

---

Трудовая миграция  
и политика интеграции мигрантов  
в Германии и России

---

Санкт-Петербургский государственный университет  
Факультет политологии

# ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ И ПОЛИТИКА ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В ГЕРМАНИИ И РОССИИ

*Печатается по решению  
Редакционно-издательского совета факультета политологии  
Санкт-Петербургского государственного университета*



САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

**СТРАТЕГИЯ**  
Центр гражданских, социальных, научных и культурных инициатив

  
СКИФИЯ  
принт

Санкт-Петербург  
2016

ББК 60.54 66.5 66.0 65.248  
УДК 325.1, 314.7, 331.556.4  
Т78

Коллективная монография издана при финансовой поддержке  
Фонда имени Фридриха Эберта в Российской Федерации  
и Центра гражданских, социальных, научных и культурных инициатив «СТРАТЕГИЯ»

Рецензенты:

*С. Г. Еремеев*, д-р экономических наук, проф., декан факультета политологии  
Санкт-Петербургского государственного университета  
*Н. Г. Скворцов*, д-р социологических наук, проф., декан факультета социологии  
Санкт-Петербургского государственного университета

*Печатается по решению  
Редакционно-издательского совета факультета политологии  
Санкт-Петербургского государственного университета*

**Т78 Трудовая миграция и политика интеграции мигрантов в Германии и России :**  
Коллективная монография / Редактор и составитель М. С. Розанова. Перевод с  
английского языка М. С. Розановой и А. Б. Лесохина. — СПб.: Центр гражданских,  
социальных, научных и культурных инициатив «СТРАТЕГИЯ»; Скифия-принт,  
2016. — 192 с.

Коллективная монография подготовлена по материалам докладов, с которыми выступили эксперты Международной конференции «Трудовая миграция и интеграция мигрантов в Германии и России: сравнительный анализ», проходившей 9–10 апреля 2015 года в Санкт-Петербургском государственном университете (Санкт-Петербург, Россия). Обобщены представления ведущих экспертов в области политологии, государственного управления, социологии, экономики и юриспруденции о демографических вызовах XXI века, процессах современной трудовой миграции и механизмах их регулирования в России и Германии. Подробно освещаются научные подходы к реализации миграционной и интеграционной политики, представлен анализ конкретных ситуаций на примере региональных программ по адаптации и интеграции мигрантов, система мониторинга их эффективности, а также общие проблемы формирования общественного мнения по вопросам миграционной политики и практики. Издание на русском и английском языках.

Монография адресована преподавателям, научным работникам, студентам и аспирантам, широкому кругу специалистов в области миграционной политики и государственного управления, а также всем читателям, интересующимся вопросами трудовой миграции, миграционной политики и интеграции мигрантов.

ISBN 978-5-98620-209-9

© Центр гражданских, социальных,  
научных и культурных инициатив  
«СТРАТЕГИЯ», 2016  
© ООО «Скифия-принт», 2016  
© Коллектив авторов, 2016

# Содержание

Благодарности	7
Предисловие: Проблемы и перспективы миграционной политики в России и Германии (обзор международной научной конференции) <i>Марья Розанова</i>	9

## Раздел I. Современная трудовая миграция в России

Глава 1. Феномен «новых иммиграционных стран»: российский случай в общеевропейском контексте <i>Владимир Малахов</i>	19
Глава 2. Трудовые мигранты в контексте проблем демографического, экономического и социального развития России <i>Владимир Мукомель</i>	33
Глава 3. Транснациональная миграция в Россию и интеграционный потенциал трудовых мигрантов <i>Сергей Абашин</i>	43

## Раздел II. Механизмы регулирования трудовой миграции и социально-экономические гарантии для мигрантов

Глава 4. Привлечение рабочей силы и свобода экономической деятельности в Европе <i>Ян Кремерс</i>	59
Глава 5. Правовое регулирование деятельности высококвалифицированных иностранных работников в Германии: законодательство и практика применения <i>Ганс Дитрих фон Леффельхольц</i>	77
Глава 6. Право на пенсию и демографическая составляющая в Германии и России: сравнительный анализ <i>Ольга Гулина</i>	97

**Раздел III. Новая эпоха миграционной политики:  
комплексная интеграция мигрантов**

Глава 7. Многоуровневое управление в реализации политики интеграции мигрантов <i>Фридрих Хекманн</i>	109
Глава 8. Интеграционный мониторинг в Германии. Эмпирическое исследование процессов интеграции иммигрантов (на примере федеральной земли Гессен) <i>Ингрид Вилкенс</i>	119
Глава 9. Рост этнического многообразия и толерантность в крупных городах России: «случай» Санкт-Петербурга <i>Валерий Ачкасов</i>	141
Глава 10. Россия — новая иммиграционная страна? Динамика изменения подходов к интеграции мигрантов: от политики толерантности к «миграционной полиции» (на примере Санкт-Петербурга) <i>Марья Розанова</i>	157
Глава 11. Образ мигрантов в общественном сознании и СМИ в Германии <i>Ферри Пауш</i>	177
Об авторах	185
Об организаторах	189

## Благодарности

Авторы выражают глубокую благодарность Фонду имени Фридриха Эберта в Российской Федерации за возможность публикации данной монографии и проведения первой Международной конференции «Трудовая миграция и интеграция мигрантов в Германии и России: сравнительный анализ». Отдельное спасибо руководителю Фонда (с 2013 по 2015 г.) д-ру **Рудольфу Траубу-Мерцу** за великодушную поддержку и активное участие в мероприятиях, а также сотрудникам Фонда — **Юлии Евгеньевне Тарасовой** и канд. ист. наук **Вере Сергеевне Дубиной** за всестороннюю помощь в организации и проведении международной конференции.

Особую признательность авторы выражают организаторам: Санкт-Петербургскому государственному университету, в частности декану факультета политологии — д-ру полит. наук, проф. **Станиславу Германовичу Еремееву**; заведующему кафедрой этнополитологии — д-ру полит. наук, проф. **Валерию Алексеевичу Ачкасову** и старшему преподавателю кафедры — канд. полит. наук **Александру Андреевичу Никифорову**; волонтерам факультета политологии — студентам и магистрантам, особенно **Марии Сергеевне Единовой**; Центру гражданских, социальных, научных и культурных инициатив «СТРАТЕГИЯ» в лице Председателя — канд. филос. наук **Марьи Сергеевны Розановой**, а также Европейскому форуму миграционных исследований в лице директора — д-ра **Фридриха Хекманна**.

Особые слова благодарности и признательности — **Кристиану Дж. Смит** за существенный меценатский вклад в поддержку данного издания и развитие российско-германских научных инициатив и всем докладчикам и участникам конференции за неоценимый вклад в реализацию российско-германского проекта по миграционной политике и трудовой миграции.



## Предисловие

# Проблемы и перспективы миграционной политики в России и Германии (обзор международной научной конференции)

*Марья Розанова*

В коллективной монографии представлены работы основных докладчиков Международной конференции «Трудовая миграция и интеграция мигрантов в Германии и России: сравнительный анализ», которая состоялась 9–10 апреля 2015 г. в Санкт-Петербургском государственном университете<sup>1</sup>.

Актуальность темы конференции связана с общими вызовами для обеих стран: проблемы трудовой миграции и интеграции мигрантов остро стоят как в странах Европейского союза, сравнительно недавно открывших двери для масштабной трудовой миграции, так и в России, где остаются нерешенными системные проблемы в миграционной сфере. Постепенно происходящая трансформация структуры транснациональной миграции в России позволяет выявить определенное сходство со сложными миграционными процессами в Западной Европе 20–30-летней давности, которые стали предвестниками начала перехода ряда европейских государств к модели иммиграционных стран. В связи с запоздалым включением России в мировой процесс глобальных миграций европейский опыт, особенно опыт Германии, может послужить основой для последующего прогнозирования миграционных процессов и стратегического планирования в области трудовой миграции и иммиграции в России. В данном контексте сравнительный анализ опыта двух стран, принимающих значительные миграционные потоки, является особенно важным и ценным для современной России.

Конференция стала площадкой для обсуждения следующих тем:

- современные тенденции трудовой миграции в России и Германии;
- демографические тренды и проблемы стареющих обществ западных стран;
- проблемы обеспечения социально-экономических прав трудовых мигрантов;



- регулирование миграции на общеевропейском и национальном уровне в государствах — членах ЕС;
- особенности реализации миграционной политики и политики интеграции мигрантов на региональном уровне (на примере Санкт-Петербурга и земли Гессен);
- усиление позиций праворадикальных политических партий и движений в принимающих странах и формирование стереотипов восприятия мигрантов в общественном сознании.

На открытии конференции с приветственным обращением к участникам выступили декан факультета политологии СПбГУ д-р экон. наук, проф. **Станислав Еремеев**, руководитель филиала Фонда имени Фридриха Эберта в России д-р **Рудольф Трауб-Мерц**, советник Посольства Федеративной Республики Германия в РФ **Райнер Хаунрайтер**, депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга **Ирина Иванова**, первый заместитель председателя Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге **Вадим Окрушко** и помощник начальника Управления Федеральной миграционной службы по Санкт-Петербургу и Ленинградской области **Виталий Ильченко**.

На конференции с докладами выступили ведущие ученые — исследователи и практики — в сфере демографии, трудовой миграции и трудовых отношений, а также миграционной политики и политики интеграции мигрантов.

В своих выступлениях руководитель Сектора изучения миграционных и интеграционных процессов Института социологии Российской академии наук д-р соц. наук **Владимир Мукомель** и директор РУСМПИ — Института миграционной политики — д-р **Ольга Гулина** обозначили сходные тенденции и прогнозы развития демографических процессов в Германии и России и акцентировали внимание на том, что обе страны нуждаются в постоянном массовом миграционном притоке для обеспечения потребностей рынка труда в ближайшие десятилетия.

Почетный профессор сравнительной политологии и миграционных исследований Вестфальского университета **Дитрих Тренхардт** в докладе «Распределение трудовой миграции в условиях различных режимов труда и социального обеспечения в странах Европейского союза» на основе сравнительного анализа регулирования трудовой миграции в государствах — членах ЕС продемонстрировал, что дискуссии о транснациональной миграции не должны сводиться к вопросам открытых или закрытых границ. Для повышения эффективности управления процессами в области трудовой миграции значимым является не «пограничный контроль», а внутренние национальные правила и регуляторы. В странах с недостаточно развитыми механизмами регулирования имеет место растущее неравенство и социальная напряженность, которые могут провоцировать протестные движения против трудовых мигрантов. Напротив, интегрированность мигрантов в национальную систему трудовых отношений позволяет не допускать дискриминации и способствует гармонизации социальных отношений. ЕС создает открытый рынок труда, но в каждой отдельной стране система трудовых отношений по-прежнему формируется на основе национальной и региональной политики и с учетом имеющихся традиций.

Механизмы регулирования рынков труда и системы социального обеспечения являются определяющими для миграционных потоков. Таким образом, миграция со временем может усугублять неравенство и стать разрушительным фактором для экономической системы, или, напротив, при условии успешной интеграции иммигрантов в социальную ткань, сделать страну более жизнеспособной и способствовать ее динамичному развитию. Тем самым «иммиграция — это и вызов, и шанс».

В докладе «Транснациональная миграция в Россию и интеграционный потенциал трудовых мигрантов», представленном именованным профессором по антропологии миграции Европейского университета в Санкт-Петербурге, д-ром ист. наук **Сергеем Абашиным**, освещалась транснациональная миграция в Россию из стран бывшей советской Центральной Азии — главных доноров трудовой миграции. К характерным особенностям этой миграции относятся: экономическая мотивация, низкий уровень квалификации рабочей силы, циркулярный характер миграции, отсутствие у мигрантов стратегии интеграции в российское общество. На данный момент в этой модели происходят изменения, появляются новые факторы и мотиваторы, меняется структура миграционного потока и жизненные планы самих мигрантов. Как ни странно, помимо экономических мотиваторов трудовой миграции в Россию из стран Центральной Азии, достаточно сильным фактором является психологический: значительная часть молодых людей считает, что если они не работали в России, то они лишены важного жизненного опыта. В целом можно утверждать, что на сегодняшний день в России преобладает модель транснациональной миграции и практически отсутствуют предпосылки к реализации концепции интеграции трудовых мигрантов.

