¹

Первая волна иммигрантов из стран Содружества, состояла преимущественно из мужчин, приехавших без семей в Соединенное Королевство для работы. Однако, начиная с 1962 г., одним из главных миграционных каналов стало воссоединение семей.¹²² Это привело к существенному изменению возрастного и гендерного состава иммигрантов. Первой реакцией британского общества на массовое появление новых жителей страны, отличавшихся по цвету кожи, языкам, религиозным верованиям и культуре, являлось требование ассимиляции. Так, Иммиграционный консультативный совет Содружества (*Commonwealth Immigrants Advisory Council*) заявил в 1964 г., что государственная образовательная система не будет работать на сохранение ценностей иммигрантов.¹²³ Однако уже в конце десятилетия государственный секретарь Р. Дженкинс декларировал, что основным принципом взаимоотношений британского общества и иммигрантов должна стать интеграция, предполагающая не создание однообразия, а сохранение культурного разнообразия, дополненного равными возможностями и атмосферой взаимной толерантности. Это положение стало базовой формулой для будущей британской мультикультурной модели.¹²⁴

Конец 1960-х гг. характеризуется исследователями как стадия «слабого мультикультурализма», когда, с одной стороны, признавалось культурное разнообразие, а с другой стороны, во многих сферах проводилась аккультурация с целью нивелирования неравенства при найме на работу, получении образования, медицинской и социальной помощи.¹²⁵ Были приняты первые законодательные акты, регулирующие межрасовые

страны, включая поджоги мечетей и религиозных школ. Государственным ответом на разгоревшееся противостояние стало формирование «политики гражданской интеграции», целью которой являлась селекция иммигрантов еще до въезда в страну. Так, для получения визы для въезда с целью воссоединения семьи или осуществления религиозной деятельности требовалась демонстрация знания государственного языка, истории и ценностей принимающего общества. Нидерланды стали первой страной Европейского Союза сделавших интеграцию частью предиммиграционной подготовки (Farries S. R. Op. cit.).

¹²⁰ После окончания Второй мировой войны в Соединенное Королевство прибыли три основные волны иммигрантов: во-первых, беженцы из стран ЦВЕ, вынужденные покинуть места своего постоянного проживания в результате войны или создания Восточного блока (например, поляки и венгры). Во-вторых, в Великобританию (так же, как и во Францию и Германию) прибывали трудовые мигранты из Южной Европы. В-третьих, началась массовая миграция из стран Содружества. Именно третья волна и привела в итоге к становлению мультикультурной модели (Grillo R. *British and Other. From 'Race' to 'Faith'*. // Vertovec S., Wessendorf S. (eds.) *The Multiculturalism Backlash. European Discourses, Policies and Practices*. — NY: Routledge, 2010. — P. 51).

¹²¹ Göhren J. *The History of Multiculturalism and Immigration in the United Kingdom and Right-Wing Reactions*. — Paderborn: University of Paderborn, 2013.

¹²² Latour V. *Between Consensus, Consolidation and Crisis: Immigration and Integration in 1970s Britain*. // *Revue Française de Civilisation Britannique* — 2017. — XXII—Hors série. — <https://journals.openedition.org/rfcb/1719>.

¹²³ ¹²³ Rex J. Op. cit. — P. 32.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Grillo R. Op. cit. — P. 52.

отношения, и создан специальный управленческий орган — Совет по расовым отношениям (*Race Relations Board*). В то же время в британском обществе популярны были и антииммигрантские установки, четко выраженные в высказывании одного из политиков-консерваторов той поры И. Пауэлла: «Вест-индийцы и азиаты, рожденные в Англии, не становятся англичанами. Согласно закону, они получили гражданство Соединенного Королевства по рождению, но они все равно остаются вест-индийцами или азиатами».¹²⁶ Речь И. Пауэлла вызвала осуждение не только со стороны политических оппонентов, но и коллег по партии и привела к отставке политика с поста министра обороны в теновом правительстве тори. Однако в знак поддержки И. Пауэлла и озвученных им идей на улицы Лондона вышли тысячи рабочих доков.¹²⁷

Официальным ответом на рост антииммигрантских настроений стали ужесточение миграционного законодательства и борьба с дискриминацией. Так, Акт об иммиграции, принятый в 1971 г., существенно ограничил возможности для иммиграции в Соединенное Королевство. Этот закон разделил граждан стран Сообщества наций на тех, кто был рожден на территории Соединенного Королевства, являлся потомком колонистов или чьи предки были рождены в Великобритании (например, существенная доля граждан Австралии или Канады), и тех, кто не принадлежал к обозначенным группам (преимущественно — «коренное» население стран Содружества). Первые получили безусловное право проживания в Соединенном Королевстве, а вторые должны были запрашивать разрешение на работу или на воссоединение с родственниками для получения законного основания для нахождения в государстве.¹²⁸

Параллельно с ограничительными мерами, направленными на снижение численности прибывающих мигрантов, в отношении тех, кто уже проживал в Соединенном Королевстве, стала формироваться мультикультурная повестка, центральным элементом которой в 1970-х гг. являлось противодействие дискриминации. В 1976 г. был принят новый Акт о расовых отношениях, целью которого являлась защита не только от открытой, но и латентной дискриминации. В соответствии с этим законом, Совет по расовым отношениям был преобразован в Комиссию по расовому равенству (*Commission for Racial Equality*).¹²⁹ С точки зрения правовых норм, иммигранты из стран Содружества, имевшие явные отличия от членов принимающего общества, были полностью защищены от дискриминации. Однако введенные нормы оказались малоэффективными. Так, к концу 1978 г. созданная Комиссия рассмотрела только 29 случаев расовой дискриминации. В стране наблюдался и рост преступлений на расовой почве.¹³⁰ Случаи расово обусловленного насилия и относительные электоральные успехи праворадикального британского Национального фронта привели к созданию Антинацистской лиги. Главной политической силой, последовательно отстаивавшей антидискриминационную повестку, являлась Социалистическая рабочая партия, организовавшая целую серию публичных мероприятий, включая концерты «Рок против расизма» (*Rock against Racism*).¹³¹

Несмотря на то, что в 1970-х гг. сам термин «мультикультурализм» не использовался в Соединенном Королевстве, политика этого десятилетия проложила путь для его появления.¹³² Именно в этот период сформировались контуры британской мультикультурной модели, которую нередко метафорически описывают как «двуликого Януса»: жесткие ограничения для прибывающих (имеющие расовое/этническое измерение), с одной стороны, и защита внутреннего культурного плюрализма, с другой.¹³³

¹²⁶ Ibid. — P. 50.

¹²⁷ Тэвдой-Бурмули А. Указ. соч. — С. 42.

¹²⁸ Latour V. Op. cit.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Ashcroft R. T., Bevir M. Multiculturalism in Contemporary Britain: Policy, Law and Theory. // *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. — 2018. — Vol. 21. — Issue 1. — P. 5.

Так, в самом начале 1980-х гг. при правлении консервативного правительства под руководством М. Тэтчер, был принят новый Акт о гражданстве (1981 г.), который ввел разграничение на британское гражданство, гражданство британских территорий и британское гражданство за рубежом. Согласно закону, только те, кто обладал британским гражданством, имели право без каких либо условий и ограничений проживать на территории Соединенного Королевства. Параллельно с этим началось институциональное оформление «внутреннего» британского мультикультурализма и расширение финансирования связанных с ним проектов.

Таким образом, первым шагом в институциональном оформлении мультикультурализма в Соединенном Королевстве стало правовое регулирование, а именно — последовательное развитие антидискриминационного законодательства. Для того чтобы понять, какие еще институциональные формы содержала мультикультурная модель в Соединенном Королевстве, мы обратились, в первую очередь, к Индексу мультикультурализма,¹³⁴ разработанному в Королевском университете (Кингстон, Канада). Согласно собранным исследователями данным, в Соединенном Королевстве никогда не существовало нормативно закрепленного понятия «мультикультурная политика» или «мультикультурализм», и не было создано ни одной структуры, отвечающей за реализацию такого политического курса. В официальных документах и в названиях управленческих структур фигурировали такие слова и словосочетания, как «сплочение» (*cohesion*), «интеграция» (*integration*), а также «расовое равенство» (*racial equality*).¹³⁵

В то же время, начиная с середины 1980-х гг., в Соединенном Королевстве осуществлялась поддержка общественных организаций этнических меньшинств и иммигрантов, а также деятельности таких организаций. В 1992 г. была учреждена государственная система грантов для финансирования проектов и инициатив этнических общественных организаций в Англии и Уэльсе, затем аналогичная программа заработала и в Шотландии. Комиссия по расовому равенству также осуществляла финансовую поддержку проектов этнических групп. В 2006 г. государственный фонд лотереи (*Big Lottery Fund*) учредил специальную программу, целью которой являлась передача средств, вырученных от продажи лотерейных билетов, на поддержку локальных проектов, в т. ч. и инициатив этнических групп. Помимо этого в Соединенном Королевстве действуют и другие государственные программы поддержки, ориентированные на этнические общественные организации.¹³⁶

Принципы мультикультурализма были частично закреплены в образовательных программах. Изначально в британских школах применялся ассимиляционный подход, который подразумевал господство английского языка. В связи с этим роль основных проводников обучения родному языку детей иммигрантов стали играть религиозные центры.¹³⁷ Однако в середине 1970-х гг. в Соединенном Королевстве началось активное обсуждение возможности адаптировать образовательные программы государственных школ для потребностей учеников с миграционным бэкграундом. Так, в 1975 г. был выпущен доклад «Язык для жизни», в котором содержались рекомендации по удовлетворению потребностей детей иммигрантов в изучении родного языка и по формированию в школах позитивного отношения к билингвизму. Было также предложено изменить образовательные программы таким образом, чтобы они включали в себя больше культурных элементов.¹³⁸ Значимым поводом для дальнейшего обсуждения вопроса об образовательных программах стала директива ЕЭС «Образование детей трудовых

¹³⁴ Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. — <https://www.queensu.ca/mcp/>.

¹³⁵ Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. United Kingdom. — <https://www.queensu.ca/mcp/immigrant-minorities/evidence/united-kingdom>.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Thompson L., Fleming M., Bryam M. Language and Language Policy in Britain. // Herriman M., Burnaby B. Language Policies in English-dominant Countries: Six Case Studies. — Clevedon: Multilingual Matters, 1996. — P. 109.

¹³⁸ Ibid. — P. 109—110.

мигрантов» (77/4861), которая предписывала странам–членам Сообщества в соответствии со своими внутренними ситуациями и правовыми системами и в сотрудничестве со странами происхождения мигрантов способствовать изучению детьми мигрантов родных языков и культур. Согласно проведенному в 1984 г. мониторингу, в Соединенном Королевстве только 2,2% детей иммигрантов школьного возраста имели возможность изучать родные языки в государственных общеобразовательных учреждениях.¹³⁹

Доклад «Образование для всех», выпущенный в 1985 г. Департаментом образования и науки, рекомендовал, с одной стороны, внедрять посредством школьного обучения общие британские ценности, а с другой стороны, уделять больше внимания культурному, религиозному и языковому разнообразию.¹⁴⁰ Это было вызвано, в первую очередь, зафиксированным высоким уровнем расовой дискриминации в школах, а также неравенством в возможностях для детей иммигрантов в сравнении с учениками–представителями принимающего большинства. Другими словами, рекомендации были направлены, в первую очередь, на достижение равенства, но не на удовлетворение культурных потребностей иммигрантов, что вызвало критику со стороны сторонников мультикультурализма. В то же время эти рекомендации не были полностью учтены британским правительством, а предложенные Департаментом механизмы реализации обозначенных принципов были лишь частично претворены в жизнь.¹⁴¹

В течение второй половины 1980-х происходило внедрение мультикультурных принципов в школьное образование на местном уровне.¹⁴² Однако их институционализации на общегосударственном уровне так и не произошло. Напротив, многие локальные элементы мультикультурного школьного образования исчезли в течение 1990-х гг.¹⁴³ Более того, государственное школьное образование в Великобритании практически не предоставляло возможностей для двуязычного образования. Напротив, аналитики характеризуют британскую школьную систему как «преимущественно одноязычную и монокультурную».¹⁴⁴ В связи с этим в Соединенном Королевстве возникли школы, организованные иммигрантскими сообществами. Институционализация такой формы обучения была воспринята органами управления как возможность уйти от внедрения двуязычия в государственных школах. Так, правительство под руководством М. Тэтчер сократило финансирование на создание двуязычных классов, что привело к маргинализации последних.¹⁴⁵

Как уже было отмечено, в течение 1960—1970-х гг. в Соединенном Королевстве был разработан целый комплекс мер, направленных на предотвращение расовой дискриминации. Помимо этого в сфере правового регулирования существуют и легальные исключения из общих правил для представителей этнических и религиозных групп. Так, сикхам разрешено не носить шлемы во время вождения мототранспортных средств. Для представителей ряда этнических и религиозных общностей действуют исключения из соблюдения дресс-кода, предусмотренного для государственных и муниципальных служащих.¹⁴⁶

Противодействие языку вражды, или риторике ненависти (*hate speech*), началось в Соединенном Королевстве с принятия Акта о расовых отношениях 1965 г. и затем было развито в Акте об общественном порядке 1986 г. Расовая ненависть была определена как «ненависть к группе лиц по признаку цвета кожи, расы, национальности (включая гражданство), или этнической принадлежности и национального происхождения». Принятый в 2006 г. Акт о расовой и религиозной ненависти включил в этот список и

¹³⁹ Ibid. — P. 112.

¹⁴⁰ Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. United Kingdom.

¹⁴¹ Rex J. Op. cit. — P. 37—38.

¹⁴² Ibid. — P. 38.

¹⁴³ Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies. United Kingdom.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

религиозную принадлежность.¹⁴⁷ Таким образом, язык вражды в отношении представителей этнических и религиозных групп в Соединенном Королевстве запрещен, а нарушившие запрет средства массовой информации могут быть подвергнуты судебному преследованию. Более того, в последние годы в Соединенном Королевстве активно обсуждается возможность законодательного регулирования содержания постов в социальных сетях с целью противодействия языку вражды на онлайн-площадках.¹⁴⁸

До 1980-х гг. британские средства массовой информации фактически не отражали существующее в обществе культурное и расовое разнообразие. Выпущенный в 1983 г. Комиссией по расовому равенству доклад «Теле- и радиовещание для этнических меньшинств» (*Ethnic Minority Broadcasting*) призывал компании более серьезно относиться к содержанию своих программ с целью отражения общественного разнообразия.¹⁴⁹ В это десятилетие началось вещание на языках меньшинств на ряде британских каналов, например, на Би-би-си четвертый канал (*BBC Channel 4*). Параллельно с этим активно стали развиваться и средства массовой информации этнических сообществ. Значимую роль в распространении идей мультикультурного общества играет компания Би-би-си, финансируемая за счет лицензионного сбора, оплачиваемого всеми домохозяйствами Соединенного Королевства. Компания определила в качестве одной из основных задач отражение существующего культурного, этнического и религиозного разнообразия в своих программах и материалах.¹⁵⁰

Таким образом, британская мультикультурная модель включает в себя преимущественно антидискриминационные меры, дополненные незначительными аспектами разнообразия в сфере государственного образования, поддержкой этнических общественных организаций и инициатив, а также существованием средств массовой информации этнических и религиозных общностей и отражением культурного многообразия в программах общественной телерадиовещательной компании. Несмотря на это уже в 1980-х гг. велись ожесточенные споры по поводу британского мультикультурализма, а с началом нынешнего столетия «прежде разрозненные голоса критиков слились в единый хор».¹⁵¹

Критики мультикультурализма утверждают, что такая модель ведет к «тирании политкорректности», возникновению «параллельных обществ», а поддержка культурных отличий размывает единство и не позволяет установиться общим нормам и ценностям.¹⁵² В Соединенном Королевстве не только правые партии выступали против формирования мультикультурного общества, но немало скептиков существовало и среди консервативных политиков. Представители научного сообщества критиковали мультикультурализм за нарушение принципов либеральной демократии, за эссенциализм, за статическое восприятие культур, за сохранение патриархальных образцов и дискриминацию женщин, а также за символическое, а не реальное предоставление равных прав. Со стороны оппонентов мультикультурализма звучали требования, чтобы мигранты изучали английский язык и были лояльными к принимающему государству.¹⁵³

2001 г.¹⁵⁴ стал поворотным пунктом, когда в дискуссиях о мультикультурализме центральное место занял вопрос об отчужденности меньшинств, в первую очередь —

¹⁴⁷ Brown A. The “Who?” Question in the Hate Speech Debate: Part 1: Consistency, Practical, and Formal Approaches. // *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*. — Vol. 29. — No. 2. — P. 275.

¹⁴⁸ U.K. and Australia move to regulate online hate speech, but Canada lags behind. // *The Conversation*. 10.04.2019. — <http://theconversation.com/u-k-and-australia-move-to-regulate-online-hate-speech-but-canada-lags-behind-115212>.

¹⁴⁹ *Multiculturalism Policies and Contemporary Democracies*. United Kingdom.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Vertovec S., Wessendorf S. *Op. cit.* — P. 3.

¹⁵² *Ibid.* — P. 6—11.

¹⁵³ Grillo R. *Op. cit.* — P. 53.

¹⁵⁴ В мае–июле 2001 г. произошли массовые беспорядки на этнической почве в трех британских городах — Олдхэме, Бернли и Бэдфорде. В каждом из этих городов наблюдался высокий уровень сегрегации общин

мусульманских. Этот вопрос зазвучал с новой силой после взрывов в Лондоне¹⁵⁵ в июле 2005 г.¹⁵⁶ В центре общественных дебатов оказалась проблема разделения условно «белого населения» и британцев южно-азиатского происхождения по местам проживания, обучения, занятости и т. д.¹⁵⁷ Концентрация этно-религиозных общин в определенных районах и их относительная замкнутость критиковались британскими властями.¹⁵⁸ Опрос, проведенный Би-би-си совместно с маркетинговой компанией *MORI* через месяц после взрывов в Лондоне, показал, что большинство респондентов (58%) считали необходимым принятие людьми, прибывшими жить в Соединенное Королевство, британских норм и ценностей. 35% опрошенных согласились с утверждением, что иммигранты должны иметь право жить в соответствии со своими собственными нормами и ценностями. В то же время 62% респондентов считали, что мультикультурализм улучшает страну, и только 21% опрошенных разделяли мнение о том, что политика мультикультурализма является ошибкой и необходимо от нее отказаться.¹⁵⁹

Несмотря на то, что установить причинно-следственную связь между мультикультурализмом, сегрегацией и уровнем жизни не удалось, именно на мультикультурализм возложили ответственность за замкнутость общин и их социально-экономическую отсталость. Его также стали называть причиной фрагментации британского общества, подрывающей гражданскую солидарность и усугубляющей межэтническое взаимодействие.¹⁶⁰ Одним из первых институциональных ответов на проблему сегрегации стало создание в 2006 г. Департамента общин и местного самоуправления, в задачи которого входило нивелирование расового неравенства и укрепление единения общин. Департамент учредил Комиссию по интеграции и сплочению с целями «изучения вопроса расовой напряженности, ... которая ведет к сегрегации и конфликтам» и рассмотрения того, «как локальные территориальные образования самостоятельно могут формировать сплоченные и устойчивые сообщества».¹⁶¹ С этого момента одним из главных терминов британской политики в отношении мигрантов стало «сплочение» (*cohesion*). Спустя еще пять лет, премьер-министр Д. Кэмерон заявил, что вместо мультикультурализма Британия должна проводить политику «мускулистого либерализма», предполагающую насаждение ценностей равенства, законности и свободы слова среди всех частей общества. Новая политика также должна была включать в себя обязанность всех иммигрантов владеть английским языком, и деятельность школ по обучению общегосударственной культуре.¹⁶²

Тем не менее, объявленный кризис мультикультурализма не всегда связывают с крахом его принципов и идей. Напротив, многие его идеологи считают, что сложившаяся ситуация является следствием неправильной или неточной имплементации принципов мультикультурализма.¹⁶³ В частности, Т. Модуд подчеркивает, что фрагментация

иммигрантского происхождения (в первую очередь, в сфере образования, трудовой занятости и жилья). Беспорядки были отчасти спровоцированы правыми радикалами, но явились следствием длительного межэтнического напряжения и высокой степени изолированности общин иммигрантского происхождения от членов принимающего общества.

¹⁵⁵ 7 июля 2005 г. произошла серия взрывов в общественном транспорте Лондона (метро и автобусе), осуществленных террористами-смертниками. В результате взрывов погибли 52 человека, более 700 человек были ранены. Террористами были молодые мужчины в возрасте от 18 до 30 лет с миграционным бэкграундом. Трое из них родились и выросли в Соединенном Королевстве.

¹⁵⁶ Grillo R. Op. cit. — P. 53.

¹⁵⁷ McGhee D. A Past Built on Difference, a Future which is Shared. // People, Place & Policy Online. — 2008. — Vol. 2. — No. 2. — P. 48—64.

¹⁵⁸ Phillips T. After 7/7: Sleepwalking into Segregation. — Manchester: Manchester University Press, 2005.

¹⁵⁹ Vertovec S., Wessendorf S. Op. cit. — P. 15.

¹⁶⁰ McGhee D. Op. cit. — P. 61.

¹⁶¹ Grillo R. Op. cit. — P. 54.

¹⁶² Wright O. Cameron: My War on Multiculturalism. // Independent. 02.02.2011. — <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/cameron-my-war-on-multiculturalism-2205074.html>

¹⁶³ Modood T. Multiculturalism. — Cambridge: Polity Press, 2013; Kymlicka W. Multicultural Odysseys: Navigating the new International Politics of Diversity. — Oxford: Oxford University Press, 2007.

британского общества стала результатом как попыток ускорить вхождение «новых» меньшинств в социально-политические структуры, так и компактного проживания иммигрантских общин, не позволяющего их членам вырваться из неблагоприятных социально-экономических условий. При этом он указывал на структурных проблемы с доступом к социальным и экономическим ресурсам на территории страны.¹⁶⁴ А один из идеологов либерального мультикультурализма В. Кимлика, считает, что мультикультурализм, прежде всего, характеризуется «развитием новой модели демократического гражданства, базирующейся на идеалах прав человека, и пришедшей на смену существовавшим ранее нецивилизованным и недемократическим отношениям иерархии и исключения».¹⁶⁵

Сторонники мультикультурной модели настаивают на том, что простое признание разнообразия и культивирование культурных отличий — это «карикатура» на ту базовую идею, которая заложена в основу такой модели.¹⁶⁶ По их мнению, в Соединенном Королевстве мультикультурализм свелся к «трем С»: сари (индийская одежда), самоса (индийские пирожки) и стальной барабан (афрокарибский музыкальный инструмент). Такое упрощение не помогает решить социально-экономических проблем меньшинств. Более того, продвижение идеи культурного разнообразия и культурной уникальности каждой из групп является потенциально опасным. Во-первых, не все обычаи действительно заслуживают культивирования, например, насильственные браки. Если же ограничиваться лишь музыкой и кухней, то это может привести к тривиализации культурных различий. Во-вторых, культивирование традиций может обернуться консервированием групп, не позволяя им адаптироваться к новым условиям. Подчеркивание различий будет способствовать и восприятию группы как «иной». В-третьих, это может спровоцировать борьбу внутри групп меньшинств за то, какие традиции являются «истинными», а какие нет.¹⁶⁷ Идеологи мультикультурализма настаивают на том, что проблема связана не с самой моделью, а с тем, что в Соединенном Королевстве не была реализована ее главная составляющая — господство в публичной сфере одной культуры, базирующейся на равенстве индивидов.

В 2008 г. Совет Европы опубликовал Белую книгу по межкультурному диалогу, в которой было сказано, что мультикультурализм не оправдал себя, и на его место должен прийти межкультурализм (*interculturalism*) как релевантная для Европы модель.¹⁶⁸ Изначально научное сообщество поддержало новую идею. Однако со временем в академических дебатах наметилась тенденция к тому, что, по сути, не существует принципиальной разницы между мультикультурализмом и межкультурализмом. Так, все основные черты последнего (позитивное сосуществование, синтез, сплочение и критическое отношение к релятивизму) являются и составными частями мультикультурализма. Многие представители научного сообщества утверждают, что межкультурный дискурс, который ввели Совет Европы и ЮНЕСКО, является не чем иным, как риторикой, политической рекламой с целью показать, что правительства принимают меры по управлению поликультурными обществами. При этом такой шаг позволяет уйти от возрастающих проблем посредством введения нового термина.¹⁶⁹

Таким образом, все три изначально применявшиеся европейскими странами модели взаимодействия принимающих обществ с мигрантами из третьих стран претерпели либо серьезные трансформации, либо были объявлены неэффективными. В связи с этим в последние годы исследования интеграции иммигрантов больше не направлены на анализ

¹⁶⁴ Modood T. Ibid. — P. 11.

¹⁶⁵ Kymlicka W. The Rise and the Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies. // Vertovec S., Wessendorf S. (eds.) The Multiculturalism Backlash. European Discourses, Policies and Practices. — NY: Routledge, 2010. — P. 37.

¹⁶⁶ Ibid. — P. 34.

¹⁶⁷ Ibid. — P. 33—34..

¹⁶⁸ Malloy T. H. Op. cit. — P. 4.

¹⁶⁹ Ibid. — P. 5.

различных государственных моделей, а посвящены изучению интеграционных механизмов в рамках политических курсов.¹⁷⁰ Значимую роль в формировании таких механизмов в течение последних пятнадцати лет играют и общеевропейские институты.

Роль Европейского Союза в формировании курсов интеграционной политики на национальном уровне

Согласно Договору о функционировании Европейского Союза,¹⁷¹ ЕС может оказывать содействие в выработке и реализации мер, применяемых государствами–членами ЕС, в сфере интеграции мигрантов из третьих стран. В то же время у наднациональных органов управления нет полномочий для гармонизации национального законодательства в этой области (ст. 79 п. 4). Это означает, что ЕС не имеет права создать единые нормы в сфере интеграции иммигрантов, но способен повлиять на политические курсы своих стран–членов посредством формулирования рамочных принципов. За последние два десятилетия Европейский Союз реализовал целый ряд инициатив с целью содействия государствам–членам в интеграции иммигрантов.

Первый шаг в этом направлении был сделан на заседании Совета по вопросам юстиции и внутренних дел (ЮВД) в Люксембурге в октябре 2002 г. По результатам обсуждения вопросов интеграции мигрантов из третьих стран, Совет вынес ряд важных заключений, заложивших основу для формирования будущего общеевропейского подхода в этой сфере.¹⁷² Во-первых, ЮВД рассматривал интеграцию легальных мигрантов из третьих стран как важный элемент становления общеевропейской политики предоставления убежища и иммиграции. Во-вторых, он заключил, что интеграционная политика стран–членов Европейского Союза должна включать в себя наделение мигрантов, особенно находящихся длительное время, правами и обязанностями для эффективного включения в социальную, экономическую, культурную и гражданскую жизнь принимающих обществ. В-третьих, с точки зрения ЮВД, недавно прибывшие иммигранты должны иметь быстрый доступ к информации о принимающих обществах, и в странах–членах ЕС должны быть созданы для них языковые курсы. В-четвертых, ЮВД призвал государства Европейского Союза создавать собственные механизмы мотивации иммигрантов участвовать в общественной жизни и на рынке труда. При этом подчеркивалось, что в формировании и реализации курсов интеграционной политики должны быть задействованы центральные, региональные и локальные органы управления, мигранты, неправительственные организации и гражданское общество. В-пятых, ЮВД особо отметил важность обмена информацией между государствами–членами ЕС об опыте в сфере интеграционной политики для внедрения «лучших практик». Наконец, Совет по вопросам юстиции и внутренних дел инициировал создание национальных контактных центров (*national contact points*) для облегчения коммуникации между структурами управления стран–членов ЕС, ответственными за решение интеграционных вопросов.