Председатель межрегионального профсоюза «Рабочая ассоциация» и депутат Законодательного Собрания Ленинградской области **Алексей Этманов** в своем докладе «Нестандартная занятость в Санкт-Петербурге и Ленинградской области: замещение постоянных рабочих мест» отметил, что положение и условия труда трудовых мигрантов в России невозможно рассматривать в отрыве от общего положения работников — граждан России. На сегодняшний день ни одна российская политическая партия реально не представляет законные интересы работников и не выступает в защиту их прав. Сами работники не в состоянии выстроить эффективную систему защиты и зачастую лишены возможности донести свое мнение до тех, кто принимает решения. Например, после принятых в 2012 г. изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» способы отстаивания прав работников оказались предельно ограничены. На практике только одиночные пикеты не рассматриваются представителями органов государственной власти, в частности силовыми структурами (ФСБ, МВД (в том числе Управление по противодействию экстремизму, или так называемый Центр «Э»)), как протестные или оппозиционные акции. Зачастую любые выступления приравниваются к акциям гражданского неповиновения или квалифицируются как действия экстремистского характера, направленные на «раскачивание» сложившегося общественного порядка. Таким образом, для выстраивания гармоничной системы труда — как для местных работников, так и для трудовых мигрантов — необходимо создавать механизмы представления их интересов, донесения мнения и участия в принятии решений. Руководитель Фонда имени Фридриха Эберта в РФ д-р **Рудольф**

**Трауб-Мерц** отметил, что на данный момент необходимо выступать не столько за расширение перечня прав и гарантий для трудовых мигрантов, сколько, в первую очередь, бороться с неудовлетворительными условиями труда. Такая работа является особенно значимой как для граждан страны, так и для трудовых мигрантов в долгосрочной перспективе. В своем выступлении «Модель комплексной поддержки внешних и внутренних трудовых мигрантов в России» председатель правления интеграционного центра «Миграция и Закон» **Гавхар Джураева** осветила проблему отсутствия институализированной системы комплексной поддержки трудовых мигрантов и членов их семей в России. В качестве позитивного примера участия гражданского общества рассматривалась деятельность центра «Миграция и Закон», оказывающего правовую помощь мигрантам и активно участвующего в общественных и экспертных советах при профильных структурах, занимающихся миграционной политикой (в первую очередь, Федеральная миграционная служба). Основная цель такого участия — донесение информации о ситуации в мигрантских сообществах до должностных лиц, ответственных за принятие решений в данной области.

Старший научный сотрудник Амстердамского Института перспективных социально-трудовых исследований (Амстердамский университет), почетный д-р **Ян (Йоханнес) Кремерс** в своем выступлении «Привлечение рабочей силы и свобода экономической деятельности в странах ЕС» рассказал о множественных побочных эффектах политики управления внутренним рынком труда, проводимой институтами ЕС, что представляет угрозу реализации трудовых стандартов и социальной защиты работников. Главный советник IG Metall Bavaria **Вольфганг Мюллер** в выступлении «Защита социально-экономических прав местных работников и трудовых мигрантов (на примере Германии и государств — членов Европейского союза)» охарактеризовал некоторые проблемы рынка труда в странах ЕС, в частности несовершенство регулятивных механизмов привлечения трудовых мигрантов, которые зачастую являются непрозрачными, нелегитимными и неэффективными. Для построения системы, учитывающей баланс прав и законных интересов местных работников и трудовых мигрантов, необходимо устанавливать следующие условия в рамках реализации миграционной политики (на примере Германии): установление гарантий, препятствующих демпингу заработной платы и эксплуатации работников; право для лиц, легально проживающих в Германии, получать доступ к рынку труда; для неграждан ЕС, долгое время проживающих в Германии, право на получение ПМЖ должно гарантироваться в равной степени с гражданами ЕС; облегчение процедуры воссоединения семьи для беженцев. Сотрудница Германского общества по международному сотрудничеству (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*) **Мария Кырчумару** осветила актуальные проблемы системы здравоохранения в Германии. Сфера медицинского обслуживания испытывает, с одной стороны, негативные последствия старения населения (увеличение общей нагрузки), с другой — рост дефицита квалифицированного персонала (в первую очередь медицинских работников первичного звена). В качестве решения данной проблемы возможно использовать механизм регулирования привлечения трудовых мигрантов (на условиях временной занятости) с учетом краткосрочных и долгосрочных прогнозов потребностей системы в квалифицированных кадрах.

Бывший главный экономист и руководитель научно-исследовательского отдела в Федеральном ведомстве по делам миграции и беженцев в Германии д-р **Ганс Дитрих фон Леффельholz** в презентации «Правовое регулирование деятельности высококвалифицированных иностранных работников в Германии: законодательство и практика применения» представил динамику изменений в сфере трудовой миграции: во-первых, с 1998 г. наметился переход от ситуативного регулирования миграционных наборов, исходя из текущих потребностей бизнеса, к системе управления трудовой миграцией с учетом долгосрочной стратегии развития экономики и потребностей рынка труда Германии; во-вторых, переход в 2005 г. от «системы ротации» трудовой миграции к системе, включающей интеграцию мигрантов как неотъемлемую составляющую миграционной политики. Преподаватель Констанцского университета д-р **Барбара Лаубенталь** в выступлении «Изменения в политике в области трудовой миграции: общеевропейский и национальный уровень» продемонстрировала, в какой степени нормы Европейского союза оказывают влияние на миграционное законодательство Германии, способствуя его постепенной либерализации.

Директор Европейского форума миграционных исследований в Университете Отто Фридриха в Бамберге почетный профессор социологии **Фридрих Хекманн** в докладе «Многоуровневое управление в реализации политики интеграции мигрантов» представил модель интеграции, которая в Германии последовательно реализуется на всех уровнях — от федерального до муниципального, а также на уровне институтов гражданского общества и мигрантских сообществ. Он подчеркнул, что реализация комплексной общеевропейской/немецкой федеральной политики интеграции, в основу которой положены одиннадцать общеевропейских базовых принципов интеграции мигрантов<sup>2</sup>, является более значимой для интеграции мигрантов в принимающее общество, чем специальные программы для мигрантов. Руководитель Отдела по исследованию и мониторингу интеграции иммигрантов в Министерстве по социальным вопросам и интеграции земли Гессен д-р **Ингрид Вилкенс** в своей презентации «Интеграционный мониторинг в Германии. Эмпирическое исследование процессов интеграции иммигрантов (на примере федеральной земли Гессен)» представила один из наиболее успешных примеров реализации региональной политики интеграции в Германии; особое внимание уделялось индикаторам эффективности и системе интеграционного мониторинга для определения результативности интеграционных программ и выработки рекомендаций на их основе. Заведующий кафедрой этнополитологии Санкт-Петербургского государственного университета д-р полит. наук, проф. **Валерий Ачкасов** в выступлении «Рост этнического многообразия и толерантность в крупных городах России: “случай” Санкт-Петербурга» и канд. филос. наук, профессор Российского государственного гидрометеорологического университета **Марья Розанова** в докладе «Россия — новая иммиграционная страна? Динамика изменения подходов к интеграции мигрантов: от политики толерантности к “миграционной полиции” (на примере Санкт-Петербурга)» представили трансформацию миграционной политики России на примере Санкт-Петербурга в контексте смены политического курса страны и региональных элит. Данные изменения показывают, что региональные миграционные программы имеют спорадический характер и что на данный момент в России нет предпосылок для создания ин-

ституализированной системы для последовательной реализации миграционной политики и политики интеграции мигрантов. Исполнительный директор Германского фонда интеграции **Ферри Пауш** говорил об особой роли СМИ в формировании общественного мнения по проблемам миграции в Германии, как фактора, в значительной степени определяющего политические предпочтения избирателей и политический дискурс в стране.

Также на конференции был представлен опыт Свердловской области. В своем выступлении «Миграция в Свердловской области» доцент Уральского федерального университета канд. пед. наук **Тамара Куприна** рассказала о корреляции между странами исхода мигрантов и сферами их занятости (например, трудовые мигранты из стран Центральной Азии заняты в строительстве, в сфере жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания (клининг), системе общественного питания; из Китая — в торговле и сельском хозяйстве; из Вьетнама — в швейном производстве; из Кореи — в строительстве; из Филиппин и Таиланда — в сфере услуг (массажные салоны); Франции и Италии — в ресторанном бизнесе). Об отсутствии эффективных механизмов регулирования миграционных процессов свидетельствуют отдельные признаки естественно зарождающейся территориальной сегрегации. Негативной тенденцией также является вытеснение не только мигрантов, но и их детей<sup>3</sup> из широкого общественного пространства. В презентации «Экспертные оценки иммиграционной политики в современной России (на примере Свердловской области)» руководитель Центра исследований социоэкономической динамики Института экономики Уральского отделения РАН д-р экон. наук **Ольга Козлова** совместно со старшим научным сотрудником Института экономики Уральского отделения РАН канд. экон. наук **Еленой Бедриной** представили данные об отношении экспертного сообщества Свердловской области к проблеме миграции. Авторы отметили преобладание в экспертной среде крайне негативных оценок миграции. Распространенными являются следующие аргументы:

- миграция способствует росту межэтнических конфликтов;
- приток мигрантов ведет к ухудшению эпидемиологической обстановки и распространению опасных заболеваний (ВИЧ, туберкулез);
- миграция способствует росту коррупции в структурах, занимающихся регулированием миграционных процессов;
- использование дешевой неквалифицированной иностранной рабочей силы снижает заинтересованность бизнеса в совершенствовании производства и улучшении условий труда.

Фактически респонденты обозначили только один значимый положительный эффект от миграции, а именно то, что «мигранты решают проблемы рынка труда, занимая те непрестижные рабочие места, на которые не хотят трудоустраиваться местные жители».

В целом в докладах экспертов Россия рассматривалась в качестве формирующейся «иммиграционной страны» со своими особенностями, среди которых можно выделить следующие:

- преобладание в миграционном потоке транснациональных мигрантов из стран ближнего зарубежья (преимущественно Центральной Азии), восполняющих дефицит работников низкоквалифицированных профессий, и их неравномерное распределение по территории страны;
- высокий и устойчивый уровень ксенофобии (в частности, в форме этнофобии и мигрантофобии) в российском обществе;
- доминирование неоднозначных и зачастую поляризованных оценок роли трудовой миграции в развитии российской экономики и перспектив миграционной политики — как в экспертной среде в целом, так и у представителей профильных структур органов государственной власти;
- отнесение вопросов реализации государственной миграционной политики преимущественно к ведению «силовых ведомств», что предопределяет ее ограничительный (рестриктивный) характер и недостаточную транспарентность;
- недостаточное внимание к экспертным оценкам, а также к зарубежному опыту в процессе практической реализации миграционной политики профильными органами государственной власти;
- управление миграционными процессами часто имеет спорадический, непоследовательный характер;
- отсутствие институциональных предпосылок для реализации комплексной политики интеграции мигрантов.

Вместе с тем следует отметить, что в России постепенно выстраивается система по взаимодействию с мигрантскими сообществами на уровне структур гражданского общества и социальных институтов — как силами некоммерческих специализированных организаций и объединений, нацеленных на оказание поддержки трудовым мигрантам, так и образовательных учреждений (в первую очередь школ) и культурных центров (в том числе Дома национальностей), осуществляющих содействие в социокультурной адаптации мигрантов и их детей в российском обществе и сохранении их этнокультурной идентичности.