Менее чем через год, в июне 2003 г., в Салониках состоялось заседание Европейского совета. Одним из ключевых вопросов, рассмотренных в рамках заседания, было регулирование иммиграции в ЕС. В итоговом документе заседания Совет признал необходимым развить закрепленные в «Вехах Тампере» принципы, подчеркнув, что успешное регулирование иммиграционной сферы подразумевает и формирование общего подхода к интеграции мигрантов.¹⁷³ В этом же году была создана сеть национальных контактных центров, деятельность которой координировала Европейская комиссия.

¹⁷⁰ Michalowski I. Op. cit. — P. 79.

¹⁷¹ Договор о функционировании Европейского Союза. Подписан 25.03.1957 в Риме. В редакции Лиссабонского договора 2007 г. — <http://base.garant.ru/71715364/>.

¹⁷² 2455th Council Meeting. Justice, Home Affairs and Civil Protection. Luxembourg, 14/15 October 2002. — Brussels, 2002. — P. 25—26.

¹⁷³ Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions. // European Commission. An official website. — https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3.

В 2004 г. после убийства нидерландского режиссера Т. Ван Гога и последовавших за ним событий, Европейский совет представил Общие базовые принципы интеграционной политики в отношении иммигрантов в Европейском Союзе (*Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union*).¹⁷⁴ Эти принципы исходили из нескольких постулатов. Во-первых, Совет признал, что «иммиграция — это перманентная отличительная черта европейского общества», и подчеркивал, что хорошо управляемая легальная иммиграция выгодна для государств-членов ЕС. Во-вторых, он утверждал, что важным аспектом регулирования миграции служит успешная интеграция легальных иммигрантов. При этом отмечалось, что дальнейшее развитие обществ, в которых прибывшие чувствуют себя желанными, в которых утвердился дух взаимопонимания между мигрантами и остальным населением, является жизненно необходимым для стран-членов. В-третьих, Европейский совет исходил из того, что успешная интеграционная политика должна реализовываться на разных уровнях: локальными, региональными и национальными органами управления. В-четвертых, утверждалось, что неудача отдельных государств-членов ЕС в выработке и претворении в жизнь курсов интеграционной политики может негативно сказаться на ситуации в других странах-членах и Союзе в целом. В-пятых, Совет признавал за каждым государством и его обществом право самостоятельного выбора интеграционных мер. В то же время он настаивал, что выработка каждой страной собственной эффективной интеграционной политики отвечает общим интересам всех государств-членов ЕС. В-шестых, признавалось, что политические курсы в сфере интеграции иммигрантов будут сильно отличаться в разных странах, поскольку исходят из интересов конкретных обществ. В-седьмых, Совет считал, что разработка общих принципов должна осуществляться с учетом не только разнообразия опыта и обстоятельств, но и общей заинтересованности государств-членов в согласовании совместных целей интеграции мигрантов.¹⁷⁵

Исходя из этих положений, Европейский совет закрепил следующие базовые принципы: (1) интеграция — это динамичный, двухсторонний процесс взаимного приспособления иммигрантов и населения государств-членов. (2) Интеграция предполагает уважение к основным ценностям Европейского Союза. (3) Ключевым элементом интеграционного процесса и вкладом иммигрантов в принимающее общество является трудовая занятость. (4) Базовые знания языка, истории и институтов принимающего общества необходимы для интеграции. (5) Образование является важным элементом подготовки иммигрантов, и особенно — их детей, к активному участию в общественной жизни. (6) Основой успешной интеграции служит равный с членами принимающего общества доступ иммигрантов к институтам, общественным и частным благам. (7) Регулярное взаимодействие иммигрантов с гражданами государств-членов ЕС является основным механизмом интеграции. Совместные форумы, межкультурные диалоги, распространение знаний об иммигрантах и их культуре, а также стимулирование проживания иммигрантов в городской среде улучшают такое общение. (8) Разнообразие культур и религиозных верований гарантировано Хартией ЕС об основных правах и должно сохраняться до тех пор, пока не будет вступать в противоречие с иными основополагающими правами, закрепленными в европейском и национальных законодательствах. (9) Участие иммигрантов в демократическом процессе и в выработке курсов интеграционной политики, особенно на локальном уровне, способствует интеграции. (10) Включение интеграционных мер во все релевантные политические курсы и деятельность управленческих и общественных структур на различных уровнях, является важным фактором формирования и реализации государственной политики. (11) Выработка четких целей, индикаторов и механизмов

¹⁷⁴ Immigrant Integration Policy in the European Union. The European Council Conclusions. 19.11.2004. // Press Release 2618th Council Meeting. Justice and Home Affairs. Brussels, 19 November 2004. — Brussels: Council of the European Union, 2004. — P. 15—25.

¹⁷⁵ Ibid.

оценки необходима для корректировки курсов интеграционной политики, их оценки и для эффективного обмена информацией.¹⁷⁶

В 2004 г. Европейская комиссия выпустила учебник по интеграции для участвующих в выработке политических курсов и практиков (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*). Эта книга была переведена на официальные языки Европейского Союза и издана еще дважды — в 2007 г. (второе издание) и в 2010 г. (третье издание). В первом издании основной акцент был сделан на интеграционных курсах для недавно прибывших иммигрантов. Во втором в фокусе рассмотрения оказались жилищные вопросы и вопросы городской среды, а также проблемы доступа мигрантов к социальному обеспечению. В третьем издании речь шла преимущественно об обмене информацией, роли СМИ в интеграционных процессах, а также о площадках для диалога.

В 2005 г. Европейская комиссия приняла документ под названием «Общая интеграционная повестка. Рамочные принципы интеграции граждан третьих стран в Европейском Союзе».¹⁷⁷ В этом документе, во-первых, были прописаны возможные действия как со стороны стран-членов ЕС, так и Европейского Союза для реализации всех 11 Общих базовых принципов интеграционной политики в отношении иммигрантов. Например, для пятого принципа, закрепляющего важность образования для подготовки иммигрантов (особенно молодых) к активному участию в общественной жизни, были сформулированы следующие возможные действия на национальном уровне: (1) отражать разнообразие в школьных программах обучения; (2) учитывать специфические проблемы молодых иммигрантов, чтобы препятствовать их неуспеваемости и прекращению школьного образования раньше положенного срока; (3) улучшить возможности для получения молодыми иммигрантами высшего образования; (4) эффективно решать проблему правонарушений в иммигрантской молодежной среде. На общеевропейском уровне предполагалось включение интеграционных задач в различные образовательные программы Европейской комиссии; содействие образованию граждан третьих стран посредством европейской программы образования и обучения; а также облегчения процедуры признания квалификации через внесение предложений для Европейской структуры квалификаций.¹⁷⁸

Помимо этого Общая интеграционная повестка закрепляла важность дальнейшего развития национальных контактных центров, издания и распространения подготовленных Европейской комиссией учебников по интеграции, создания специального интернет-сайта и вовлечения всех заинтересованных сторон в выработку интеграционной политики. Особо отмечалась и роль регулярных отчетов о миграции и интеграции.¹⁷⁹

После заседания Европейского совета в Салониках, Европейская комиссия стала публиковать отчеты о миграции и интеграции. Всего было выпущено три таких отчета: в 2004, 2006 и 2007 гг. В первых двух документах были обозначены общие и специфические тенденции в формировании курсов интеграционной политики в странах-членах. Например, во втором отчете (2006 г.) было сказано, что интеграция иностранцев стала серьезным вызовом для новых государств-членов.¹⁸⁰ Подчеркивалось, что почти во всех странах ЕС признается значимость иммиграционных и интеграционных вопросов, свидетельством чему, по мнению авторов документа, является учреждение специальных профильных структур в государственных органах управления, а также привлечение локальных акторов, включая самих мигрантов, к разработке интеграционных мер.¹⁸¹

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. Communication from the Commission to the council, the European parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2005)389 — Brussels, 2006.

¹⁷⁸ Ibid. — P. 8.

¹⁷⁹ Ibid. — P. 12—13.

¹⁸⁰ Second Annual Report on Migration and Integration. Commission staff working document. SEC(2006)892. — Brussels, 2006. — P. 4.

¹⁸¹ Ibid. — P. 4—5.

В качестве одной из таких мер в документе были рассмотрены интеграционные курсы, являющиеся обязательными в ряде стран. Так, было отмечено, что курсы зачастую включают в себя изучение языка и гражданских норм принимающего общества. При этом в некоторых странах были предусмотрены санкции за невыполнения мигрантами возложенных на них обязательств. В большинстве случаев прохождение курсов было обязательно для получения мигрантами правового статуса, например, вида на жительство. По мнению разработчиков документа, обмен информацией на уровне Европейского Союза о содержании и результативности интеграционных курсов может позволить сделать общий вывод об успешности такой меры.¹⁸²

Авторами отчета были обозначены и основные проблемные места. Например, было сказано, что для успешной интеграции необходимо участие мигрантов во всех сферах жизни, что подразумевает наделение их основными правами, гарантирующими доступ к образованию, жилью, медицине и социальному обеспечению. Однако было выявлено, что степень предоставления таких прав существенно различалась в государствах-членах ЕС. В некоторых странах мигранты получали перечисленные права только после пятилетнего легального пребывания. В связи с этим, заключали авторы документа, необходимым являлось тщательное изучение вопроса наделения мигрантов базовыми правами во всех странах Европейского Союза.¹⁸³

Первые два отчета Европейской комиссии представляли собой мониторинг ситуации в государствах-членах ЕС. Эти документы позволяли выявить основные тенденции, используемые странами интеграционные меры (некоторые из которых могли стать «лучшими практиками»), а также проблемы, которые необходимо было устранить. Третий отчет, напротив, зафиксировал основные достижения и недостатки в реализации общего подхода к интеграции, сформулированного Европейским советом и детализированного Европейской комиссией.¹⁸⁴ В документе были представлены уже предпринятые и запланированные действия общеевропейских структур в сфере интеграции, прописаны финансовые инструменты, а также выявлены главные тренды интеграционной политики на уровне стран-членов ЕС.

Поскольку общеевропейские структуры не могли гармонизировать курсы интеграционной политики в странах-членах ЕС, они стимулировали реализацию общих базовых принципов, используя финансовые инструменты и распространяя информацию. На первых этапах финансирование осуществлялось преимущественно через программу «Подготовительные действия по интеграции граждан третьих стран» (*The Preparatory Actions for Integration of Third-Country Nationals — INTI*), а также из средств Европейского социального фонда (*European Social Fund — ESF*). Поддержка некоторых интеграционных механизмов реализовывалась и Европейским фондом регионального развития (*European Regional Development Fund — ERDF*). В 2007 г. был создан Европейский фонд интеграции граждан третьих стран (*European Fund for Integration Third-Country Nationals*) с бюджетом 825 млн. на 2007—2013 гг.¹⁸⁵ С 2008 г. реализация мер по интеграции иммигрантов осуществлялась и при участии Европейского фонда беженцев (*European Refugee Fund*).¹⁸⁶ Основным инструментом информационной поддержки с апреля 2009 г. является Европейский интернет-сайт по интеграции (*European Web Site on Integration — <https://ec.europa.eu/migrant-integration>*). В 2009 г. был создан Европейский интеграционный

¹⁸² Ibid. — P. 5.

¹⁸³ Ibid. — P. 6.

¹⁸⁴ Third Annual Report on Migration and Integration. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. SEC(2007)512. — Brussels, 2007.

¹⁸⁵ UE Initiatives Supporting the Integration of Third-Country Nationals. Accompanying the Document European Agenda for Integration of Third-Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. SEC(2011)957. — Brussels, 2011. — P. 3.

¹⁸⁶ Ibid. — P. 4.

форум (*European Integration Forum*), объединивший 100 представителей гражданских обществ всех стран–членов ЕС. Форум собирался дважды в год под председательством Европейской комиссии и Европейского экономического и социального комитета.¹⁸⁷

В 2010 г. заканчивалось действие Общей интеграционной повестки, и европейские органы управления приступили к подготовке новых инициатив. Основой для них служили Общие базовые принципы 2004 г., а также Стокгольмская программа, одобренная Европейским советом в декабре 2009 г. Программа представляла собой рамочный документ, в котором были зафиксированы основные направления развития открытой и безопасной Европы.¹⁸⁸ В ней еще раз было подчеркнуто, что успешная интеграция легально находящихся на территории ЕС выходцев из третьих стран является ключевым элементом максимизации выгод от иммиграции, а также двусторонним процессом, в котором задействованы и принимающие общества, и сами иммигранты. Совет призвал Европейскую комиссию поддержать усилия стран–членов посредством целого ряда действий, а именно: через создание координационного механизма для обмена опытом и знаниями, в работе которого принимали бы участие представители Европейской Комиссии и государств ЕС; через выявление общих практик поддержки интеграции в разных европейских странах (например, обучающих курсов); через развитие ключевых индикаторов в релевантных областях регулирования (трудова́я занятость, образование и т. д.) для мониторинга достигнутых результатов; через улучшение процесса консультаций с институтами гражданского общества на базе Европейского интеграционного форума и Европейского интернет-сайта по интеграции.