В связи с постепенным и болезненным процессом становления России как иммиграционной страны опыт Германии является особенно ценным. Начавшиеся в 1990-х гг. изменения в иммиграционной политике и стратегии Германии привели к тому, что она стала одной из самых открытых для мигрантов стран. В 2000-х гг. были проведены комплексные реформы и накоплен значительный опыт законодательного регулирования массовых потоков трудовой миграции, а также успешно реализованы инициативы по институализации системы интеграции мигрантов в принимающее общество. В данном контексте сравнительного анализа двух стран накопленный за последние полвека опыт Германии (как положительный, так и отрицательный), представленный ведущими экспертами и практиками, является актуальным и значимым для выработки стратегии и тактики миграционной политики в России.

В то же время для ряда стран Европейского союза, в частности для Германии, в контексте резкого изменения этнического состава принимающих обществ интерес представляет богатый исторический опыт Российского государства в сфере

регулирования и гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений, поддержания этнокультурного многообразия и создания основ общегражданской идентичности и солидарности.

Выбранный формат работы конференции, включающий презентацию экспертных докладов с их последующим обсуждением со всеми участниками, а также круглый стол в форме дискуссионной площадки, — способствовали свободному обмену мнениями между российскими и германскими коллегами. Все участники имели возможность открыто обсудить наиболее важные вопросы миграционной политики и практики, а также установить конструктивный германо-российский диалог.

## Примечания

1. Конференция проводилась совместно Санкт-Петербургским государственным университетом (факультет политологии), Центром гражданских, социальных, научных и культурных инициатив «СТРАТЕГИЯ», Фондом имени Фридриха Эберта в РФ, Европейским форумом миграционных исследований (efms) и при финансовой поддержке Фонда имени Фридриха Эберта в Российской Федерации.

2. Базовые принципы интеграции мигрантов в странах-членах ЕС:

- 1) Интеграция представляет собой динамический двусторонний процесс взаимного приспособления иммигрантов и граждан государств — членов Европейского союза.
- 2) Интеграция подразумевает уважение к базовым ценностям и нормам стран ЕС.
- 3) Трудоустройство является ключевым элементом в процессе интеграции и играет одну из важных ролей для обеспечения участия мигрантов в жизни общества.
- 4) Необходимым условием для интеграции служит базовое знание языка, истории и институтов принимающего общества. Предоставление иммигрантам возможностей для получения этих базовых знаний — ключевой фактор успеха интеграции.
- 5) Образование играет особую роль в подготовке мигрантов, в особенности их потомков, к более активному и успешному участию в жизни принимающего общества.
- 6) Важным фактором успешной интеграции является отсутствие дискриминации и предоставление иммигрантам доступа ко всем институтам и общественным благам наравне с гражданами.
- 7) Фундаментальным механизмом интеграции служит непрерывное взаимодействие между иммигрантами и гражданами стран — членов ЕС. Межкультурный диалог и просвещение принимающего сообщества о жизни иммигрантов и их культуре, развитие социального пространства с участием мигрантов в городах — все это способствует укреплению конструктивного взаимодействия иммигрантов и граждан государств — членов ЕС.
- 8) Хартия Европейского союза об основных правах гарантирует соблюдение принципа культурного, религиозного и языкового разнообразия (в том случае, если это не противоречит другим фундаментальным европейским правам или национальному законодательству).
- 9) Участие иммигрантов в демократических процессах и в определении приоритетов политики интеграции и механизмов ее реализации, особенно на местном уровне, способствует их интеграции.
- 10) Приведение к общему знаменателю политики интеграции и механизмов ее реализации — как на уровне принятия политических решений, так и на всех уровнях государственного управления — является важным фактором при разработке и реализации общей государственной политики.
- 11) Разработка четких целей, индикаторов и критериев оценки является необходимым условием при внесении изменений в политику интеграции, а также для оценки результативности интеграционных процессов и более эффективного обмена информацией.

3. Несмотря на то что численность детей-мигрантов из числа учащихся школ в области составляет незначительный процент от общей численности учеников (1,6% (примерно 2 тыс. человек)), в отдельных школах их численность достигает 30%.

# Раздел I

## Современная трудовая миграция в России





# Глава I

## Феномен «новых иммиграционных стран»: российский случай в общеевропейском контексте

*Владимир Малахов*

В главе предлагается сравнение России с другими «новыми странами иммиграции». По мнению автора, выражение «новые иммиграционные страны» отсылает не столько к структурам социальной реальности, сколько к структурам публичного дискурса. Дело идет не столько о фактическом положении дел, сколько о восприятии этого положения. Неготовность общества к признанию факта превращения страны в иммиграционную влечет за собой относительно высокий уровень ксенофобии. Однако, сравнивая Россию с другими новыми странами иммиграции, автор приходит к выводу, что ее специфика заключается не в более высоком уровне ксенофобии (данное допущение не верифицируется), а, во-первых, в отсутствии политических акторов, артикулирующих проиммигрантскую позицию, и, во-вторых, в отсутствии институциональных механизмов противодействия мигрантофобии. Кроме того, к особенностям России как иммиграционной страны относятся следующие: (а) преобладание постсоветских миграций над иммиграцией из-за пределов бывшего СССР; (б) значительные пространственные диспропорции, в силу чего основные иммиграционные потоки устремляются в крайне ограниченное число регионов; (в) наложение напряжений и противоречий, обусловленных иммиграцией, на существующие в обществе межэтнические напряжения.

**Ключевые слова:** миграция, иммиграция, иммиграционная политика, новые иммиграционные страны, неравномерность развития, региональные особенности, публичный дискурс.

### Введение. «Новые иммиграционные страны»: проблематичность понятия

Выражение «новые иммиграционные страны» появилось в связи с трансформацией ряда западноевропейских государств из стран — экспортеров рабочей силы в страны, ее импортирующие. Это Италия, Испания, Португалия и Ирландия, которые вплоть до 1970-х гг. ассоциировались с эмиграцией населения, однако в течение последней трети XX столетия стали в массовом масштабе привлекать иммигран-

тов, при этом качества «эмиграционных стран» они не утратили. В дальнейшем это выражение распространилось на государства Восточной Европы (Польша, Чехия, Венгрия), а также на страны за пределами европейского континента. Однако, строго говоря, новизна иммиграции — вещь относительная. Часто происходит так, что фактический иммиграционный приток весьма интенсивен, однако он *не находит отражения в общественном сознании*.

Яркий пример — долгое время сохранявшееся представление о Франции как о «классическом национальном государстве», т. е. стране, большинство населения которой состоит из автохтонных жителей («французов» по происхождению). В течение 1980-х гг. усилиями историков и социологов было доказано, что Франция фактически была иммиграционной страной, по меньшей мере, с середины XIX столетия.

Массовый въезд иностранных работников во Францию — причем поощряемый государством — начинается еще при Наполеоне II и приобретает характер систематической, целенаправленной политики во времена Третьей республики. Бюрократия в сотрудничестве с крупным бизнесом поощряет въезд сотен тысяч работников, создавая юридические условия для того, чтобы они впоследствии стали французскими гражданами. Иными словами, Франция уже во второй половине XIX века становится *иммиграционной страной* в самом строгом смысле слова. К 1920 г. в структуре населения Франции было больше мигрантов, чем в США. На каждые 100 тыс. жителей здесь приходилось 515 человек, родившихся за границей, тогда как в США в тот же период — только 492 (Noiriel, 1996). Это, однако, не привело к смене восприятия — ни на публичном, ни на академическом уровне: Франция, в противовес «иммиграционным странам» (США, Канаде и Австралии), считается «классическим национальным государством».

Постоянный приток нового населения — с последующей натурализацией — продолжается на протяжении всего XX века. Не случайно к рубежу 1980–1990-х гг. каждый пятый француз имел по крайней мере одного родственника-иммигранта в третьем поколении (деда или бабу) (Ibid.). Это, однако, совсем не мешает воспроизводству мифа о Франции как о (культурно-гомогенном) «национальном государстве».

Менее яркий, но оттого не менее характерный пример: роль иммиграционных процессов в становлении Германии как государства — в частности, массовый приток населения, прежде всего из Польши, в период индустриализации с 1870-х гг. и до начала Первой мировой войны. Поистине эпохальная иммиграция в Германию происходила и в период после окончания Второй мировой войны. Между 1945 г. и концом 1980-х гг. в страну въехало более 14 млн человек (Sassen, 1999), однако в силу того обстоятельства, что значительную долю этого потока составляли так называемые «этнические немцы»<sup>1</sup> (из Румынии, России, Казахстана и других республик СССР, а также из других стран по всему миру), а другую значительную часть — так называемые «гастарбайтеры», это не воспринималось как иммиграция.

Поскольку масштабы иммиграционных процессов были явно недооценены, это повлекло за собой иллюзию о Германии как о «нации-государстве» (*Nationalstaat*)

и, соответственно, горячие публичные дискуссии на тему желательности или нежелательности превращения этого государства в «иммиграционную страну». На деле миллионы людей — выходцев из Южной Европы, а также из Турции и Югославии — уже были постоянными жителями Германии, однако и юридически, и в сознании бюрократии, и в восприятии значительной части обывателей они были «гостевыми работниками», временно находящимися на немецкой территории. Хотя за полтора десятилетия, истекшие после прекращения организованного найма иностранных рабочих в 1973–1974-х гг., и элитам, и рядовым гражданам стало ясно, что большинство тех, кто считается «гастарбайтерами» (*Gastarbeiter*) (не говоря уже об их детях), в Германии не в гостях, бюрократическая машина продолжала выделять эту категорию населения в отдельную группу. Действовавший вплоть до конца XX века режим гражданства не допускал социального включения новоприбывших и их потомков. На рубеже 1980–1990-х гг. немало немецких интеллектуалов пытались донести и до политического класса, и до широкой публики мысль об анахронизме и тогдашнего законодательства, и распространенного самопонимания общества<sup>2</sup>. Однако понадобится более десятилетия, прежде чем их аргументы будут услышаны. Новое законодательство о гражданстве вступит в силу в 2000 г., а новое законодательство об иммиграции (частично признающее факт превращения Германии в «страну иммиграции») — в 2004-м.

Стало быть, дело заключается не столько в фактах, сколько в восприятии этих фактов — в готовности (или неготовности) общества изменить представление о самом себе.

Немецкий пример симптоматичным образом контрастирует с примером Японии. Если в Германии общественный консенсус относительно превращения страны в «иммиграционную страну» постепенно складывается (Hollifield, 2004) (с этим консенсусом коррелирует смещение от этнического понимания природы национального сообщества в сторону гражданского<sup>3</sup>), то в Японии, напротив, вызов господствующему дискурсу «национального государства» (в этническом и даже в расовом смысле слова «нация») до сих пор не брошен (Анисимцев, 2004). Вопрос о Японии как о «новой стране иммиграции» ставится разве что в академической плоскости, почти не переходя в плоскость политических и публичных дискуссий (Tsuda, 2006).

Российские дебаты вокруг иммиграции, развернувшиеся в 2010-е гг., во многом напоминают немецкие дискуссии 1990-х. Я имею в виду и инерцию общественного мнения (в котором доминирует неприятие самой идеи иммиграции с целью расселения), и поляризацию позиций внутри правящего класса. С одной стороны, из высших эшелонов власти раздаются сигналы о том, что Россия нуждается в притоке населения из-за рубежа на регулярной основе, причем не только в качестве временных работников, но и в качестве будущих граждан (т. е., по сути, признание фактического превращения страны в «иммиграционную»). С другой стороны, налицо энергичное противодействие признанию этого факта и, как следствие, упор на модель временной миграции. В этой связи весьма симптоматична современная русская лексика — появление в языковом обиходе слова «гастарбайтер». Мало кто замечает, что еще в первой половине нулевых годов такого слова в русском языке не существовало.

Итак, общая черта «новых иммиграционных стран» — неготовность общества признать факт иммиграции. Означает ли это, что для этих стран характерен более высокий уровень ксенофобии/мигрантофобии, чем для «старых»?

Совсем не обязательно. Однозначной корреляции между антимиграционными настроениями в той или иной стране и «новизной» для нее феномена иммиграции не прослеживается. Например, в такой старой иммиграционной стране, как Франция, уровень мигрантофобии выше, чем в Швеции, которая присоединилась к клубу иммиграционных стран более чем столетием позднее. Кстати, успехи правых популистов, педалирующих тему иммиграции как угрозы, во Франции куда более впечатляющие, чем в Швеции («Шведские демократы» лишь недавно сумели преодолеть пятипроцентный барьер, тогда как французский «Национальный фронт» бьет в последние два десятилетия рекорды популярности, выходя на третье и даже на второе место в периоды муниципальных и национальных выборов).

Данные, предоставляемые социологическими опросами, позволяют предположить наличие связи между остротой социально-экономических проблем и уровнем антимиграционных настроений. Однако эта связь непрямая. Так, антимиграционные настроения очень значительны в Греции, столкнувшейся с острым экономическим кризисом. Здесь высока популярность крайне правых организаций, делающих ставку на мигрантофобию<sup>4</sup>. Однако в то же время в Испании, которая также испытывает серьезные экономические трудности, уровень антимиграционных настроений сравнительно невысок<sup>5</sup>, а по-настоящему влиятельной крайне правой партии до сих пор не существует (Howard, 2009). Экономическое положение Венгрии вряд ли хуже, чем у ее соседей, однако именно в Венгрии партия с жесткой антимигрантской повесткой сумела прийти к власти, тогда как в Чешской Республике, Словении, Словакии и других странах Восточной Европы единомышленники Виктора Орбана не могут похвастаться значительными успехами<sup>6</sup>.

А как обстоит дело в России? В средствах массовой информации периодически всплывают сведения о высоком уровне антимиграционных настроений, однако вопреки распространенному мнению этот уровень далеко не является «зашкаливающим».

Во-первых, он в целом не выше, чем в ряде восточноевропейских государств<sup>7</sup>. Во-вторых, обращает на себя внимание приверженность российского общественного мнения (впрочем, как и любого другого) медийным манипуляциям. Доля респондентов, готовых солидаризироваться с крайними антимигрантскими высказываниями, сильно колеблется в зависимости от того, какую линию избрали в тот или иной момент центральные телеканалы. Маятник антимиграционных настроений может качнуться с минимальных показателей до рекордно высоких в течение нескольких месяцев. Характерный пример: озабоченность москвичей «проблемой миграции» в начале и во второй половине 2013 г. Процент респондентов, считавших эту тему приоритетной, резко подскочил в середине года и демонстрировал рост по мере эскалации этой темы в СМИ, обслуживавших тогда городскую предвыборную кампанию. В 2014 г. миграционная тема исчезла с экранов телевизоров, что не могло не отразиться на состоянии «общественного

мнения»: респонденты в массе своей перестали считать миграцию и мигрантов главным источником всех бед<sup>8</sup>.

Итак, особенность России — не в уровне мигрантофобии. Тем не менее в российской ситуации есть черта, отличающая ее от ситуации в других иммиграционных странах. Это *отсутствие публичных акторов, выступающих с проиммигрантских позиций*. У нас, конечно, так же как и в любой стране с рыночной экономикой, есть группы давления, материальные интересы которых состоят в поддержании максимально «либерального» курса в иммиграционной политике<sup>9</sup>. Однако эти группы предпочитают оставаться в тени, избегая какой-либо публичности. Рядовые граждане слышат лишь разговоры о необходимости «борьбы с нелегалами» и ужесточения существующих ограничений и запретов. Участники общественных дебатов, высказывающие альтернативную точку зрения, сознательно маргинализируются.

## Россия в европейском контексте

Наша страна в целом ряде отношений выбивается из ряда «новых иммиграционных стран». Я бы выделил следующие российские особенности.

### 1. Доминирование постсоветских миграций

До недавнего времени четыре пятых, а в последние годы пять шестых иммиграционного потока в Россию составляют потоки из постсоветских государств.

Это обстоятельство дает нам право выразиться жестче: феномен, именуемый иммиграцией в российском случае, это в первую очередь *географическая мобильность в пространстве бывшего СССР*.

Отсюда вытекает вывод, который разочарует одних и обрадует других, а именно: тезис о России как о «второй в мире иммиграционной системе» представляет собой если не миф, то серьезное преувеличение. Этот тезис появился в публичном обороте с легкой руки чиновников ООН, которые, оценивая демографическую ситуацию в постсоветской России, пользовались исключительно формальными критериями. Иммигрантами, согласно устоявшемуся подходу, считаются все индивиды, которые в течение года или более проживают вне той страны, в которой родились (См.: (Recommendations..., 1998)). Применительно к России начала 2000-х гг. это означало, что в число иммигрантов попадут постоянно живущие в РФ люди, которые родились в одной из республик Советского Союза. В результате и вышла впечатляющая цифра в 12 млн человек — в самом деле, второе место в мире (после США с их 38 млн иммигрантов). Из этого числа, однако, лишь полмиллиона были выходцами из «дальнего зарубежья», остальные — бывшие советские граждане. Они не просто *родились в той же стране*, что и россияне, но и не отличались от последних в этнокультурном отношении. Львиная их доля — этнические русские, покинувшие советскую периферию в результате известных политико-экономических турбулентностей. Покажем это в виде таблицы (табл. 1).

Таблица 1. Население России по месту рождения по данным переписей 2002 и 2010 гг.

	2002		2010	
	Тыс. человек	%	Тыс. человек	%
Все население	145 166,7	100,0	142 856,5	100,0
Российская Федерация	131 608,7	90,7	127 116,4	89,0
Другие страны,	11 976,8	8,3	11 194,7	7,8
в том числе:				
Азербайджан	846,1	0,6	743,9	0,5
Армения	481,3	0,3	511,2	0,4
Белоруссия	935,8	0,6	740,9	0,5
Грузия	629,0	0,4	436,4	0,3
Казахстан	2 585,0	1,8	2 481,9	1,7
Киргизия	463,5	0,3	573,3	0,4
Латвия	102,5	0,1	86,7	0,1
Литва	86,2	0,1	68,9	0,0
Молдавия	277,5	0,2	285,3	0,2
Таджикистан	383,1	0,3	452,2	0,3
Туркмения	175,3	0,1	180,0	0,1
Узбекистан	918,0	0,6	1 111,7	0,8
Украина	3 560,0	2,5	2 942,0	2,1
Эстония	67,4	0,0	57,0	0,0
Другие страны мира	466,2	0,3	437,5	0,3
Территория не указана	1 581,2	1,1	4 545,5	3,2

Источник: Росстат, обработка данных Н. Мкртчяном (Мкртчян, Карачурина, 2013).

Таким образом, тезис о второй в мире стране иммиграции базируется на некорректной интерпретации статистических данных.

Доминирование в миграционных потоках выходцев из постсоветских государств — тенденция, сохранившаяся по сей день. Более того, эта тенденция в последние годы только усилилась. Доля трудящихся мигрантов из дальнего зарубежья (Китай, Вьетнам, Турция) сокращается начиная с 2007 г. За истекшее с тех пор время она уменьшилась приблизительно с 50 до 15–16% (Флоринская, Мкртчян, Малева, Кириллова, 2015, с. 66).

## 2. Пространственная неравномерность

Следующая российская особенность заключается в огромных пространственных диспропорциях. На Москву и Санкт-Петербург (вместе с областями) приходится 80% иммиграционного притока. Этим объясняется почти полное совпадение потоков внутренней и внешней миграции (т. е. иммиграции): и россияне из депрессивных областей, и иностранные работники устремляются к одним и тем же «миграционным магнитам». При этом, еще раз подчеркнем, два региона (ЦАО и СЗАО) привлекают на порядок больше мигрантов, чем остальные. В 2012 г. 20% всех выданных разрешений на работу и 19% всех купленных патентов приходилось на Москву. Что касается

высококвалифицированных специалистов (которым не нужно получать разрешение на работу), доля Москвы в их найме составляет 86% (Там же, с. 77).

### 3. Этническое разнообразие населения

Наконец, нельзя обойти вниманием особенности России, обусловленные полиэтничным составом ее населения. Будучи центром «империи позитивного действия» в советский период, Россия выработала такую уникальную форму организации политического пространства, как *территориализация и институционализация этничности*. Определенные регионы Российской Федерации устроены как территории самоопределения отдельных этнических групп — с гарантированными законом языковыми и культурными правами представителей этих групп. Это означает, что иммигранты, прибывающие, скажем, в Татарстан, обязаны изучать татарский язык, а прибывающие в Удмуртию — удмуртский. Но этим дело не исчерпывается. Институционализация этничности имела своим результатом восприятие тех или иных регионов России как территорий, «принадлежащих» тем или иным группам. Юридически они, разумеется, не находятся ни в чьей собственности, кроме «многонационального российского народа», но в восприятии людей Чечня — территория чеченцев, Адыгея — территория адыгов, а Дагестан — территория, на которой по законам своего рода «консоциативной демократии» организовано сосуществование аварцев, лезгин, кумыков и еще двух с лишним десятков народов (Кисриев, 2002). Отсюда проистекают сложности в социальной коммуникации выходцев с Северного Кавказа и местных жителей Центральной России и Западной Сибири. Нет нужды приводить здесь длинный список конфликтов между «мигрантами» и представителями местного населения (открытый печальными событиями в Кондопоге в 2006 г.), когда в роли мигрантов выступают чеченцы или дагестанцы. У всех на памяти и анекдотические случаи, когда жители какого-нибудь российского региона требуют от властей «депортировать» кавказцев (являющихся гражданами одной и той же с ними страны) на их «историческую родину». Те чувства, которые социологи описывают как мигрантофобию и которые обычно адресованы иммигрантам, в российском случае зачастую адресованы российским гражданам. Иными словами, специфика России в данном контексте заключается в наложении социально-психологических проблем, связанных с иммиграционным притоком, на проблемы, связанные с межэтническими трениями и противоречиями внутри общества.

## Структура российского публичного дискурса об иммиграции

Как уже говорилось, в российском публичном поле позиция тех его агентов, которые представляют проиммигрантскую точку зрения, крайне непопулярна, если не сказать маргинальна. Эта точка зрения существует в двух вариантах — гуманистическом и либерально-прагматическом (оба обозначения достаточно условны) (Malakhov, 2014).

«Гуманисты» фокусируют внимание на моральных аспектах миграционной темы (бесчеловечное обращение с трудящимися мигрантами из «ближнего зарубежья»,



систематическая дискриминация, ответственность бывшего имперского центра за судьбу выходцев с бывшей имперской периферии и т. д.). Они представлены активистами правозащитных НПО<sup>10</sup> и очень немногочисленными журналистами<sup>11</sup> и экспертами<sup>12</sup>. Нет нужды говорить, что их аргументы не встречают сколько-нибудь благожелательного отклика в социокультурном мейнстриме.

«Либеральные прагматики» ведут речь о пользе иммиграции для общества и государства (прежде всего экономической) и о недалёковидности миграционной политики, которая препятствует извлечению этой пользы<sup>13</sup>. Их позиция не наталкивается на столь плотную стену неприятия, как позиция гуманистов, но тем не менее не пользуется широкой поддержкой.

Антииммиграционные позиции, напротив, глубоко эшелонированы и опираются на самую широкую поддержку как на уровне бюрократии, так и на уровне гражданского общества. Антииммиграционная риторика проводится в трех вариантах: модернизационном, консервативно-этанитарном и культурно-фундаменталистском (опять-таки сделаем оговорку об условности этих терминов). «Модернизаторы» настаивают на том, что, коль скоро большинство иммигрантов в России состоит из низкоквалифицированных работников, использование их труда тормозит переустройство российской экономики в соответствии с современными требованиями. Предприниматели, имеющие возможность безгранично эксплуатировать дешёвый труд бесправных мигрантов, лишены стимулов к технологическому перевооружению и инновациям. «Модернизаторы» довольно широко представлены как в властных кругах<sup>14</sup>, так и среди оппозиционных политиков и журналистов<sup>15</sup>.