В апреле 2010 г. в испанском городе Сарагоса состоялась Европейская министерская конференция по вопросам интеграции, на которой обсуждались показатели для определения степени интеграции иммигрантов — т. н. «сарagosские индикаторы» (*Zaragoza Indicators*).¹⁸⁹ Эти индикаторы должны были измерять уровень интеграции мигрантов в четырех сферах: занятость, образование, социальная включенность и активное гражданство. Так, для сферы занятости ключевыми критериями являлись уровни занятости, безработицы и экономической активности. В сфере образования было предложено замерять высший уровень образования, навыки пятнадцатилетних в чтении, математике и естествознании, долю людей в возрасте от 30 до 34 лет имеющих высшее образование, долю людей с незаконченным образованием. В сфере социальной включенности предлагалось замерять средний чистый доход (доходы мигрантов в сравнении с доходами остального населения), риск бедности (доля мигрантов, чей доход был ниже 60% от среднего уровня доходов населения), доли населения, оценивающих свое здоровье как «хорошее» или «плохое», соотношение владельцев собственности и тех, кто собственности не имеет, в среде мигрантов и всего населения. Наконец, для замера активного гражданства планировалось использовать такие индикаторы, как доля натурализованных мигрантов, доля мигрантов имеющих постоянный или долгосрочный вид на жительство, а также доля мигрантов среди избранных представителей. Последние критерии вызвали наибольшие споры между представителями государств–членов ЕС.¹⁹⁰ Возможно именно по причине возникших разногласий, при замерах, произведенных в 2017 г. на основании «сарagosских индикаторов», оценивалась не доля избранных представителей, а электоральная активность натурализованных мигрантов.¹⁹¹

¹⁸⁷ Ibid. — P. 3.

¹⁸⁸ The Stockholm Programme — An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. Adopted by the European Council 1.12.2009.

¹⁸⁹ Declaration of the European Ministerial Conference on Integration (Zaragoza, 15–16 April 2010) // European Web Site on Integration — <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/declaration-of-the-european-ministerial-conference-on-integration-zaragoza-15-16-april-2010>.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Подробнее об этом речь пойдет в следующем параграфе главы.

В 2011 г. Европейская комиссия приняла новую Европейскую повестку по интеграции граждан третьих стран.¹⁹² В документе подчеркивалось, что Европа подвержена демографическим изменениям, включающим старение населения, увеличение продолжительности жизни при снижении количества людей работоспособного возраста. В нем также было указано, что легальная иммиграция способна нивелировать эффекты от этих изменений, но приводит к расширению культурного разнообразия,¹⁹³ которым надо уметь управлять. Таким образом, с одной стороны, признавалась потребность в мигрантах из третьих стран, которые зачастую являются носителями культурных образцов, отличных от тех, что распространены в принимающих обществах. С другой стороны, подразумевалось, что управление неизбежным культурным разнообразием возможно через проведение последовательной интеграционной политики как двустороннего процесса, включающего не только привитие иммигрантам норм принимающих обществ, но и усилия самих обществ, которые должны быть открытыми для прибывших.

В Повестке были обозначены основные «проблемные точки», которые необходимо было учитывать при реализации курсов интеграционной политики: низкий уровень трудовой занятости мигрантов, особенно женщин; рост безработицы и большое количество людей с «чрезмерно высокой квалификацией»; возросшие риски социального исключения; разрыв в уровне образования; общественная озабоченность недостаточной интеграцией мигрантов.

Повестка описывала основные шаги, которые могли быть сделаны общеевропейскими институтами в условиях отсутствия у них полномочий по регулированию вопросов интеграции иммигрантов. Во-первых, институты Европейского Союза предлагали создание рамок для мониторинга, эталонного тестирования и обмена лучшими практиками, а также поддержку инициатив через финансовые инструменты ЕС. Во-вторых, поскольку решение части проблем, связанных с интеграцией мигрантов, относится к полномочиям Союза, общеевропейские институты предлагали сформировать правовую базу в пределах собственных компетенций.

В целом было предложено три ключевых направления регулирования сферы интеграции: (1) интеграция через участие; (2) усиление активности на местном уровне; (3) вовлечение стран исхода мигрантов. Первое из перечисленных направлений предполагало удовлетворение социально-экономических потребностей мигрантов (возможность изучения языка принимающего общества, доступ на рынок труда, доступное образование, улучшение жизненных условий, возможность получения финансирования ЕС), а также наделение мигрантов правами и обязанностями для обеспечения равенства с другими жителями стран и формирования у них чувства принадлежности к новому сообществу. Второе направление — усиление активности на местном уровне — подразумевало социально-экономическое развитие неблагоприятных городских районов; улучшение многоуровневого сотрудничества (стимулирование кооперации общеевропейских, национальных, региональных и местных органов управления); финансирования за счет средств Европейского Союза местных инициатив. Третье направление — вовлечение стран исхода — предполагало подготовку к переезду (информирование потенциальных иммигрантов о жизни в новых условиях, возможность изучения языков будущих принимающих обществ, курсы повышения квалификации); взаимовыгодные договоренности между диаспорами и странами исхода (формирование транснациональных связей); а также циркулярную миграцию.¹⁹⁴

¹⁹² European Agenda for Integration of Third-Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. SEC(2011)957. — Brussels, 2011.

¹⁹³ В Европейской повестке впервые (в сравнении с предыдущими рамочными документами в сфере интеграции мигрантов) был использован термин «мультикультурное общество».

¹⁹⁴ Циркулярная миграция (*circular migration*) — временное и зачастую повторяющееся передвижение трудовых мигрантов между постоянным домом и новым местом жительства и работы.

Реализация Европейской повестки по интеграции граждан третьих стран оказала влияние на формирование курсов интеграционной политики в странах–членах. По мнению Европейского совета, за 12 лет с момента принятия Основных базовых принципов государства ЕС смогли при поддержке общеевропейских органов управления существенно усовершенствовать свою политику в сфере интеграции иммигрантов.¹⁹⁵ Тем не менее, несмотря на достигнутые успехи, условия жизни мигрантов из третьих стран по-прежнему были хуже, чем у граждан ЕС.¹⁹⁶ В связи с этим Европейский совет принял в 2016 г. План действий по интеграции граждан третьих стран (*Action Plan on the Integration of Third Country Nationals*).

План действий отличается от предыдущих рамочных документов, как минимум, в трех важных аспектах. Во-первых, в качестве одной из причин его разработки указан рост предубеждений, расистских и ксенофобских установок в принимающих обществах. Во-вторых, после миграционного «кризиса» 2015 г. в документе часто используются словосочетание «мигранты и беженцы из третьих стран». В-третьих, если до этого необходимость интеграции рассматривалась как сопутствующая развитию рынка труда мера или как один из важных элементов управления культурным разнообразием, то теперь в Плане действий четко заявлено, что «риски от отсутствия интеграции будут превосходить затраты от вложения в интеграционную политику».¹⁹⁷ В связи с этим основной задачей интеграции мигрантов декларировано создание сплоченных обществ. Сплочение должно достигаться не только посредством принятия мигрантами ценностей ЕС и изучения языков принимающих обществ, но и через предоставление им возможностей для участия в экономической и социальной жизни стран проживания.¹⁹⁸

В качестве основных мер усовершенствования курсов интеграционной политики в документе заявлены определение приоритетов и выработка средств поддержки интеграции. К приоритетам отнесены: (1) подготовка к миграции посредством запуска Европейской комиссией специальных проектов и мотивирования стран–членов ЕС усиливать кооперацию со странами исхода; (2) реализация образовательных проектов, например, в рамках европейской программы Erasmus +; (3) интеграция на рынке труда, в т. ч. запуск специальных программ для беженцев; (4) предоставление доступа к основным услугам посредством выделения средств европейских фондов для создания инфраструктуры в сферах образования, жилья, здравоохранения и т. д.; (5) создание условий для активного участия и социального включения, например, через реализацию специальных проектов, стимулирующих межкультурный диалог.

Основными инструментами поддержки, должны стать координация политических курсов в сфере интеграции иммигрантов, а также финансирование со стороны ЕС. Координация предполагает взаимодействие всех уровней управления (от общеевропейского до локального), а также дальнейшее развитие сетевой кооперации. Так, заявлено, что созданные ранее структуры сетевого взаимодействия уже претерпели изменения, или будут трансформированы. Например, Европейский интеграционный форум стал составной частью Европейского миграционного форума, что позволило обсуждать вопросы интеграции в связке с проблемами миграции и предоставления убежища. Европейская комиссия также инициировала трансформацию сети национальных контактных центров в новую структуру — Европейскую интеграционную сеть (*European Integration Network*). Финансирование интеграционных проектов теперь предполагалось осуществлять преимущественно через созданный в 2014 г. единый Фонд предоставления убежища, миграции и интеграции (*Asylum, Migration and Integration Fund — AMIF*), бюджет

¹⁹⁵ Action Plan on the Integration of Third Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2016)377. — Brussels, 2016. — P. 2.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Ibid. — P. 4.

¹⁹⁸ Ibid. — P. 5.

которого на 2014—2020 гг. составляет 3,137 млрд. евро.¹⁹⁹ Запланировано и выделение существенных сумм из Европейских структурных и инвестиционных фондов.²⁰⁰ В 2016—2019 гг. институты ЕС совместно с национальными, региональными и локальными органами управления в странах-членах реализовывали План действий.

Таким образом, за два десятилетия Европейский Союз смог создать целый комплекс механизмов содействия своим государствам в выработке и реализации курсов интеграционной политики. Последовательная эволюция этого процесса представлена на Европейском интернет-сайте по интеграции и включает в себя несколько основных этапов.²⁰¹ Первый этап — *зарождение общего подхода* (1999—2004 гг.) — начался с формулирования «Вех Тампере», а завершился принятием Общих базовых принципов интеграционной политики в отношении иммигрантов в ЕС. Второй этап — *обмен знаниями* (2005—2010 гг.) — стартовал с выработки Общей интеграционной повестки. За этот пятилетний срок были созданы или заработали в полную силу основные механизмы обмена информацией в сфере интеграции мигрантов, включая Европейский интернет-сайт по интеграции и Европейский интеграционный форум. Третий этап — *финансирование интеграции* (2011—2015 гг.) — охватывает период действия Европейской повестки по интеграции граждан третьих стран. В это время были отлажены основные механизмы финансирования интеграционных проектов. Четвертый этап — *единый подход* (с 2016 г.) — характеризуется реализацией комплекса мер, предусмотренных Планом действий по интеграции граждан третьих стран.

Актуальная ситуация с интеграцией мигрантов из третьих стран в государствах ЕС

Поскольку общеевропейские органы управления не могут напрямую влиять на политические курсы государств ЕС в сфере интеграции мигрантов из третьих стран, то до сих пор существует значительная разница в национальном регулировании. Основной правовой областью, напрямую касающейся интеграции мигрантов и подвергшейся трансформации под влиянием Европейского Союза, стало антидискриминационное законодательство. До начала 2000-х гг. антидискриминационное законодательство действовало в Бельгии, Соединенном Королевстве, Ирландии, Нидерландах и Швеции. Остальные страны-члены Союза стали его разрабатывать только после принятия соответствующих общеевропейских директив.²⁰² Развитие антидискриминационного законодательства было призвано обеспечить равенство в правах и доступе к институтам принимающего общества представителей меньшинств вне зависимости от их этно-религиозной принадлежности.

В 2000 г. была принята Директива о расовом равенстве (*Directive 2000/43/EC on racial equality*), запрещающая дискриминацию по расовому и этническому признаку в сферах занятости, профессиональной подготовки, членства в профессиональных организациях, социальной защиты, образования и доступа к социальным благам. Основные положения Директивы были инкорпорированы в законодательства 15 стран-членов ЕС в 2003 г., все новые государства Союза также были обязаны изменить свои правовые акты в соответствии с этим документом. Помимо этого в 2000 г. была принята Директива о равенстве в сфере занятости (*The Employment equality directive 2000/73/EC*), введившая запрет на

¹⁹⁹ Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF). // European Commission. An official website. — https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en.

²⁰⁰ Action Plan on the Integration of Third Country Nationals. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2016)377. — Brussels, 2016. — P. 16.

²⁰¹ EU Strategy. // European Web Site on Integration — <https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=furl.go&go=/the-eu-and-integration/the-mandate-to-promote-integration>.

²⁰² Цапенко И. Указ. соч. — С. 61—62.

дискриминацию по признакам религии и верований, возрасту, инвалидности и сексуальной ориентации.

Оценка ситуации с интеграцией иммигрантов из третьих стран осуществляется преимущественно при поддержке общеевропейских институтов и базируется на анализе национальных законодательств, а также статистических показателей (например, уровне безработицы и занятости, уровне образования и т. д.).

В 2004 г. Британский Совет, Группа по изучению миграционной политики (*Migration Policy Group — MPG*) и Центр изучения внешней политики университета Шеффилда (Великобритания) разработали Индекс европейского гражданства и включения (*European civic citizenship and inclusion index*), посредством которого в 15 странах–членах ЕС был проведен анализ законодательства. Целью анализа являлось выяснение того, насколько правовая база каждого государства способствует включенности иммигрантов в принимающие общества.²⁰³ Через три года Британский Совет и Группа по изучению миграционной политики при поддержке Европейского Союза в рамках программы *INTI* модифицировала методологию оценки, разработав Индекс интеграционной политики в отношении мигрантов (*Migrant integration policy index — MIPEX*).²⁰⁴

Последние замеры были сделаны в 2014 г. в 38 странах, включая все государства–члены ЕС.²⁰⁵ Индекс базировался на 167 индикаторах в восьми сферах (мобильность на рынке труда, образование, политическое участие, доступ к гражданству, воссоединение семьи, здравоохранение, постоянный вид на жительство и антидискриминационные меры). В 2014 г. проект осуществлялся при финансовой поддержке Европейского фонда интеграции граждан третьих стран. Результаты находятся в открытом доступе (включая данные по всем показателям для каждой страны) и адресованы акторам, задействованным в формировании и реализации курсов интеграционной политики в отношении иммигрантов на разных уровнях — от общеевропейского до локального.