Консервативные этатисты делают акцент на сопряжённых с иммиграцией угрозах национальной безопасности (что бы под последней ни понималось — уровень преступности, распространение опасных заболеваний, влияние иностранных государств через «диаспоры», обострение межэтнических конфликтов и т. д.). Отсюда проистекает их крайняя настороженность по отношению к идее иммиграции с целью расселения: если приток иностранной рабочей силы и признаётся необходимым по экономическим причинам, то лишь в форме временной миграции (исключение делается лишь для высококвалифицированных специалистов).

Что касается позиции, обозначенной выше как культурный фундаментализм, её сторонники озабочены в первую очередь такой проблемой, как сохранение культурной чистоты (или, в предпочитаемой ими терминологии, «духовной безопасности»). Коль скоро иммиграционный поток состоит в основном из людей, в культурном отношении отличных от большинства россиян, он не может не грозить разрушением культурной сплочённости принимающего населения. Правда, остается открытым вопрос, что означает культурная сплочённость в условиях этнической и конфессиональной гетерогенности российского общества. Этот вопрос сторонники культурного фундаментализма обычно обходят, по умолчанию считая население России русско-православным.

Разумеется, четкой границы, отделяющей каждую из этих позиций друг от друга, не существует. В рассуждениях консервативных этатистов вполне может присутствовать и культурно-фундаменталистская, и модернизаторская риторика<sup>16</sup>. Все дело лишь в расставляемых акцентах. Если для модернизаторов главное — развитие

общества и экономики (и ксенофобские обертоны — лишь побочный момент их аргументации), а для консервативных этатистов главное — сохранение политического status quo, то для представителей третьей из перечисленных позиций дело упирается именно в культуру. Предмет их заботы (и страсти) — воображаемая этнокультурная дистанция и чуждость мигрантов из Средней Азии принимающему населению<sup>17</sup>.

## Заключение

Как и для всех новых стран иммиграции, для России характерно отсутствие общественного консенсуса по поводу необходимости иммиграционного притока, не говоря уже о необходимости интеграции мигрантов. Значительная часть элит, ссылаясь на высокий градус антимиграционных настроений среди граждан, отстаивает точку зрения, согласно которой России нужно отказаться от внешней миграции (сделав исключение для относительно небольшого числа высококвалифицированных специалистов). Если масштабное привлечение иностранных работников и рассматривается как приемлемая возможность, то только в формате временной миграции. Иными словами, иммигранты допускаются лишь в качестве гастарбайтеров. На таком фоне системное принятие решений в политико-правовой сфере, которые создавали бы условия для социального включения новоприбывшего населения, мягко говоря, затруднено.

Основные потоки людей, въезжающих в Россию, образуют выходцы из постсоветских стран. Львиная доля российской иммиграции — это миграции в пределах бывшего СССР. Это значит, что большинство внешних мигрантов в российском случае составляют люди, еще недавно принадлежавшие к единому социокультурному пространству. По мере отдаления от момента распада этого пространства различия между россиянами и гражданами постсоветских государств, конечно, будут расти, но пока они не столь велики, как различия между принимающим населением и иммигрантами в странах Евросоюза.

Кроме того, Россия — страна, которая по целому ряду параметров не вписывается в образец «национального государства» в том виде, в каком он сложился на протяжении последних полутора столетий в Западной Европе. Будучи в прошлом империей, Россия является в гораздо большей мере полиэтничной (многонациональной), чем даже самые неоднородные в этническом отношении европейские государства. Но суть дела не в многообразии населения как таковом. Суть дела в том, что в России — ни на уровне гражданского общества, ни на уровне элит — не решен вопрос о природе российского государства. Чем является современная Российская Федерация — нацией, союзом народов (с русским народом как государствообразующим), империей (пусть и с приставкой пост-)? Острые размежевания вокруг этих определений не только не смягчились за время, отделяющее нас от момента распада СССР, но и усилились после известных украинских событий.

Непроясненность российской политической идентичности проявляется в том, как наши граждане относятся к мигрантам из постсоветских стран. С одной стороны, среди россиян распространено скептическое отношение к суверенитету государств, возникших в результате Беловежских соглашений 1991 г. В их воображении

жив образ России как цивилизационного центра, границы которого совпадают если не с пределами Российской империи, то с пределами Советского Союза. С другой стороны, большинство сегодняшних российских граждан болезненно относятся к тому, что в Россию прибывают на работу и на жительство люди из бывших советских республик. Отторгая этих людей, россияне активизируют дискурс национального государства с четко очерченными и строго охраняемыми границами. Но националистический дискурс никак не соответствует имперскому сознанию. Если Россия — имперский центр, то она должна быть готова к тому, что в центр потянутся обитатели периферии. Более того, существенная черта империй — культурная открытость и, как следствие, терпимость к различиям. Не похоже, чтобы эта черта была свойственна общественному сознанию в сегодняшней России.

## Примечания

1. Предполагалось, что, будучи потомками выходцев из немецких земель (в том числе покинувших некогда разрозненную Германию в XVIII–XIX веках), они являются частью немецкой (этно)нации — независимо от того, в какой мере они владели немецким языком. Де-факто большинство таких людей были иммигрантами, которые из-за различий в предшествовавшей социализации испытывали столь же серьезные проблемы с адаптацией и интеграцией, как и все другие. Но де-юре они были «переселенцами» (т. е. иммигрантами не считались).

2. В 1994 г. группа немецких интеллектуалов опубликовала эпохальный документ — «Манифест 60», призывавший к пересмотру сложившихся представлений о немецком национальном сообществе (Das Manifest..., 1994). См. также: (Schwierige Fremdheit..., 1993; Leggewie, 1993; Die multikulturelle Herausforderung..., 1996; Schiffauer, 1997).

3. Это выражается и в доминирующей тональности в масс-медиа, и в кино, и во множестве литературных произведений, и в академическом языке, и в растущем количестве депутатов мигрантского происхождения на всех уровнях законодательной власти. См., например, книгу немецкого политика иранского происхождения Омида Нурипура «Моя работа, мой язык, моя страна» (Nouripur, 2007).

4. Я имею в виду печально известную партию «Золотой расцвет», открыто проповедующую фашистские идеалы (правда, число ее мандатов в парламенте невелико, а после уголовного дела в связи с убийствами мигрантов, в котором оказались замешаны функционеры «Золотого расцвета», акции этой партии упали).

5. Согласно последнему из доступных докладов Pew Research Center, число испанцев, считающих мигрантов скорее благом для страны (47%), даже превышает число тех, кто считает мигрантов обузой (46%). Для сравнения: в более благополучной Германии соотношение оптимистов и пессимистов выглядит как 66 : 29, а в неблагополучной Греции — как 19 : 70. См.: (A Fragile Rebound..., 2014; Малахов, 2015).

6. Венгерский гражданский союз («Фидес») одержал победу на парламентских выборах 2010 г. Лидер «Фидеса» Виктор Орбан, занявший пост премьер-министра, немало поспособствовал обострению кризиса с беженцами, возникшего в конце лета 2015 г.

7. Некоторые данные социологических исследований, внушающие оптимизм, приведены в книге Владимира Мукомеля (Мукомель, 2013).

8. В высшей степени симптоматично, что в период с июля по октябрь–ноябрь 2013 г. доля россиян, считавших, что незаконных мигрантов из ближнего зарубежья следует депортировать, перевалила за 70%, а доля тех, кто выступал за помощь этим людям в легализации и ассимиляции, упала до 15%; однако в июле 2015 г. доли антимигрантски и промигрантски настроенных сравнялись (составив по 40% каждая). См.: (Гудков, Пипия, 2015).

9. Под «либеральным» курсом в данном случае имеется в виду закрывание глаз на широкие масштабы незаконной занятости.

10. В первую очередь это, конечно, центр «Гражданское содействие», руководимый Светланой Ганнушкиной, а также «Форум переселенческих организаций» во главе с его неизменным председателем Лидией Графовой. Нельзя не назвать также руководителя информационно-правового центра «Миграция и закон» Гавхар Джураеву.

11. Едва ли не все журналисты, освещающие миграционную тему с гуманистических позиций, публикуются либо в «Новой газете», либо в журнале «Миграция: XXI век», либо в сетевом издании «Газета.ru». См., например: (Жарков, 2015).

12. См.: (Абашин, 2014; Тюрюканова, Флоринская, Ажгихина, 2010).

13. Среди наиболее заметных представителей этой позиции — бывший заместитель главы ФМС, а ныне президент фонда «Миграция: XXI век» Вячеслав Поставнин и бывший директор Института этнологии и антропологии РАН Валерий Тишков. См.: (Поставнин, 2013; Тишков, 2005). Надо, впрочем, отметить, что либерально-прагматическая аргументация совсем не исключает гуманистическую, как и наоборот. Например, академик Тишков недавно заявил, что москвичам следовало бы не только настаивать на изучении мигрантами русского языка, но и изучать языки мигрантов (это способствовало бы межэтническому согласию и формированию атмосферы толерантности).

14. Характерный пример — главный редактор журнала «Эксперт» Валерий Фадеев.

15. Если ограничиться лишь самыми яркими именами, это харизматический лидер протеста «креативного класса» Алексей Навальный, бывший соратник Бориса Немцова, и лидер партии «Демократический выбор» Владимир Милов, популярный публицист и радиоведущая Юлия Латынина.

16. Подобную емкость аргументации иллюстрируют, например, публикации Михаила Делягина.

17. См. публикации Михаила Ремизова и его коллег из Института национальной стратегии. При этом особенно энергично форсируется мусульманская идентификация выходцев из этого региона и полностью игнорируются три обстоятельства: 1) глубина секуляризации, которой среднеазиатские общества подверглись в период с 1920-х по конец 1980-х гг.; 2) светский характер государств, возникших в 1991 г.; 3) поверхностный характер исламизации населения в Казахстане и Кыргызстане в досоветский период их истории.

## Литература

Абашин С.Н. Движения из Центральной Азии в Россию: в модели нового мироустройства // Pro et Contra. 2014. № 1–2 (62), январь — апрель. С. 73–83 (*Abashin S.N. Movements from the Central Asia to Russia: to The Models of New World Structure // Pro et Contra. 2014. Vol. 1–2. P. 73–83*).

Анисимцев Н.В. Япония: национальная модель иммиграционной политики // Этнографическое обозрение. 2004. № 3. С. 56–65. (*Anisimtsev N.V. Japan: National Model of Immigration Policy // Ethnographic Review. 2004. Vol. 3. P. 56–65*).

Гудков Л., Пипия К. Ксенофобские и националистические настроения россиян в 2015 году // Аналитический центр Юрия Левады. 2015. 22 октября // <http://www.levada.ru/wp-content/uploads/2015/10/STS.pdf> (дата обращения: 28. 10.2015) (*Gudkov L., and Piriya K. Xenophobic and Nationalist Sentiments of Russian People in 2015 // Levada-Center. 2015. October 22 // http://www.levada.ru/wp-content/uploads/2015/10/STS.pdf (accessed October 28, 2015)*).

Жарков В. 200 миллионов понаехавших // Газета.ru. 2015. 31 октября. <http://www.gazeta.ru/search.shtml?p=search&how=pt&text=%E6%E0%F0%EA%EE%E2&x=7&y=7> (дата обращения: 31.10.2015) (*Zharkov V. 200 Million of Newcomers // Gazeta.ru. 2015. October 31 // http://www.gazeta.ru/search.shtml?p=search&how=pt&text=%E6%E0%F0%EA%EE%E2&x=7&y=7 (accessed October 31 2015)*).

- Кисриев Э.* Модель «со-общественной демократии» и опыт политического развития Республики Дагестан // Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ / В.С. Малахов и В.А. Тишков (ред.). М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 2002. С. 206–223 (*Kisriyev E.* Model of “Community-Based Democracy” and The Record of Political Development of The Republic of Dagestan // Multiculturalism and the Transformation of Post-Soviet Societies / ed. by V.S. Malakhov, and V.A. Tishkov. Moscow: Institute of Ethnology and Anthropology, Russian Academy of Science, 2002. P. 206–223).
- Малахов В.С.* Интеграция мигрантов: концепции и практики. М.: Мысль, 2015 (*Malakhov V.S.* Integration of Migrants: Concepts and Practices. Moscow: Mysl, 2015).
- Мкртчян Н.В., Карачурина Л.Б.* Внутрirosсийские миграции // Население России 2010–2011: восемнадцатый-девятнадцатый ежегодный демографический доклад / А.Г. Вишнеvский (отв.ред.). М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. С. 461–473 (*Mkrтчyan N.V., and Karachurina L.B.* Domestic migration // Population of Russia 2010–2011: Eighteenth-Nineteenth Annual Demographic Report / ed. by A.G. Vishnevsky. Moscow: Izdatelskiy dom NIU VShE, 2013. P. 461–473).
- Мукомель В.И.* Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски. М.: Спецкнига, 2013 (*Mukomel V.I.* Policy of Migrant Integration in Russia: Challenges, Prospects, Risks. Moscow: Spetskniga, 2013).
- Поставнин В.* Влияние миграции на развитие // Миграция в России 2000–2012 / Хрестоматия в трех томах. Т. 1 / И.С. Иванов (ред.). М.: Спецкнига, 2013. С. 171–184 (*Postavnin V.* Impact of Migration on Development // Migration in Russia 2000–2012. Vol. 1 / ed. by I. Ivanov. Moscow: Spetskniga, 2013. P. 171–184).
- Тишков В.А.* О состоянии и перспективах миграционной политики РФ // Русский архипелаг. 2005 // <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/russ-bazar/perspektiva> (дата обращения: 17.10.2015) (*Tishkov V.A.* Status and Prospects of Migration Policy in The Russian Federation // Russian Archipelago March 21 // <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/russ-bazar/perspektiva> (accessed October 17, 2015).
- Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф., Ажгихина Н.И.* Стратегия интеграции трудящихся мигрантов // Союз журналистов России. 2012 // [http://www.ruj.ru/\\_projects/the-strategy-of-social-integration-of-migrant-workers-.php](http://www.ruj.ru/_projects/the-strategy-of-social-integration-of-migrant-workers-.php) (дата обращения: 24.09.2015) (*Tyuryukanova E.V., Florinskaya Y.F., and Azhgikhina N.I.* Strategy of Integration of Migrant Workers // Russian Union of Journalists. 2012 // [http://www.ruj.ru/\\_projects/the-strategy-of-social-integration-of-migrant-workers-.php](http://www.ruj.ru/_projects/the-strategy-of-social-integration-of-migrant-workers-.php) (accessed September 24, 2015)).
- Флоринская Ю.Ф., Мкртчян Н.В., Малева Т.М., Кириллова М.К.* Миграция и рынок труда. М.: Издательский дом «Дело», 2015 (*Florinskaya Y.F., Mkrтчyan N.V., Maleva T.M., and Kirillova M.K.* Migration and Labor Market. Moscow: Publishing house “Delo,” 2015).
- A Fragile Rebound for EU Image on Eve of European Parliament Elections // Pew Research Center. 2014 // <http://www.pewglobal.org/2014/05/12/a-fragile-rebound-for-eu-image-on-eve-of-european-parliament-elections/> (дата обращения: 17.09.2015).
- Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung / ed. by K. von Bade. Muenchen: Verlag C.H. Beck, 1994.

- Die multikulturelle Herausforderung: Menschen ueber Grenzen — Grenzen ueber Menschen/ ed. by K. von Bade. Muenchen: Verlag C.H. Beck, 1996.
- Hollifield J.F.* The Emerging Migration State // *International Migration Review*. 2004. Vol. 38. Issue 3. P. 885–912.
- Howard M.M.* The Politics of Citizenship in Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Leggewie C.* Multi-Kulti: Spielregeln für die Vielvölkerrepublik. Berlin: Rotbuch Verlag, 1993.
- Malakhov V.* Russia as a New Immigration Country: Policy Response and Public Debate // *Europe-Asia Studies*. 2014. Vol. 66. Issue 7. P. 1062–1079.
- Noiriel G.* The French Melting Pot: Immigration, Citizenship, and National Identity / Translated by G. De Laforcade. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- Nouripur O.* Mein Job, mein Passport, meine Sprache: wie Integration gelingt. Freiburg: Herder, 2007.
- Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1 // United Nations. 1998 // [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM\\_58rev1E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf) (дата обращения: 24.09.2015).
- Sassen S.* Guests and Aliens. New York: The New Press, 1999.
- Schiffauer W.* Fremde in der Stadt: zehn Essays über Kultur und Differenz. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1997.
- Schwierige Fremdheit: Über Integration und Ausgrenzung in Einwanderungsländern / ed. by F. Balke. Frankfurt/Main: Fisher, 1993.
- Tsuda T.* Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective. Landham: Lexington Books, 2006.



## Глава 2

# Трудовые мигранты в контексте проблем демографического, экономического и социального развития России

*Владимир Мукомель*

Глава посвящена нескольким ключевым темам: демографическим, экономическим и социальным факторам, определяющим формирование потоков трудовых миграций в Российскую Федерацию; анализу основных трендов и трансформации состава трудовых мигрантов из стран постсоветского пространства; обоснованию безальтернативности политики интеграции. Особое внимание уделяется анализу проблем, с которыми мигранты сталкиваются на локальных рынках труда: доступу на рынок труда, конкуренции с местными работниками, дискриминационным практикам на рынке труда. Автор приходит к выводу, что одним из наиболее значимых вызовов как для России, так и для посылающих государств является неэффективное использование человеческого капитала трудовых мигрантов.

**Ключевые слова:** трудовые мигранты, адаптация, интеграция, рынок труда, занятость, ксенофобия, человеческий капитал, сверхквалификация.

## Введение

Вызовы, обусловленные миграцией, признаются международным сообществом как одни из важнейших для социальной, политической стабильности, экономического и демографического развития как стран приема, так и стран исхода мигрантов. Массовые потоки трудовых мигрантов, с которыми Россия столкнулась в начале века, стали неотъемлемыми составными социально-политической, экономической жизни и общественного дискурса в России последних лет.

Каковы тренды трудовой миграции в России, в какой мере они обусловлены спецификой экономического и демографического развития страны? Какие вызовы, сопряженные с притоком трудовых мигрантов, являются наиболее значимыми для российского общества в долгосрочной перспективе? С какими проблемами сталкиваются мигранты на рынке труда? Поиску ответов на данные вопросы и посвящена настоящая глава.



## Основные тренды трудовой миграции России 2000-х годов

Россия является одним из основных государств приема мигрантов: на территории страны постоянно или временно находится около 11 млн иностранных граждан. Этот показатель из года в год меняется незначительно, а в течение года варьируется в зависимости от сезона (Ромодановский, Мукомель, 2015, с. 10).

Подавляющее большинство мигрантов в России — это выходцы из стран СНГ, среди которых преобладает молодежь в возрасте от 18 до 29 лет (36%). Учитывая, что часть иностранцев приезжает в Россию не на работу (туризм, транзит, деловые и другие краткосрочные поездки), и исключив из общего количества въезжающих иностранных граждан лиц нетрудоспособного возраста, получим, что более двух третей от общего числа мигрантов приезжает к нам с целью работы.

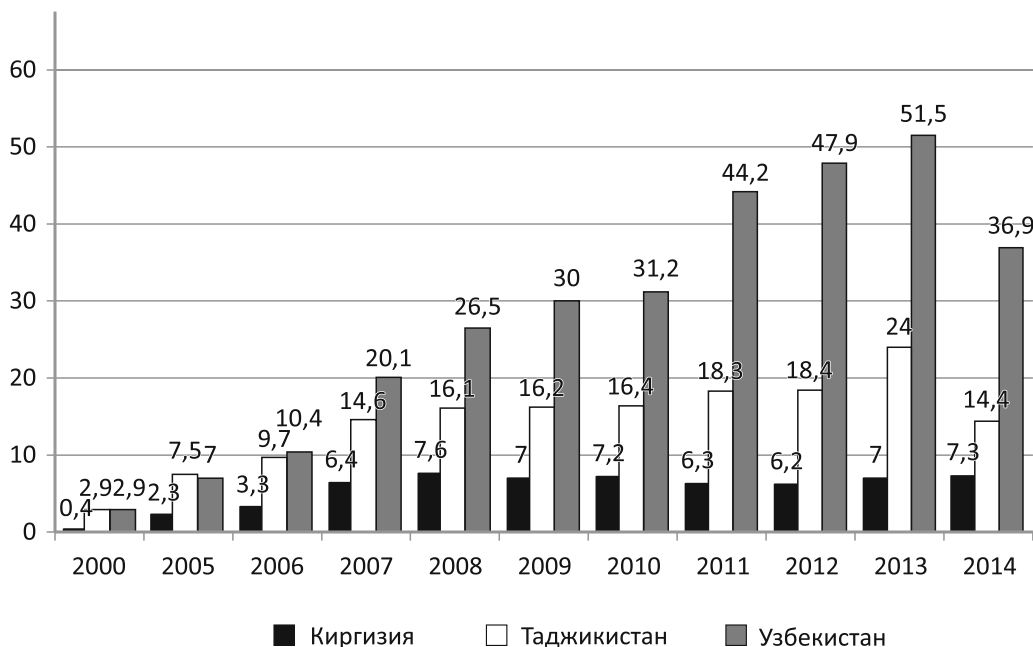
Трудовая миграция резко возросла в начале 2000-х гг.: если в 2000 г. официально работало 213 тыс. иностранных граждан, то уже в 2008 г. — 2,4 млн человек. (По сути, лишь в XXI веке постсоветская Россия столкнулась с феноменом внешней трудовой миграции.)

Миграционные потоки быстро трансформировались. Во-первых, если в начале века около половины трудовых мигрантов были из дальнего зарубежья, то уже в 2012 г. — лишь 8,1%. Изменения в структуре рабочих мест, возрастающий спрос на труд различной квалификации способствовали изменению состава мигрантов: на российский рынок труда в массовом порядке стали выходить работники из Средней Азии. В 2000–2014 гг. их доля, по данным ФМС России, возросла с 6,3 до 82,5% всех трудовых мигрантов из постсоветского пространства (диагр. 1).

Во-вторых, изменился график трудовых миграций: в отличие от предшествующего периода, когда фиксировался четкий всплеск притока трудовых мигрантов ранней весной и массовый их отъезд осенью, по окончании рабочего сезона, в последние годы приток мигрантов фиксируется и весной, и осенью. Причем пик притока мигрантов сместился на сентябрь–октябрь, когда на российский рынок труда выходят молодые мигранты, только окончившие школы и другие учебные заведения.

В-третьих, на смену сезонным миграциям пришли долгосрочные и циркулярные миграции. По данным массового обследования 8,5 тыс. иностранцев, 40,8% из них — долгосрочные (постоянные) мигранты, не покидавшие Россию более года. Другая категория — циркулярные мигранты, периодически въезжающие и покидающие территорию России (38,0% мигрантов). Циркулярная миграция — феномен, только обозначившийся на рубеже веков — принял массовый и, вероятно, необратимый характер, трансформировавшись в своеобразный образ жизни трудовых мигрантов, сезонные мигранты — лишь незначительная часть данной группы. Особняком стоят 21,2% мигрантов, прибывших впервые в Россию на заработки<sup>2</sup>.

В-четвертых, идет процесс феминизации миграции. Женщины уже доминируют в отдельных миграционных потоках из Молдовы и Украины. Растет доля женщин и среди выходцев из Средней Азии.