Индекс определяет, насколько существующее в стране законодательство способствует, или препятствует интеграции мигрантов. Была выработана следующая шкала оценки, исходя из значения индекса:

80—100: законодательство благоприятно для интеграции мигрантов;

60—79: законодательство преимущественно благоприятно;

41—59: законодательство наполовину благоприятно;

21—40: законодательство преимущественно неблагоприятно;

1—20: законодательство неблагоприятно;

0: законодательство совершенно не способствует интеграции.

Проведенные замеры показали, что ни в одной стране–члене Европейского Союза не действует законодательство, полностью благоприятное для интеграции мигрантов. Ближе всего к верхним показателям оказалась Швеция (значение индекса — 78). В группу государств, законодательство которых преимущественно благоприятно для интеграции вошли также Португалия (75), Финляндия (69), Бельгия (67), Германия (61), Испания (60), Нидерланды (60). Странами, законодательство которых наполовину способствует интеграции мигрантов, в 2014 г. являлись: Дания (59), Италия (59), Соединенное Королевство (57), Люксембург (57), Франция (54), Ирландия (52), Австрия (50), Эстония (46), Венгрия (45), Румыния (45), Чехия (45), Греция (44), Словения (44), Хорватия (43), Болгария (42), Польша (41) и Мальта (40). Согласно проведенным замерам, законодательство четырех стран–членов ЕС было преимущественно неблагоприятно для интеграции мигрантов, а именно Литвы (37), Словакии (37), Кипра (35) и Латвии (31).

Полученные результаты свидетельствуют о том, что хуже всего для интеграции мигрантов приспособлено законодательство стран, вошедших в состав Европейского Союза

²⁰³ European Civic Citizenship and Inclusion Index. — Brussels: British Council Brussels, 2005. — http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/europeanciviccitizenship-and-inclusionindex_2005.pdf.

²⁰⁴ MIPEX History. // Migrant Integration Policy Index 2015. — <http://www.mipex.eu/history>.

²⁰⁵ Migrant Integration Policy Index 2015. — <http://www.mipex.eu>.

в результате последних расширений (2004—2013 гг.), а также Греции. Государства ЕС, на территории которых проживает наибольшее количество иммигрантов из третьих стран, демонстрируют в целом высокую (Германия, Испания), или среднюю (Италия, Соединенное Королевство и Франция) степень законодательного благоприятствования интеграции.

В 2017 г. были проведены замеры интеграции мигрантов из третьих стран в государствах—членах ЕС на основе «сарагоских индикаторов».²⁰⁶ Исходя из полученных данных, в это время в Европейском Союзе легально находились 21,6 млн. граждан третьих стран (4,2% населения ЕС), подавляющее большинство которых проживали в 15 государствах. Почти половина из них находились в принимающих государствах 10 и более лет.

Как уже было отмечено, «сарагоские индикаторы» измеряют уровень интеграции в четырех сферах: занятость, образование, социальная включенность и активное гражданство. Проведенные замеры показали, что уровень занятости мигрантов из третьих стран в Европейском Союзе ниже, чем аналогичный показатель среди остального населения (55% в сравнении с 68%). В целом, экономически активными являлись более 10,5 млн. человек, занятыми были 8,8 млн. Наиболее значимым разрыв между иммигрантами и населением принимающих обществ в сфере занятости был среди женщин. Несмотря на то, что обычно уровень образования увеличивает шансы на рынке труда, в среде мигрантов наблюдалась обратная ситуация: среди людей с высоким образованием разрыв между представителями принимающего общества и иммигрантами в сфере занятости был выше, чем аналогичный показатель среди людей с более низким уровнем образования. Безработица в среде мигрантов из третьих стран была в два раза выше, чем среди остального населения Европейского Союза (16,5% в сравнении с 7%). Доля иммигрантов, чей уровень квалификации был выше того, который требовался для их работы, составляла 42%, в то время как в принимающих обществах в среднем по ЕС она равнялась 22%.²⁰⁷

Среди мигрантов в возрасте от 15 до 64 лет 19% — 2,6 млн. человек — не имели образования выше начальной школы. Этот показатель оказался в четыре раза выше, чем у представителей принимающих обществ. В то же время 24% иммигрантов из третьих стран имели высшее образование, что было только на 5% ниже аналогичного показателя у остального населения. Годовой доход домохозяйств мигрантов был меньше, чем у других жителей государств—членов ЕС, а в странах Бенилюкса, Испании и Швеции он оказался ниже на 60%. В целом по Европейскому Союзу около 5,7 млн. граждан третьих стран жили в относительной бедности. В большинстве стран ЕС этот показатель характеризовал уровень жизни одной трети иммигрантов, в то время как в Бельгии, Нидерландах, Швеции и Испании он был зафиксирован более чем у половины граждан третьих стран.²⁰⁸

Менее 25% мигрантов являлись собственниками жилья, в котором они проживали, в то время как среди остального населения этот показатель был равен 72%. При этом иммигранты платили за аренду жилья примерно столько же, сколько и представители принимающего общества. Исключением в данном случае являлась Финляндия. Существенной разницы между мигрантами и представителями остального населения, оценивающих свое здоровье как «хорошее», не наблюдалось (доли в обеих группах составили 69% и 70% соответственно).

Уровень политической активности натурализованных иммигрантов в Европейском Союзе в целом был почти таким же, как в среде граждан, рожденных на территории страны проживания. Так, в период с 2008 по 2016 гг. на национальных выборах голосовали 73% граждан с миграционным прошлым (среди остального электората этот показатель был

²⁰⁶ Settling in 2018. Indicators of Immigrant Integration. — Paris, Brussels: OECD Publishing, European Union, 2018. Несмотря на название работы, представленный в ней анализ был проведен на основе данных за 2017 г.

²⁰⁷ Ibid. — P. 226.

²⁰⁸ Ibid.

равен 79%). В то же время в Ирландии разрыв оказался существенным: разница здесь составила 26%.²⁰⁹

Достаточно высоким оказался уровень восприятия себя мигрантами из третьих стран как ущемляемой группы населения. Каждый пятый заявил о том, что чувствует дискриминацию по этническому, расовому или национальному признаку. Почти 40% граждан третьих стран в Греции и треть в Бельгии считали, что они принадлежат к группе, которая подвергается дискриминации.²¹⁰ При этом выходцы из Северной и к югу от Сахары Африки, а также из Азии чувствовали себя более ущемленными, чем те, кто был рожден в Европе, Океании или Америке.²¹¹

Значимые различия в интеграции мигрантов в государствах–членах ЕС существовали почти по всем показателям. Так, самые низкие показатели занятости в среде иммигрантов наблюдались в Финляндии, Швеции и Греции.²¹² Уровень безработицы среди граждан третьих стран был самым высоким в Испании и Греции, государствах, где в целом больше всего безработных. Существенный разрыв между числом безработных среди иммигрантов и остального населения был зафиксирован и в Швеции, в которой значительную долю граждан третьих стран составляют вынужденные мигранты.²¹³

Наибольшая доля иммигрантов, не имеющих образования выше средней школы, была в Италии, Испании, Греции и Франции. Более того, уровень образования 25% мигрантов в возрасте от 15 до 64 лет в Бельгии, Франции и Нидерландах не превышал уровня начальной школы. Напротив, в Польше и Словакии уровень образования мигрантов из третьих стран был почти вдвое выше, чем у членов принимающих обществ.²¹⁴

Одним из важных условий интеграции иммигрантов считается их правовой статус. Постоянный или долгосрочный вид на жительство делает для них доступными целый спектр общественных благ. По сути, он наделяет мигранта большинством тех же прав, которыми обладают и граждане принимающих государств. Проведенные в 2017 г. замеры показали, что ситуация с выдачей долгосрочных разрешений на пребывание существенно различается по странам–членам ЕС. При этом зачастую этот показатель напрямую зависит от специфики внутривнутриполитических процессов. Например, более 85% граждан третьих стран имели долгосрочный вид на жительство в Эстонии и Латвии. Высокие показатели наблюдались также в Швеции и Франции (около 75%). В то время как в Португалии и Финляндии только один из 50 граждан третьих стран имел долгосрочный вид на жительство.²¹⁵

Как уже было отмечено, электоральная активность натурализованных мигрантов из третьих стран почти во всех государствах ЕС, за исключением Ирландии, не существенно ниже аналогичного показателя у граждан, рожденных на их территории. Однако натурализованные мигранты из третьих стран реже ходят на избирательные участки, чем получившие гражданство страны проживания выходцы из других государств–членов ЕС. Исключение в данном случае составляют только Соединенное Королевство и Бельгия: здесь натурализованные мигранты из третьих стран голосуют активней, чем вступившие в гражданство представители других государств Союза. В случае Соединенного Королевства объяснением этому может служить тот факт, что существенную долю натурализованных мигрантов составляют выходцы из стран Британского содружества, для которых избирательная система страны является более близкой и понятной, чем для приехавших из других европейских государств.²¹⁶

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Ibid. — P. 256.

²¹² Ibid. — P. 232.

²¹³ Ibid. — P. 234.

²¹⁴ Ibid. — P. 240.

²¹⁵ Ibid. — P. 250.

²¹⁶ Ibid. — P. 252.

Большинство мигрантов из третьих стран, проживавших на территории государств-членов ЕС более 10 лет (60%), вступили в гражданство. При этом доля натурализованных мигрантов из третьих стран была чрезвычайно высокой в Хорватии, Литве, Швеции и Словакии — 90%. Напротив, в гражданство Латвии, Эстонии, Италии и Греции после 10-летнего пребывания в этих государствах вступили менее 36% выходцев из третьих стран.²¹⁷

Специфика существующих замеров уровня интеграции мигрантов заключается в том, что подавляющее большинство показателей являются экономическими или социальными. Другими словами, они не позволяют оценить уровень культурной интеграции иммигрантов в принимающие общества. Единственными показателями, которые косвенно могут свидетельствовать о принятии культурных образцов и политических норм, служат данные о натурализации и электоральной активности. Так, для вступления в гражданство, как правило, требуется успешная сдача тестов на знание государственного языка и политической системы. Как было отмечено, доля натурализованных мигрантов, проживающих на территории государств ЕС более 10 лет, является не очень высокой, а в некоторых случаях она не достигает и 40%. Участие в выборах также предполагает хорошее знание государственного языка/государственных языков и политической системы. Таким образом, вопрос о том, насколько выходцы из третьих стран культурно интегрированы в принимающие общества, остается открытым. В то же время, достаточно высокая электоральная активность натурализованных иммигрантов позволяет говорить, что эта категория населения европейских государств включена в политический процесс. Краткому описанию роли иммигрантов и их диаспор в политике посвящены два заключительных параграфа настоящей главы.

Политическое участие мигрантов из третьих стран

Политическое участие — многогранное понятие, включающее в себя различные виды политической активности. Некоторые исследователи ограничивают его смысловое наполнение преимущественно участием в избирательном процессе.²¹⁸ Другие, напротив, расширяют это понятие, разделяя политическое участие на «конвенциональное» и «неконвенциональное». К первому типу относятся право избирать и быть избранным, референдум, участие в совещательных органах и площадках для диалога, поддержка деятельности (членство, финансирование и пр.) политических партий, групп давления, некоммерческих организаций, а также лоббистская деятельность. К неконвенциональным формам политического участия причисляют протесты, демонстрации, разные формы забастовок, гражданское неповиновение и бойкот.²¹⁹

При рассмотрении политического участия мигрантов из третьих стран следует учитывать два важных фактора. Во-первых, многие представители этой группы населения стран-членов ЕС в силу отсутствия у них гражданства ограничены в участии в избирательном процессе. Далекое не всегда они имеют право голоса и могут быть избранными. В связи с этим и перспективы создания мигрантами собственных политических партий оказываются призрачными: электорат у таких партий был бы очень небольшим. Во-вторых, даже если речь идет о «новых» меньшинствах — натурализованных мигрантах и их потомках, — то вопрос о наделении таких групп населения автономией (или широким самоуправлением) не стоит в повестке дня принимающих обществ Европы. В отличие от «старых» («коренных») меньшинств, от которых в ряде государств звучали и звучат требования самоуправления, «новые» меньшинства не могут объявить определенную часть страны «своей исконной

²¹⁷ Ibid. — P. 254.

²¹⁸ Adamson G. Immigrants and Political Participation — Background, Theory and Empirical Suggestions. — FRA, 2006.

²¹⁹ Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th. The Political Participation of Immigrants in Host Countries: An Interpretative Framework from the Perspectives of Origin Countries and Societies. — Florence: European University Institute, 2013. — P. 1.

территорией», а их представители расселены, как правило, дисперсно и преимущественно — в городах. Любые идеи о наделении иммигрантов самостоятельностью в регулировании некоторых сфер их жизни зачастую рассматриваются как путь к правовому плюрализму, т. е. существованию нескольких юридических систем на территории одного государства.²²⁰ Тем не менее, это не означает, что у мигрантов из третьих стран нет доступа к политическому участию.