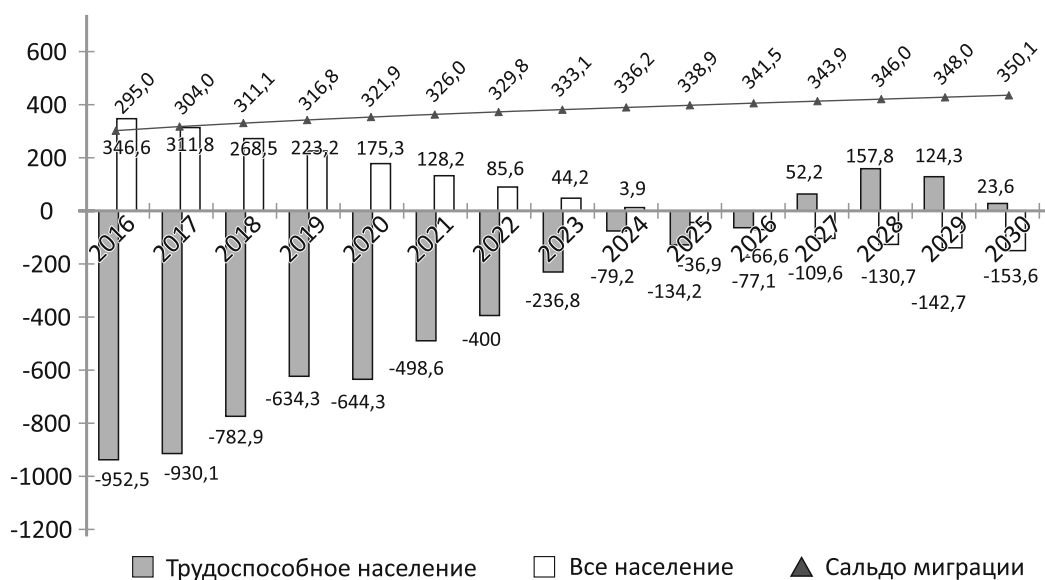
**Диаграмма 1. Доля мигрантов из стран Средней Азии среди работающих на законных основаниях в Российской Федерации, %<sup>1</sup>**

Источник: (Ромодановский, Мукомель, 2015, с. 10).

*Россия нуждается в иностранной рабочей силе:  
демографический, экономический и социальный контекст*

В России есть устойчивый спрос на рабочие руки, и этот спрос только нарастает: начавшееся полтора десятилетия назад масштабное сокращение трудоспособного населения создает принципиально новую ситуацию на локальных рынках труда России. Согласно последнему прогнозу Росстата (средний вариант), численность населения в 2016–2030-х гг. возрастет на 0,9 млн человек, однако население в трудоспособном возрасте сократится на 5 млн человек. При этом в прогнозе уже заложены значительные масштабы миграции — сальдо миграции за этот период должно составить 4,9 млн человек (диагр. 2).

Дефицит трудовых ресурсов не может быть сглажен мерами демографической политики (результаты которых при самых благоприятных условиях скажутся после 2025 г.), а также сколько-нибудь существенно компенсирован повышением производительности труда. Сколь бы эффективна демографическая политика ни была, она не позволит в долгосрочной перспективе обеспечить рост населения страны: даже по самому оптимистичному (высокому) варианту прогноза Росстата максимальные значения суммарного коэффициента рождаемости, достигаемого в 2030 г. 1,833, не обеспечивают простого воспроизводства населения (Демографический прогноз..., 2015).



**Диаграмма 2. Динамика численности населения и населения в трудоспособном возрасте с учетом миграции в период 2016–2030-х гг. (средний вариант прогноза), тыс. чел.**

Источник: (Демографический прогноз..., 2015).

Важнейшим источником компенсации сокращения трудовых ресурсов на ближайшие десятилетия является миграция. Миграция становится и важнейшим ресурсом сдерживания депопуляции России.

Мигрантов привлекают в Россию более высокий уровень оплаты труда, условий жизни<sup>3</sup>, наличие свободных вакансий на российском рынке труда. Даже в нынешний непростой для экономики период уровень безработицы в нашей стране в целом невелик, в тех же регионах, которые принимают наибольшее количество мигрантов, он особенно низок<sup>4</sup>.

Однако, решая одни проблемы, мы сталкиваемся с другими серьезными социальными и культурными вызовами: приезжают-то мигранты из патриархальных обществ (большинство мигрантов из среднеазиатских государств), с иными культурными традициями и нормами поведения, что вызывает раздражение принимающего населения: ксенофобские настроения, распространенные в российском обществе, концентрируются преимущественно на иноэтничных мигрантах.

Массовый приток иноэтничных трудовых мигрантов (несоразмерный с иммиграцией на постоянное место жительства), выходцев из иных обществ, с другими традициями, культурами и нормами поведения, станет серьезным вызовом для страны, если не удастся их адаптировать к российским условиям, обеспечить интеграцию тех из них, кто связывает свое будущее и будущее своих се-

мей с Россией. Изоляция мигрантов от принимающего социума способна лишь провоцировать нарастание негативного отношения принимающих сообществ к мигрантам.

В настоящее время имеются определенные социокультурные ограничения политики интеграции. Особое значение приобретают интеграционный потенциал принимающего общества, адаптивные возможности мигрантов, социальные практики взаимодействия принимающего населения и властей с мигрантами.

Наряду с конкретными мерами по адаптации и интеграции мигрантов необходимо просвещать принимающее население, негативно относящееся к притоку мигрантов. Когда россиян спрашивают: нужны ли России мигранты, и если да, то какие — приезжающие насовсем, на время, и те и другие, — наиболее распространенный ответ: никакие не нужны. Тезис, что не нужны никакие мигранты, одобрили 39% опрошенных; что нужны только те, кто хочет остаться здесь жить навсегда, — 15%; что только приезжающие на заработки — 26%. Лишь 11% россиян убеждены, что стране нужны любые мигранты. Запрет на постоянное проживание мигрантов из других государств поддержали бы 52,7% респондентов, запрет на временное проживание — 45,8%<sup>5</sup>.

Альтернативы политике интеграции нет. И в первую очередь следует более адекватно и ответственно реагировать на проблемы, которые наиболее чувствительны для трудовых мигрантов, — затрудненный доступ на рынок труда, дискриминационные практики оплаты, плохие условия труда.

### *Мигранты на рынке труда*

Основными видами экономической деятельности трудовых мигрантов являются оптовая и розничная торговля, строительство, коммунальные, социальные и персональные услуги, в которых занято 72,2% мигрантов<sup>6</sup>. Торговля, строительство, коммунальные и социальные услуги, гостиницы и рестораны, спрос на труд в которых в значительной мере обеспечивается трудовыми мигрантами, — те виды деятельности, куда местное население идет работать неохотно. Во-первых, в них, как правило, ненормированный рабочий день либо неудобный график работ. Во-вторых, в большинстве этих сфер занятости оплата труда ниже, чем в других. В-третьих, эти виды деятельности отличают особые условия труда, как правило, грязные, тяжелые, опасные, зачастую унижительные, и текучесть в них исключительно высока: в гостиницах и ресторанах за год меняется более половины работников, в торговле и строительстве — около половины. Непопулярность этих видов занятости среди принимающего населения облегчает мигрантам занятие рабочих мест.

Однако занятость трудовых мигрантов диверсифицируется, и все чаще мигрант оказывается на рабочем месте, которое он не может в одночасье бросить и вернуться через какое-то время вновь, например, в торговле. Работодатель также заинтересован в том, чтобы работник присутствовал на рабочем месте и завтра, и неделю, и месяц спустя. В результате поведение трудовых мигрантов все больше становится похожим на поведение россиян: как и россияне, они, если дорожат рабочим местом, стараются планировать поездки на родину в удобное и для них, и для работодателя время, а сам отпуск сводится к 1–2 месяцам.

Значительная часть мигрантов работает на рабочих местах, не требующих особой квалификации. Если в народном хозяйстве России неквалифицированным рабочим работает каждый десятый, то среди трудовых мигрантов из стран СНГ — более 40%. Разумеется, часть работников, не обладающих образованием, квалификацией, опытом работы, плохо владеющих либо совсем не владеющих русским языком, и не может претендовать на лучшие рабочие места. В основном это трудовые мигранты из государств Средней Азии, среди которых многие имеют образование не выше общего среднего. Проблема в том, что на рабочих местах, не требующих никакой квалификации, заняты и квалифицированные специалисты.

Часть иностранных работников имеет неплохое образование, высокую квалификацию и опыт работы. Однако на российском рынке труда они, как правило, не востребованы: 71% мигрантов, работавших на родине, оказавшись в России, вынуждены менять вид экономической деятельности, 60% сменили профессиональную группу. Особенно обидно, что 34% мигрантов с высшим образованием и 45% со средним специальным / профессиональным образованием трудятся на рабочих местах, не требующих никакой квалификации (Mukomel, 2013, p. 30, 32). Спрос на неквалифицированный труд покрывается квалифицированными работниками. Типичной траекторией мигрантов на рынке труда является трудоустройство на рабочее место, худшее по сравнению с тем, которое они занимали на родине. Горизонтальная и восходящая трудовая мобильность — редкое исключение из правил, подтверждающее общее правило: свыше половины мигрантов, приезжая в Россию, попадают на худшие рабочие места по сравнению с теми, на которых они работали на родине. Проблема недоиспользования человеческого капитала становится актуальной и для России, и для посылающих стран.

В странах ЕС, где избыточная квалификация работников (сверхквалификация) рассматривается как социальная и экономическая проблема, препятствующая интеграции мигрантов (Conclusions of the Council..., 2010), коэффициент сверхквалификации<sup>7</sup> среди мигрантов не из стран ЕС составляет 35% для мужчин и 38% для женщин (Huddleston, Niessen, and Tjaden, 2013, p. 55). В России, судя по данным вышеназванного исследования ВШЭ ЦЭПРИ, коэффициент сверхквалификации среди мигрантов-мужчин составляет 82%, среди женщин — 79%<sup>8</sup>.

Важнейшими факторами нисходящей трудовой мобильности мигрантов являются отсутствие у многих из них законных оснований для работы и неформальная занятость. Не менее половины трудовых мигрантов работает в России незаконно, не более 40% мигрантов имеет письменные договоры с работодателем (причем часть договоров — ничтожные).

Вокруг трудовых мигрантов сложилось множество мифов и стереотипов. И работать, мол, они готовы за копейки. Многочисленные исследования говорят о другом: мигранты, как правило, зарабатывают столько же, сколько и местные работники. (По этой причине они едут туда, где хорошие заработки: в Московский регион, Санкт-Петербург и Ленинградскую область, газо- и нефтедобывающие районы, крупные промышленные центры Урало-Поволжья. Отсюда и непродуктивность попыток переориентировать их на другие регионы.) Другое дело — как. Мигранты работают намного больше: продолжительность их рабочей недели составляет около 60 часов.

Больше всего работают в сельском хозяйстве, торговле, ЖКХ, в гостиничном деле и ресторанах, особенно неквалифицированные рабочие.

Другой миф: работодатель заинтересован в труде нелегалов, экономя на оплате их труда. Да, есть варианты, когда работодатель с удовольствием возьмет нелегала — на разовую краткосрочную работу, не требующую квалификации: загрузить машину с мусором, прибраться и т. д. Но это исключения. Другое дело, что до этого года легализовать работника предпринимателю (особенно в малом бизнесе) было крайне сложно и он был вынужден принимать нелегалов, несмотря на угрозу громадных штрафов. Не столь однозначно и с экономией: согласно исследованиям, нелегалы получают столько же, сколько и работающие на законных основаниях, различия в оплате труда — в пределах ошибки наблюдения.