Мигранты обладают универсальными правами человека. В странах-членах Европейского Союза на них распространяются и большинство политических прав, присущих членам демократических обществ: свобода ассоциаций, слова, верований, демонстраций, лоббирования своих интересов и др. Обладают они и трудовыми правами, хотя степень вовлеченности иммигрантов в профессиональные коллективы стран Западной Европы долгое время оставалась и до сих пор остается весьма низкой.²²¹ Важным механизмом политического участия мигрантов еще с 1960—1980-х гг. во многих странах Западной Европы стали консультативные органы. Наконец, для значительного числа легальных иммигрантов в настоящий момент открыт доступ к натурализации, которая приводит к наделению новых граждан всей полнотой политических прав

Важно прояснить, что вопрос участия мигрантов из третьих стран в электоральном процессе является не таким однозначным, как может показаться на первый взгляд. Во-первых, такие иммигранты не представляют собой гомогенную часть населения. Напротив, речь идет о разных группах, отношение к которым со стороны государства может серьезно различаться. Например, мигранты из третьих стран (в первую очередь, с постсоветского пространства), переселившиеся в Германию в рамках программы этнической репатриации, сразу наделялись всей полнотой политических прав.²²² Во-вторых, некоторые страны Западной Европы, в которых иммигранты в определенный момент стали составлять значительную часть населения, столкнулись с «дефицитом демократии», поскольку мнения этих жителей оказывались неучтенными ввиду отсутствия у большинства из них права голоса. В этой ситуации теоретически у государств есть две стратегии: они могут либо стимулировать натурализацию, либо наделить иммигрантов избирательными правами. Ряд стран пошли по второму пути, предоставив мигрантам из третьих стран избирательные права на локальном, а в Швеции — и на региональном, уровне. При этом некоторые страны, например, Бельгия и Эстония, ограничивают права иммигрантов активным избирательным правом — т. е. правом выбирать, но не быть избранными. Другие, в частности — Швеция, наделяют их и активным, и пассивным избирательными правами.

Были созданы и иные механизмы предоставления иммигрантам права голоса. Например, в Португалии был введен принцип взаимности: государство заключает двусторонние договоры с другими странами, согласно которым португальские граждане, проживающие в них, могут участвовать в избирательном процессе на локальном уровне. В свою очередь, граждане этих государств после двухлетнего легального нахождения в Португалии могут принимать участие в местных выборах. Изначально такая схема действовала в отношении только португалоговорящих стран, а затем была расширена и на другие государства.²²³ В Нидерландах с 1985 г. все граждане третьих стран, прожившие в стране пять и более лет, имеют право голосовать на локальном уровне.²²⁴ В Швеции право голоса на местных и региональных выборах иностранцы получили еще в 1976 г. Однако электоральная активность этой группы населения изначально была не очень высокой: в то время на избирательные участки приходили около 60% наделенных правом голоса

²²⁰ Entzinger H. *Op. cit.*, 1999. — P. 26—27.

²²¹ *Ibid.* — P. 13—14.

²²² *Ibid.* — P. 14.

²²³ *Ibid.* — P. 56.

²²⁴ *Ibid.* — P. 49.

иммигрантов. А в 1994 г. в выборах приняли участие только 40%.²²⁵ В то же время среди остального населения с 1976 по 1994 гг. явка снизилась с 90% до 84%.²²⁶ В 2014 г. только 46,1% имеющих право голоса граждан государств Африки и 29,1% мигрантов с гражданством азиатских стран участвовали в выборах.²²⁷

Некоторые исследователи считают, что электоральная активность является лучшим маркером степени интеграции иммигрантов, чем натурализация. В то же время, при голосовании иммигрантов важную роль играют не только «традиционные» факторы (возраст, гендер, идеи и ценности, уровень образования, место проживания, социальный капитал и социально-экономический статус), но и «специфические» характеристики. К последним относят самоидентификацию с принимающим обществом, знание политической системы, предыдущий опыт вовлечения в политику, причины миграции и срок проживания в новой стране.²²⁸ Так, электоральное поведение трудовых мигрантов, преимущественно молодых одиноких мужчин, которые в силу своей деятельности, как правило, вынуждены более тесно взаимодействовать с принимающим обществом, отличается от поведения вынужденных мигрантов, в числе которых много женщин и тех, кто нуждается в опеке. Изменение состава иммигрантов из третьих стран (преимущественно трудовые в 1970-х гг. и вынужденные с 1990-х гг.), например, может быть одним из объяснений снижения явки на выборах в Швеции.²²⁹ Важнейшую роль в избирательной активности играет и знание языка принимающего общества.²³⁰

Вопрос о включении натурализованных мигрантов в избирательные списки политических партий активно обсуждался в течение 1980—1990-х гг. в ряде европейских стран. Некоторые партии даже рассматривали возможность создания «иммигрантских секций» в своих структурах.²³¹ Например, во второй половине 1990-х гг. семь из 150 членов парламента Нидерландов были люди с миграционным бэкграундом.²³² В ряде государств-членов ЕС ненатурализованные мигранты имеют право быть членами политических партий. Так, в Швеции стать членом партии может любой легальный иммигрант, имеющий постоянный вид на жительство. На выборах 2014 г. в стоковском избирательном округе каждый четвертый кандидат от Социально-демократической партии имел миграционный бэкграунд.²³³ В настоящий момент в Германии есть бывшие и действующие парламентарии турецкого происхождения. Многие из них являются представителями Союза 90/Зеленой партии (*Bündnis 90/Die Grünen*). На выборах в федеральный парламент (Бундестаг) в 2017 г. были избраны 57 депутатов с миграционным бэкграундом.²³⁴

В 1992 г. Совет Европы разработал Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, вступившую в силу в 1997 г. после ратификации документа четырьмя странами. Статья 6 Конвенции наделяет иммигрантов правом избирать и быть избранными на выборах в местные органы управления наряду с гражданами государства после пятилетнего срока легального проживания, если другой срок не предусмотрен национальным законодательством. При этом страна, решившая присоединиться к Конвенции, может в процессе ратификации оговорить, что иностранные граждане обладают лишь активным избирательным правом, но не могут выдвигать свои кандидатуры на выборах (ст. 6. п.2). К концу 2019 г. Конвенцию ратифицировали всего девять

²²⁵ Johansson E. L. Political and Social Participation of Immigrants in Sweden. // Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies. — Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. — P. 101.

²²⁶ Adamson G. Op. cit. — P. 5.

²²⁷ Bekaj A., Antara L. Political Participation of Refugees: Bridging the Gaps. — Stockholm: International IDEA, 2018. — P. 36.

²²⁸ Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th. Op. cit. — P. 3—4.

²²⁹ Adamson G. Op. cit. — P. 6—7.

²³⁰ Ibid. — P. 21.

²³¹ Ibid. — P. 16.

²³² Entzinger H. Op. cit., 1999.— P. 49.

²³³ Bekaj A., Antara L. Op. cit. — P. 43—44.

²³⁴ Ibid. — P. 45.

государств, шесть из которых входят в состав Европейского Союза: Дания, Италия, Нидерланды, Финляндия, Чехия и Швеция.

Стимулирование натурализации как один из способов интеграции мигрантов из третьих стран в целом и их включения в политической процесс в частности практикуется далеко не во всех странах–членах ЕС. Зачастую гражданство рассматривается как «привилегия и политическое благо, которое надо заслужить», а не как механизм уравнивания в правах.²³⁵ Поэтому процесс вступления в новое гражданство сопряжен во многих странах с выполнением целого ряда условий. Только в Бельгии, Ирландии, Италии и Швеции для натурализации не требуется подтверждения знания государственного языка/языков. В других странах мигранты должны пройти тесты или интервью. В Дании, Франции, Германии, Нидерландах и Соединенном Королевстве необходимо также подтверждение знаний о принимающих обществах.²³⁶ В связи с этим, как уже было указано ранее, только около 60% мигрантов из третьих стран, чья длительность легального пребывания в государствах их проживания позволяет осуществить натурализацию, получают новое гражданство. Сейчас процедура натурализации во многих странах облегчена для определенных групп иммигрантов (например, высококвалифицированных специалистов, супругов граждан и т. д.). Процессу такого облегчения способствовала, в т. ч. и ратификация 12 государствами ЕС Европейской Конвенции о гражданстве,²³⁷ принятие которой было инициировано Советом Европы.

Поскольку предоставление избирательных прав, как и стимулирование натурализации, являются не самыми распространенными практиками учета мнений иммигрантов в странах–членах ЕС, то для нивелирования «дефицита демократии» зачастую используется создание как специальных структур, отвечающих за взаимодействие органов управления с иммигрантскими общинами, а так и консультативных органов. К первым может быть отнесен институт уполномоченного по правам мигрантов, действовавший в Португалии (Верховный комиссар по делам иммиграции и этнических меньшинств, переименованный в Верховного комиссара по делам миграции в 2014 г.) и Финляндии (Уполномоченный по делам этнических меньшинств, с 2015 г. — Уполномоченный по борьбе с дискриминацией). В задачу уполномоченных изначально входило налаживание коммуникации между сообществами иммигрантов и властями. Таким образом, уполномоченный играл роль медиатора, при этом важным требованием к кандидатам на должность являлось отсутствие у него/нее миграционного бэкграунда.²³⁸ В последние пять лет институт претерпел трансформацию в обеих странах. К консультативным органам могут быть отнесены, в первую очередь, специальные структуры при институтах управления, где иммигранты озвучивают свои позиции и нужды. Помимо этого, уже в 1980-х гг. существовала и практика включения иммигрантов в работу консультативных органов по регулированию различных сфер управления (городское развитие, образование и т. д.), в которых организации иммигрантов наряду с другими общественными группами представляли свое видение.²³⁹

Идея политического участия через консультирование обрела свою популярность в ряде стран Европы еще в 1960—1970-х гг. В то время она нашла свое воплощение,

²³⁵ Bevelander P., Spång M. *From Aliens to Citizens: The Political Incorporation of Immigrants*. — Bonn: IZA, 2014. — P. 14.

²³⁶ Ibid. — P. 13.

²³⁷ Европейская конвенция о гражданстве. Открыта к подписанию Советом Европы 06.11.1997. На 1 января 2020 г. Конвенция была ратифицирована и действовала в следующих государствах–членах ЕС: Австрии, Болгарии, Венгрии, Германии, Дании, Нидерландах, Румынии, Словакии, Финляндии, Чехии и Швеции. В Португалии Конвенция была ратифицирована в 2002 г., но на 1 января 2019 г. не действовала. Этот документ также предполагает создание консультативных органов для представления интересов иностранных граждан на местном уровне (ст. 5).

²³⁸ Entzinger H. *Concluding Remarks and Trend for the Future*. // *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*. — Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. — P. 189.

²³⁹ Ibid.

преимущественно, в создании специальных органов на местном уровне.²⁴⁰ Однако постепенно такие структуры стали учреждаться на региональном и национальном уровнях. Например, в 1997 г. в столичном регионе Брюссель (Бельгия) был создан Объединенный комитет для консультаций между региональными институтами и сообществами иммигрантов, состоявший из 36 членов — 18 избранных региональных представителей и 18 представителей иммигрантских сообществ. В задачи Комитета входило вынесение заключений по проектам нормативных актов в целом ряде сфер, включая образование, занятость, жилье, окружающую среду, взаимодействие с органами правопорядка, изучение основ ислама, принятие и интеграцию беженцев и др.²⁴¹ Иллюстрацией консультативных структур на национальном уровне служили Совет иммигрантов как совещательный орган при правительстве Швеции, учрежденный в 1980 г., а также Национальный совет по делам иммигрантов, созданный в 1984 г. во Франции. Однако постепенно число таких органов стало снижаться. В 2017 г. консультативные структуры на местном и региональном уровне действовали в Германии, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Латвии, Люксембурге, Польше, Франции и Чехии.²⁴²

Созданные консультативные органы вызывали и критику со стороны экспертного сообщества. Так, отмечалось, что такой механизм не позволял достичь двух важных целей: углубления вовлеченности иммигрантов в процесс принятия решений в сферах, которые касались их напрямую, и содействия последующему наделению иммигрантов из третьих стран избирательным правом.²⁴³ В связи с этим актуальным оставался (и по сей день остается) вопрос о создании таких механизмов, которые наделяли бы мигрантов из третьих стран полномочиями участия в процессе выработки политических решений. Другими словами, консультации не должны быть заменой избирательных прав, они должны их дополнять.²⁴⁴

Инициативы Европейского Союза, направленные на вовлечение мигрантов из третьих стран в процесс выработки политических решений, смогли лишь частично решить эту проблему. Как было указано ранее, большинство этих инициатив привели к созданию новых площадок для диалога между иммигрантами и принимающими обществами, а также повысили уровень информированности обеих сторон. В то же время доступ мигрантов из третьих стран к избирательному процессу по-прежнему остается весьма ограниченным во многих государствах-членах ЕС.

Проблемным измерением долгое время оставалось и участие мигрантов из третьих стран в регулировании сферы труда. До 1970-х гг. эта группа населения казалась малозаметной частью индустриального общества, поскольку ее возможности влияния на трудовые отношения были ограничены. Трудовым мигрантам отводилась исключительно экономическая роль — работать и производить.²⁴⁵ Однако постепенно трудовые мигранты стали присоединяться к требованиям социальной справедливости в рамках студенческих, феминистских и профсоюзных движений. Несмотря на то, что профсоюзы и другие организации левого спектра включили иммигрантов в свою деятельность, дискриминация по этническому, религиозному и расовому признакам оставалась одной из характерных черт того времени. В профсоюзах доминировало снисходительное отношение к рабочим—

²⁴⁰ Martiniello M. *The Limits of Consultative Politics for Migrants and Ethnic Migrant Minorities*. // *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*. — Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. — P. 79.

²⁴¹ Bruno D. *Joint Committee for Consultation between Regional Institutions and Immigrant Communities in the Brussels-Capital Region*. // *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*. — Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. — P. 127—130.

²⁴² Bekaj A., Antara L. *Op. cit.* — P. 50.

²⁴³ Martiniello M. *Op. cit.* — P. 79.

²⁴⁴ *Ibid.* — P. 81.

²⁴⁵ Martiniello M. *Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe*. // *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*. 1/05. — Malmö: School of International Migration and Ethnic Relations Malmö University, 2005. — P. 1.

иммигрантам, поскольку их зачастую считали выходцами из отсталых стран, занятых в аграрном производстве. Соответственно, иммигранты должны были ассимилироваться и принять модели поведения в «цивилизованном», индустриальном обществе, отказавшись от традиций страны происхождения. Включение в профсоюзную деятельность означало следование классовой солидарности в принятии решений.²⁴⁶ В то же время, в некоторых странах, где трудовые мигранты составляли существенную часть населения, они получили возможность создавать собственные профсоюзы, например, в Германии. Это привело к тому, что «традиционные» профессиональные организации были вынуждены учитывать позицию трудовых мигрантов, если были заинтересованы в формулировании консолидированных мнений и требований.²⁴⁷

Мигранты из третьих стран используют и другие способы участия в политике. Нередко они создают собственные ассоциации, а также взаимодействуют с общественными организациями разной направленности. В то же время, как отмечают исследователи, собственно иммигрантские организации обнаружить не так просто.²⁴⁸ Многие из них имеют определенную направленность: поддержание этнической, культурной и религиозной идентичности, реализацию социальных и профессиональных запросов, спортивную активность и т. д. Поэтому к иммигрантским организациям относят те добровольные ассоциации, члены которых имеют миграционный бэкграунд. Среди таких ассоциаций особое место занимают диаспоральные или земляческие организации. Основной их задачей является поддержание связей с местом (городом, регионом или страной) происхождения.²⁴⁹

Иммигранты участвуют в лоббистской деятельности. Например, по подсчетам исследователей, в 2014 г. в странах-членах Европейского Союза действовали 74 организации, созданные выходцами из стран Африки, которые занимались лоббизмом и публичной поддержкой (*lobbying and advocacy*).²⁵⁰ Однако и здесь существуют определенные препятствия. Во-первых, иммигрантские общины нередко имеют разные интересы и могут конкурировать друг с другом как, например, еврейская и мусульманская общины Европы.²⁵¹ Они также не обязательно разделяют позиции друг друга по различным политическим вопросам: так, выходцы из Африки и стран Карибского бассейна активно поддерживают «мягкую» иммиграционную политику в Соединенном Королевстве, тогда как южно-азиатские общины выступают за ее ужесточение даже больше, чем члены принимающего общества.²⁵² Во-вторых, общины не однородны по своему составу, поскольку внутри них может существовать разделение членов по странам происхождения, религиозным убеждениям, этнической принадлежности и т. д. Это приводит к сложности выработки консолидированной позиции.

Безусловно, несмотря на разнородность сообществ иммигрантов, во многом они преследуют схожие цели в вопросах борьбы за экономическое равенство, противодействия дискриминации, политического представительства, равенства в культурных правах и др. Эти требования стимулируют кооперацию между организациями и общинами иммигрантов, подталкивают их к политической мобилизации. Эффективная политическая мобилизация и лоббирование требуют широкого круга участников и потому могут

²⁴⁶ Però D. *Inclusionary Rhetoric/Exclusionary Practices: Left-wing Politics and Migrants in Italy*. — London: Berghahn Books, 2007. — P. 6—7.

²⁴⁷ Erpenbeck G. *Political and Social Participation of Immigrants in Germany*. // *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*. — Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. — P. 141.

²⁴⁸ Gsir S. *Civic Participation and Integration: A Country of Origin Perspective*. INTERACT Research Report 2014/03. — Florence: European University Institute, 2014. — P. 5.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Aman M. *Diaspora Organisations as Strategic Agents of Development*. — The Haag: The African Diaspora Policy Centre, 2014. — P. 35.

²⁵¹ Radcliffe L. *A Muslim lobby at Whitehall? Examining the role of the Muslim minority in British foreign policy making*. // *Islam and Christian-Muslim Relations*. — 2004. — Vol. 15. — № 3. — P. 365—386.

²⁵² Heath A. F., Fisher S. D., Rosenblatt G., Sanders D., Sobolewska M. *The Political Integration of Ethnic Minorities in Britain*. — Oxford: Oxford University Press, 2013. — P. 63.

сопровождаться сотрудничеством не только с другими иммигрантами, но и с профсоюзами, неправительственными организациями и движениями.

Для мигрантов из третьих стран возможны и такие формы политического участия, как протесты и демонстрации. Примером здесь могут служить выступления курдов в нескольких европейских странах, спровоцированные арестом их лидера — А. Оджалана. В ноябре 1998 г. после того, как А. Оджалан был арестован в Италии, сотни курдов приехали в Рим, чтобы выразить ему свою поддержку. Вскоре массовые демонстрации прошли и в других итальянских городах, а также в Германии.²⁵³ Другой иллюстрацией являются протесты с участием беженцев против депортации и упразднения постоянного вида на жительство для этой группы иммигрантов, прошедшие в 2016 г. в Стокгольме и еще 14 городах Швеции.²⁵⁴ Такие неконвенциональные формы политического участия, как беспорядки и неповиновение, хотя и встречаются в среде иммигрантов, но носят, скорее маргинальный характер.²⁵⁵ Одним из ярких примеров здесь могут быть массовые беспорядки во Франции осенью 2005 г., в которые были вовлечены натурализованные мигранты и молодежь с миграционным бэкграундом.

К концу 1990-х гг. в государствах Европейского Союза сложились три основные модели политического участия иммигрантов, разница между которыми заключается в признании (или отказе в признании) групповых прав. Как и в случае «старых» меньшинств, численно доминирующие этносы принимающих обществ могут рассматривать мигрантов как сообщества, имеющие собственные запросы, а могут, напротив, настаивать на приоритете прав личности. В связи с этим, политическое участие мигрантов может быть описано в рамках одной из следующих моделей — «индивидуальных прав», «мультикультурной» или «корпоративной». Первая из них подразумевает равный доступ для иммигрантов наряду с членами принимающих обществ к государственным институтам, рынку труда и образованию. Организации иммигрантов хотя и существуют, но не получают государственной поддержки, льгот и преференций, являясь реализацией индивидуальных прав на создание добровольных ассоциаций. Консультативные органы не имеют серьезных полномочий и служат площадкой для обмена мнениями, но не структурами, участвующими в выработке и принятии политических решений. Примером страны, наиболее близкой к такой модели, была и остается Франция.²⁵⁶

Мультикультурная модель также базируется на преобладании индивидуальных прав, но ее отличительной чертой является то, что сообщества мигрантов могут заявлять о своих культурных требованиях. Органы управления рассматривают иммигрантские сообщества как составную часть населения и удовлетворяют некоторые их запросы. Сами иммигранты могут использовать не только существующие консультативные органы и площадки для диалога, но и коллективные действия для озвучивания своих позиций. Такой модели во многом соответствует Соединенное Королевство.²⁵⁷

В основе корпоративной модели, напротив, заложено удовлетворение, в первую очередь, групповых прав. Государство осуществляет поддержку ассоциаций иммигрантов и создает структуры, которые служат не только для консультаций и налаживания диалога, но и для выработки предложений по изменению ситуации в социально-экономической и политической сферах. В этой модели иммигрантские сообщества включены в процесс принятия решений на локальном, региональном и национальном уровнях. В отличие от мультикультурной модели, которая предполагает выстраивание отношений между

²⁵³ Ахмедов Т.А. Борьба лидера рабочей партии Курдистана А. Оджалана за свободу и политическую деятельность в конце 90-х гг. XX в. // Вестник Томского государственного университета. — 2018. — № 426. — С. 49.

²⁵⁴ Bekaj A., Antara L. Op. cit. — P. 64—65.

²⁵⁵ Bevelander P., Spång M. Op. cit. — P. 39.

²⁵⁶ Entzinger H. Immigrants' Political and Social Participation in the Integration Process. // Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies. — Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. — P. 23.

²⁵⁷ Ibid.

мигрантами и органами управления принимающих обществ «снизу–вверх», здесь используется подход «сверху–вниз». Другими словами, власти сами создают рамку взаимодействия, а не реагируют на запросы иммигрантских сообществ. В конце 1990-х гг. ближе всего к этой модели подошли Нидерланды.²⁵⁸ Однако сейчас среди стран–членов ЕС нет ни одного государства, в котором политическое участие мигрантов из третьих стран соответствует корпоративной модели. Таким образом, степень политической и социальной активности меньшинств во многом зависит не только от их мотивации, но и от структуры политических возможностей, предоставляемых принимающим обществом.²⁵⁹

Важно отметить, что политическое участие мигрантов из третьих стран не ограничивается их активностью в принимающих обществах. Существенная часть иммигрантов (преимущественно — ненатурализованных) продолжают поддерживать связь с государствами происхождения и влиять на происходящие в них процессы. Так, они могут оказывать поддержку политическим режимам в собственных странах, или, напротив, являться их активными критиками. Эмигранты спонсируют политические партии в государствах исхода, а также лоббируют интересы определенных политических сил в институтах принимающих обществ.²⁶⁰ Примером здесь могут служить акции в поддержку Евромайдана, организованные выходцами из Украины в декабре 2013 г. во многих странах мира.²⁶¹ Наконец, немало мигрантов принимают участие в выборах в национальные органы управления государств, гражданами которых они являются. Новые технологии и средства коммуникации позволяют им поддерживать тесные отношения с общественными и политическими силами стран исхода. В свою очередь властным институтам государств происхождения мигрантов становится сложно контролировать политическую деятельность соотечественников за рубежом, особенно, если последние настроены оппозиционно.²⁶²

В связи с этим многие страны заинтересованы в том, чтобы оказывать влияние на политическую позицию своих граждан, проживающих за пределами родины. Дипломатические и иные государственные представительства организуют мероприятия, приуроченные к важным национальным праздникам, финансируют программы изучения и поддержки языка и культуры, а также проводят конференции зарубежных соотечественников. Некоторые государства создают средства массовой информации, ориентированные на эмигрантскую аудиторию, с целью не только информирования о происходящих событиях, но формирования/поддержания позитивного имиджа стран происхождения и их органов управления.²⁶³

Помимо этого государства собирают данные для выстраивания стратегий поддержания связей с отдельными эмигрантами и диаспорами, в т. ч. способствуют созданию и деятельности организаций соотечественников, учреждают специальные правительственные структуры для координации взаимодействия с ними. Основными целями, которые преследуют страны исхода, являются контроль над политической активностью диаспор и возможность лоббирования собственных интересов в государствах, где проживают зарубежные соотечественники.²⁶⁴

В научной литературе нет консенсуса относительно того, какой эффект оказывает политическое участие мигрантов в жизни государств происхождения на интеграцию в принимающие общества. В начале 2000-х гг. доминирующим являлось представление, что

²⁵⁸ Ibid. — P. 24.

²⁵⁹ Koopmans R., Statham P. Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: an Opportunity Structure Approach. // Koopmans R., Statham P. (eds.) *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*. — Oxford: Oxford University Press, 2000. — P. 13—56.

²⁶⁰ Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th. Op. cit. — P. 19—20.

²⁶¹ Rigoni A. *Democratic Participation for Migrant Diasporas*. Report. Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons. — Council of Europe. Parliamentary Assembly, 2013. — P. 14.

²⁶² Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th. Op. cit. — P. 21.

²⁶³ Ibid. — P. 9—10.

²⁶⁴ Ibid. — P. 11.

тесная связь со странами исхода препятствует интеграции.²⁶⁵ Считалось, что поддержание мигрантами связи с государствами происхождения, как и политика этих стран в отношении зарубежных соотечественников, оказывают негативный эффект на интеграцию в принимающие общества. Так, во-первых, они порождают конфликты внутри той или иной общины иммигрантов, часть представителей которой поддерживают политические процессы в государстве происхождения, а другие, напротив, являются их критиками. Это приводит к разрушению солидарности и чрезмерной политизации создаваемых иммигрантами ассоциаций, отвлекая членов последних от процессов, происходящих в принимающих обществах. Во-вторых, в случае наличия противоречий (или даже конфликтов) между государствами исхода и пребывания, мигрантам приходится делать выбор. Сильная политическая связь со страной происхождения может определять такой выбор и в некоторых случаях приводить к трагическим последствиям. Особенно активно этот вопрос обсуждался после 11 сентября 2001 г.²⁶⁶

Затем в центре внимания исследователей оказался вопрос о «двойной лояльности» — способности мигрантов найти баланс между интересами двух государств — исхода и пребывания. Сейчас все больше доказательств набирает точка зрения, что политическое участие в жизни страны происхождения стимулирует политическую активность в принимающем государстве.²⁶⁷ Хотя страны происхождения зачастую проводят политику укрепления лояльности к ним со стороны соотечественников, проживающих за рубежом, это приводит к политической инкорпорации мигрантов, побуждает их к объединению и созданию собственных организаций. Другими словами, мигранты становятся политически активными, и их активность постепенно оказывается связанной не только с государством исхода, но и страной пребывания.²⁶⁸ Эта позиция во многом согласуется с одним из направлений Европейской повестки по интеграции граждан третьих стран, а именно — с формированием транснациональных связей и выстраиванием взаимовыгодных отношений между диаспорами и странами исхода.

Роль диаспор и стран происхождения в интеграции иммигрантов

Взаимодействие мигрантов со странами происхождения и пребывания имеет огромное значение как для самих мигрантов, так и для отправляющих и принимающих обществ.²⁶⁹ В результате глобализации такие отношения перешагнули через государственные границы и обусловили транснациональность миграционных потоков. Концепция транснациональности опирается на наличие многочисленных форм взаимодействия и коммуникации, связывающих людей и институты на межличностном, межгосударственном, межрегиональном и глобальном уровнях.²⁷⁰

Несомненно, существуют значительные различия между транснационализмом, инициированным государственными органами («сверху») и самим обществом («снизу»). Колониальные империи прошлого и современные транснациональные корпорации могут служить примерами транснациональных объединений «сверху». Транснационализм «снизу» инициируется индивидами или группами людей, как например, бирадари (братства) выходцев из Южной Азии в Европе, которые воспроизводят традиционные социальные структуры в стране пребывания и поддерживают связи со странами происхождения.²⁷¹ Зачастую эти два типа транснационализма сосуществуют и дополняют друг друга. Например, мигранты турецкого происхождения в Германии и Австрии

²⁶⁵ Ibid. — P. 6.

²⁶⁶ Gsir S. Op. cit. — P. 7.

²⁶⁷ Zapato-Berrero R., Gabrieli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin Th. Op. cit. — P. 7—8.

²⁶⁸ Gsir S. Op. cit. — P. 8.

²⁶⁹ Poston D. L., Micklin M. (eds) Handbook of Population. — Springer: Kluwer Academic/Plenum Publisher, 2005.

²⁷⁰ Vertovec S. Op. cit.

²⁷¹ Котин И. Ю. Побег баньяна: Миграция населения из Индии и формирование «узлов» южноазиатской диаспоры. — СПб: Петербургское Востоковедение, 2003.

самостоятельно создали свои общины в принимающих странах, но сейчас также пользуются поддержкой турецкого правительства.²⁷²

Транснационализм важен в контексте изучения взаимосвязей между странами происхождения и пребывания мигрантов, укрепившихся в результате активизации миграционных потоков. Поскольку общины иммигрантов оказываются одновременно вовлеченными в экономическую, политическую и социальную активность в нескольких странах, они становятся заинтересованы в обеспечении нормальных условий жизни и работы как в принимающем государстве, так и в стране происхождения их членов. В случае если представители определенной общности рассеяны по разным странам мира, как, например, курды, евреи, турки, цыгане и т. д., транснациональная деятельность может распространяться на все задействованные государства вне зависимости от места пребывания мигранта. В результате, такие транснациональные общины стали во многом виртуальными явлениями. Они существуют и взаимодействуют, используя современные средства коммуникации, но не предполагают физической близости в пространстве, способствуя при этом изменению идентичности их участников, осознающих себя причастными к более, чем одной группе, обществу и государству.²⁷³

В последние годы международные организации (Совет Европы, ООН) и наднациональные структуры (Европейский Союз) стали уделять особое внимание роли общин иммигрантов в процессе интеграции. В современном политическом языке речь идет, в первую очередь, о диаспорах, что вносит определенную сложность в научный анализ. Как отмечают исследователи, само понятие «диаспора» является чрезвычайно размытым и многозначным.²⁷⁴ Согласно одной из точек зрения, диаспоры возникли как результат перемещения или вытеснения определенной группы людей при сохранении эмоциональной связи со страной происхождения, которая часто превращается в воображаемое пространство.²⁷⁵ В связи с этим для диаспор свойственна консервация изначальных ценностных ориентиров и установок, что затрудняет интеграцию их членов в принимающие общества.

К началу XXI в. доминирующим было представление о диаспорах как транснациональных сообществах особого типа, для членов которых характерными являлись опыт миграции из страны происхождения, разделяемый миф о доме, сильное этническое самосознание, устойчивая связь друг с другом, а также надежда на возвращение на родину. Трактующее таким образом понятие описывало и еврейскую общину, и сообщества трудовых мигрантов.²⁷⁶ Проблема такого представления состоит в том, что оно базируется на «предвзятости укоренения» (*sedentary bias*). То есть идея, что люди «принадлежат» определенному месту и идентифицируют себя и других через эту принадлежность.²⁷⁷

В течение последних двух десятилетий смысловое наполнение термина «диаспора» претерпело определенные изменения. Так, им обозначают, например, группу мигрантов, интегрированную в принимающее общество, члены которой сохраняют взаимоотношение со страной происхождения и ее культурой. При этом речь идет не столько о символическом измерении культуры, сколько о прочных экономических и политических связях.²⁷⁸ Во многом этот термин оказался «присвоен» мигрантами, вовлеченными в транснациональные

²⁷² Davy U. Integration of Immigrants in Germany: a Slowly Evolving Concept. // European Journal of Migration and Law. — 2005. — Vol. 7. — No. 2 — P. 123—144.

²⁷³ Levitt P. The Transnational Villagers. — Berkeley: University of California Press, 2001.

²⁷⁴ Молодикова И. Н., Емельянова Л. Л., Лялина А. В. Взаимодействие с диаспоральными организациями как ключ к успешной политике интеграции мигрантов в ЕС. // Балтийский регион. — 2018. — Т. 10. — № 3. — С. 67.

²⁷⁵ Anwar M. The Myth of Return: Pakistanis in Britain. — London: Heinemann, 1979.

²⁷⁶ Sinatti G., Horst C. Migrants as Agents of Development. Diaspora Engagement Discourse and Practice in Europe. // Ethnicities. — 2015. — Vol. 15(1). — P. 135.

²⁷⁷ Ibid. — P. 141.

²⁷⁸ Rigoni A. Op. cit. — P. 5.

связи с государством исхода.²⁷⁹ Таким образом, в современных представлениях о диаспоре страна происхождения больше не является воображаемым пространством, с которым существует преимущественно эмоциональная связь. Напротив, она рассматривается как важная часть реальной жизни иммигрантов. Контакты с ней имеют многоплановый характер, включая экономическое, социальное и политическое взаимодействие.

Отношение к странам происхождения и диаспорам как важным акторам интеграции иммигрантов стало формироваться в государствах–членах ЕС не так давно. До этого обоюдный интерес к диаспорам со стороны стран исхода и приема был связан преимущественно с концепцией развития. В основе этой концепции, с одной стороны, лежит представление о том, что добровольная миграция людей обусловлена недостаточным уровнем развития их собственных государств. Соответственно, если уровень развития стран исхода и приема будет сопоставимым, то мигранты вернуться в свои государства.²⁸⁰ Поэтому в некоторых странах Европы уже достаточно давно существовали программы содействия развитию государств происхождения. Например, во Франции в 1970-х гг. использовался подход «со-развития» (*co-développement*), целью которого являлось создание благоприятных условий в странах исхода для возвращения в них мигрантов, проживавших в этом европейском государстве.²⁸¹ Таким образом, со стороны принимающих обществ интерес к концепции развития был обусловлен восприятием иммигрантов как временного явления.

С другой стороны, страны исхода, также заинтересованные в собственном развитии, зачастую рассматривают диаспоры как важный ресурс для этого.²⁸² Поддержку такому представлению обеспечивают, в т. ч. объемы денежных переводов эмигрантов. Например, 30-миллионная диаспора выходцев с африканского континента ежегодно отправляет в страны своего происхождения около 40 млрд. евро.²⁸³ Нередки случаи оказания помощи со стороны диаспор своим государствам происхождения в экстремальных ситуациях. Так, в мае 2014 г. выходцы из Сербии оказали существенную финансовую помощь стране исхода для ликвидации последствий разрушительного наводнения.²⁸⁴ В целом, вовлечение диаспор в развитие государств происхождения очерчивается тремя измерениями: (1) человеческим капиталом,²⁸⁵ (2) дополнительным иностранным доходом и (3) возможными инвестициями.²⁸⁶ Следовательно, со стороны стран исхода очевидна заинтересованность в диаспорах как одном из агентов развития.

Концепция развития критикуется за то, что она также базируется на «предвзятости укоренения».²⁸⁷ Более того, на первый взгляд, она не предполагает интеграцию членов диаспор в принимающие общества. Так, с позиции стран приема она должна обеспечить возвращение мигрантов на родину. Однако, как было отмечено ранее, органы управления Европейским Союзом признали, что рассмотрение иммиграции как временного явления является ошибочным. Для государств исхода важными являются и возможная реэмиграция, и вовлеченность соотечественников, проживающих за рубежом, в жизнь стран происхождения. В то же время, хорошая интеграция иммигрантов на рынке труда в принимающих государствах не противоречит интересам государств исхода, напротив, она

²⁷⁹ Sinatti G., Horst C. Op. cit. — P. 136.

²⁸⁰ Ibid. — P. 145—147.

²⁸¹ Ibid. — P. 138.

²⁸² Ibid. — P. 135.

²⁸³ Aman M. Op. cit. — P. 4.

²⁸⁴ Rigoni A. Op. cit. — P. 14.

²⁸⁵ Рассмотрение соотечественников за рубежом как источника человеческих ресурсов характерно и для современной России. Однако в отличие от стран Европы, подавляющее большинство тех, кого в РФ причисляют к этой категории, не являются мигрантами. Это люди, оказавшиеся жителями других государств, в результате распада СССР, а также их потомки. Подробнее об этом см. Главу 3.1.

²⁸⁶ Weinar A. *Emigration Policies in Contemporary Europe*. — CARIN-East Research Report 2014/01. — Florence, 2014. — P. 5.

²⁸⁷ Sinatti G., Horst C. Op. cit. — P. 147.

им отвечает, поскольку ведет к увеличению ресурсов, которые потенциально могут быть вложены в их развитие.

Рассмотрение интеграции как трехстороннего процесса, в который в качестве основных акторов вовлечены сами мигранты, государства исхода и приема, является новым подходом, находящимся в стадии становления. Многие страны, имеющие многочисленные диаспоры, перешли от контроля над членами последних к оказанию поддержки их экономической, а также — в некоторых аспектах — социальной и политической интеграции.²⁸⁸ Одним из наглядных примеров такой трансформации является изменение политики Марокко в отношении своих соотечественников за рубежом.²⁸⁹ Так, до первой половины 1990-х гг. руководство Марокко активно препятствовало интеграции и развитию политического участия эмигрантов, опасаясь, что оппозиционно настроенные к политическому режиму выходцы из этой страны станут влиять на ситуацию в государстве происхождения. Через сеть государственных и лояльных режиму институтов (посольств, консульств, мечетей и подконтрольных правительству организаций) оно активно препятствовало включению эмигрантов в профсоюзную и партийную деятельность. Однако в течение последних лет Марокко выстроило эффективную стратегию вовлечения своих европейских диаспор, которая базируется, с одной стороны, на интеграции эмигрантов в принимающие общества, а с другой стороны, на формировании у них лояльности в отношении страны происхождения.²⁹⁰

Основными механизмами участия государств исхода в интеграции их эмигрантов являются двусторонние договоры со странами приема, а также переговоры в рамках международных форумов. Посредством билатеральных договоренностей государства происхождения, как правило, способствуют интеграции своих эмигрантов на рынке труда. Такой механизм используется также для создания благоприятных условий в сфере социального обеспечения.²⁹¹ В редких случаях посредством двусторонних договоров решается и вопрос с натурализацией — предоставлением двойного или второго гражданства.²⁹² Многостороннее взаимодействие, в котором принимают участие страны исхода, приема, а также диаспоральные организации осуществляется на международных переговорных площадках, например, в рамках Глобального форума по миграции и развитию (ООН), а также Совместной инициативы в области миграции и развития Европейской комиссии и Организации объединенных наций.²⁹³

Участие государств происхождения и самих диаспор в интеграции имеет на настоящий момент и ряд сложностей. Во-первых, использование практики двусторонних договоренностей как одного из основных механизмов означает, что этот процесс, сильно централизован, а также, по своей сути, является межгосударственным. В связи с этим такие важные участники интеграции, как региональные и местные органы управления и общественные организации и инициативы оказываются практически из него исключенными.²⁹⁴ Во-вторых, содействие социокультурной интеграции иммигрантов является той областью, где интересы стран исхода и приема заведомо являются разнонаправленными. Так, государства происхождения заинтересованы в поддержке собственных культур и языков за рубежом, что позволяет им, в т. ч. сохранять связь со своими диаспорами. Напротив, страны пребывания мигрантов рассматривают овладение иммигрантами языками принимающих обществ как важную часть их социальной, культурной и политической интеграции. В то же время, подготовка к миграции, которая

²⁸⁸ Weiner A., Desiderio M. V. *Supporting Immigrant Integration in Europe? Developing the Governance for Diaspora Engagement*. — Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2014. — P. 17.

²⁸⁹ Марокко наряду с Турцией является государством, имеющим наиболее крупные диаспоры в странах-членах Европейского Союза.

²⁹⁰ Weiner A., Desiderio M. V. *Op. cit.* — P. 18—19.

²⁹¹ *Ibid.* — P. 28—29.

²⁹² *Ibid.* — P. 33.

²⁹³ *Ibid.* — P. 31.

²⁹⁴ *Ibid.* — P. 32.

включает в себя не только подготовку к будущей трудовой деятельности (например, повышение и признание квалификации, овладение востребованными специальностями), но и получение знаний о принимающих обществах и изучение их языков, заявлена в качестве одного из приоритетов интеграции иммигрантов в государствах–членах ЕС.

Важно подчеркнуть, что диаспоры являются партнерами стран исхода и приема в вопросах интеграции и активными акторами в выстраивании диалога между принимающими обществами и иммигрантами. Помимо этого они выступают в качестве лоббистов на рынке труда и в социальной сфере, поддерживают предпринимательскую деятельность своих членов, оказывают содействие наиболее уязвимым группам, а также отстаивают права мигрантов.²⁹⁵ Другими словами, они не просто служат ресурсом для государств происхождения и «контактным лицом» для органов управления стран пребывания, но являются важным игроком в интеграции мигрантов из третьих стран.

Таким образом, интеграция иммигрантов в государствах–членах Европейского Союза — это многовекторный и многоакторный процесс. Она включает в себя интеграцию в экономической, социальной, культурной и политической сферах. В этот процесс сейчас вовлечены страны исхода мигрантов (преимущественно в лице центральных органов управления), государства приема (от органов власти национального, регионального и местного уровней до общественных организаций и инициатив), сами мигранты, их организации и диаспоры, а также наднациональные (ЕС) и международные (Совет Европы, ООН) структуры. В то же время интеграция иммигрантов протекает неравномерно. Так, в некоторых сферах (в первую очередь, экономической) уже достигнут значимый прогресс, в других областях (культура и политика) пока в целом существуют скромные достижения. К тому же, являясь прерогативой стран–членов, степень развитости политики по интеграции иммигрантов сильно различается в государствах ЕС. Некоторые из них демонстрируют относительно высокий уровень адаптации собственного законодательства к интеграционным задачам. В других, напротив, существуют нормативные препоны для успешной интеграции иммигрантов.

²⁹⁵ Молодикова И. Н., Емельянова Л. Л., Лялина А. В. Указ. соч. — С. 67.