Очередной миф: мигранты конкурируют с местными работниками за рабочие места. Одно из обследований, в котором опрашивались трудовые мигранты и россияне, занятые на аналогичных трудовых позициях, продемонстрировало: большинство работников (как иностранцев, так и россиян) полагает, что гражданская принадлежность не является определяющим фактором при приеме на работу (Краткий аналитический отчет..., 2013)<sup>9</sup>.

Гораздо большее значение имеют профессиональные навыки, согласие работать за невысокую плату, рекомендации и даже быстрота отклика на вакансию. Это подтверждается и некоторыми работодателями, утверждающими, что при приеме на работу они возьмут наиболее подходящего кандидата вне зависимости от его гражданства. Большинство россиян и трудовых мигрантов полагают, что нет разницы в оплате их труда, хотя более трети из них считают, что труд россиян все-таки оплачивается лучше. А вот в чем их точки зрения близки, так это в том, что иностранцы являются первыми кандидатами на увольнение (см. табл. 1).

**Таблица 1. Распределение ответов на вопрос о том, кого уволят при необходимости, среди россиян и иностранцев, %**

Если на этом месте работы нужно будет кого-то уволить, кого скорее уволят: россиянина или иностранца?	Россияне	Иностранцы	Итого
Скорее россиянина	11,6	6,9	9,3
Скорее иностранца	37,5	44,4	40,8
Это не будет зависеть от гражданства	50,9	48,7	49,9
Итого	100,0	100,0	100,0

Источник: (Краткий аналитический отчет..., 2013).

Взаимоотношения российских и иностранных работников сегодня довольно устойчивы и характеризуются скорее комплементарностью, чем конкурентностью. Если трудовые мигранты и конкурируют, то скорее с внутренними мигрантами, столь же мотивированными и готовыми интенсивно трудиться.

Еще один миф: мигранты общаются исключительно между собой в рамках диаспорных организаций. А по опросам, более 70% из них никогда об официально зарегистрированных национально-культурных организациях и не слышали. Как и

россияне, они обращаются за помощью к ближайшему окружению: семье, родственникам, друзьям. И лишь потом — к землякам, в мечеть.

К предыдущему мифу примыкает миф о том, что мигранты, плохо владеющие русским языком, работают исключительно с соплеменниками, в замкнутых коллективах. Далеко не так: основная часть мигрантов работает в смешанных коллективах (46,0%) либо вместе с местными работниками (9,9%). Рабочий коллектив становится для них той средой, которая помогает адаптироваться к местным реалиям и принимающему населению. Только 27,0% мигрантов работают в коллективе с соплеменниками либо с мигрантами из других стран (10,4%), еще 5,2% — самозанятые. Этнически герметичными являются, пожалуй, только сельское хозяйство (54,0% работают в окружении земляков) и строительство (44,0%).

Сами же мигранты с оптимизмом смотрят на свое будущее в России: 27,0% намерены остаться в России навсегда (среди долгосрочных мигрантов — каждый третий). Даже среди впервые приехавших в Россию такие настроения у каждого шестого-седьмого трудового мигранта.

## Заключение

Исследования фиксируют несколько пластов проблем, для разрешения которых необходимо менять подходы, вносить коррективы как в нормативные правовые акты, так и в правоприменительную практику. Во-первых, трансформация миграционных потоков, сопровождающаяся масштабными перемещениями постоянных и циркулярных мигрантов, нуждается в признании, что, в свою очередь, предполагает изменение политики адаптации и интеграции мигрантов, регулирования рынка труда. Во-вторых, феминизация потоков, рост доли детей требуют особого внимания к социально уязвимым группам мигрантов. Миграционная политика все больше смыкается с социальной — а это не только новые функции и задачи, но и новые вызовы.

Согласно результатам опросов ведущих социологических центров, в 2014 г. зафиксирован спад ксенофобских настроений в российском обществе. Учитывая, что с 2015 г. с введением института патентов для работы у физических лиц действует новая, достаточно прагматичная и прозрачная процедура допуска мигрантов на российские локальные рынки труда, складывается благоприятная ситуация, вселяющая надежду на успешное решение вопросов адаптации трудовых мигрантов и интеграции тех из них, кто связывает свое будущее с Россией. Без решения этих проблем приток трудовых мигрантов, выходцев из иных социумов, с иными традициями и культурой межэтнических взаимодействий, станет глобальным вызовом для будущего страны.

Однако на процессы адаптации и интеграции иностранных граждан немалое влияние оказывают институциональные и внеинституциональные среды социализации принимающего сообщества. Способствовать (равно как и препятствовать) успешной адаптации и интеграции мигрантов могут различные акторы миграционной политики: органы государственной власти и местного самоуправления, бизнес (включая теневых антрепренеров), принимающее население, диаспоры и мигрант-

ские сети. Эффективная миграционная политика предполагает учет интересов и разграничение компетенций акторов, исходя из реалий миграционных процессов, перенастройки инструментов регулирования в зависимости от трансформации миграционных потоков.

## Примечания

1. Снижение доли выходцев из среднеазиатских государств в 2014 г. вызвано резко возросшей численностью граждан Украины и Молдовы, оформивших патенты в этом году. Начиная с 2015 г. изменилось законодательство, регламентирующее легальную занятость иностранных граждан, прибывающих в Россию из стран, с которыми она имеет безвизовый режим. Взамен квотирования разрешений на работу у юридических лиц, в дополнение к так называемым патентам, позволяющим легально работать у физических лиц, введены патенты для работы иностранцев у юридических лиц.

2. Социологические исследования для анализа миграционного профиля, проблем адаптации и интеграции мигрантов для нужд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ВШЭ ЦЭПРИ, 2011) осуществлялись Центром этнополитических и региональных исследований (ЦЭПРИ) под руководством автора. Опрошено 8 499 мигрантов в 8 регионах России в конце 2011 г. По данным Центрального банка учета иностранных граждан и лиц без гражданства (ЦБД УИГ), на рассматриваемые регионы приходилось 54% легально работающих в Российской Федерации мигрантов. Более подробно см.: (Мукомель, 2013, с. 10). Далее, если не оговорено, приводятся ссылки на настоящее исследование.

3. По индексу потенциала человеческого развития Россия занимала в 2013 г. 57-е место среди стран мира, тогда как основные посылающие страны входили во вторую сотню: Таджикистан, Киргизия, Узбекистан и Молдова занимали соответственно 133, 125, 116 и 114-е места в этом перечне (Human Development Report, 2014, p. 226).

4. В Москве уровень безработицы, по методологии МОТ, составил в 1-м квартале 2015 г. 1,6%, в Московской области — 3,1%, Санкт-Петербурге — 1,9% (Занятость и безработица..., 2015). На эти регионы приходится половина мигрантов, имеющих разрешительные документы на работу.

5. Проект ФОМ СОЦ, опрос МегаФОМ, октябрь 2011, опрошено 24 500 респондентов (Мукомель, 2013, с. 8–9).

6. Классификация по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ОКВЭД), коды F, G, O.

7. Коэффициент сверхквалификации (overqualification rate) рассчитывается как доля занятых на низко- и среднеквалифицированных рабочих местах (занятия по группам 4–9 классификатора занятий ISCO-88) среди работающих лиц с высшим образованием (Huddleston, Niessen, and Tjaden, 2013, p. 72).

8. Реально, из-за различий в образовательных системах, показатели сверхквалификации в России еще выше. (Среди мигрантов в России учитывались только имеющие незаконченное высшее и высшее образование, в странах ЕС — дополнительно имеющие «начальное третичное» — аналог российскому среднему профессиональному образованию).

9. Обследование Центра этнополитических и региональных исследований (ЦЭПРИ) и Центра социально-трудовых прав (ЦСТП), опрошено 750 российских работников и 750 трудовых мигрантов. Опрос проводился «Левада-Центром» в мае-июне 2013 г. по методике, подготовленной ЦЭПРИ и ЦСТП, в 22 регионах России.

## Литература

Демографический прогноз до 2030 года // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. 2015 // [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения: 29.09.2015) (The Demographic



Forecast until 2030 // Official website of the Federal State Statistics Service of the Russian Federation. 2015 // [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (accessed September 29, 2015).

Занятость и безработица в Российской Федерации в марте 2015 года (по итогам обследований населения по проблемам занятости) // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. 2015 // [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d05/76.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/76.htm) (дата обращения: 14.10.2015) (Employment and Unemployment in the Russian Federation in March 2015 // Official website of the Federal State Statistics Service of the Russian Federation. 2015 // [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d05/76.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/76.htm) (accessed October 14, 2015).

Краткий аналитический отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Анализ практик трудовых отношений иностранных граждан (трудовых мигрантов) и их влияния на трансформацию трудовых отношений российских граждан». Москва: Центр социально-трудовых прав, Центр этнополитических и региональных исследований, 2013 // <http://trudprava.ru/expert/research/migrationsurv/771> (дата обращения: 19.08.2015) (Analytical Report on “Analysis of Labor Practices towards Foreign Citizens (Labor Migrants) and Their Influence on the Transformation of Labor Relations towards Russian Citizens”. Moscow: Center for Social and Labor Rights, Center for Ethnopolitical and Regional Studies, 2013 // <http://trudprava.ru/expert/research/migrationsurv/771> (accessed August 19, 2015).

*Мукомель В.И.* Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь. М.: Спецкнига, 2013 (*Mukomel V.I.* Policies for the Migrant Integration in Russia: Challenges, Potential, Risks: Working Paper. Moscow: Spetzkniga, 2013).

*Ромодановский К.О., Мукомель В.И.* Регулирование миграционных процессов: проблемы перехода от реактивной к системной политике // Общественные науки и современность, 2015, № 5. С. 5–18. (*Romodanovsky K.O., Mukomel V.I.* Regulation of Migration Processes: Problems of Transition from Reactive towards Systematic Policy // Public Sciences and Modernity. 2015. Vol. 5. P. 5–18).

Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Integration as a Driver for Development and Social Cohesion. Council of the European Union. Brussels, 4 May 2010, 9248/10 // <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209248%202010%20INIT> (дата обращения: 12.10.2015).

*Huddleston T., Niessen J., and Tjaden J.* Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs. Brussels: European Commission, 2013.

Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. Washington, D.C.: Communications Development Incorporated, 2014.

*Mukomel V.* Labour Mobility of Migrants from CIS Countries in Russia // Central and Eastern European Migration Review. Vol. 2. Iss. 2, December 2013. P. 21–38.

## Глава 3

# Транснациональная миграция в Россию и интеграционный потенциал трудовых мигрантов<sup>1</sup>

*Сергей Абашии*

В данной главе современная трудовая миграция из Центральной Азии в Россию рассматривается в рамках концепции транснационализма. Автор обращает внимание на такие стратегии поддержания транснациональных связей, как циркулярные поездки, представления о «доме» и «возвращении», разнообразные виды коммуникаций и трансграничные денежные переводы. Автор приходит к выводу, что интеграционные практики вовсе не исключены из репертуара стратегий мигрантов из Центральной Азии и, возможно, в будущем они станут преобладающими, но в настоящий момент мигранты сохраняют интенсивные отношения со странами исхода, во что они вкладывают значительные материальные, социальные и эмоциональные ресурсы.

**Ключевые слова:** миграция, транснационализм, интеграция, мобильность, трансграничные переводы, Центральная Азия.

### Введение. Особенности транснациональной миграции в России

В 2014 г. в закон о правовом положении иностранных граждан<sup>2</sup> в России была введена норма об экзамене на знание русского языка и российской истории для тех мигрантов, которые намерены получить разрешение (патент) на трудовую деятельность. Я хочу обратить внимание, что в основу данной законодательной инициативы положена идея необходимости привлекать, а соответственно, и интегрировать мигрантов в российское общество, в том числе через инструмент экзаменов. Эта идея является официальной риторикой российской власти начиная с 2012 г., когда была принята Концепция государственной миграционной политики России<sup>3</sup>, которая провозгласила, что иностранных мигрантов нужно приветствовать как «один из источников увеличения численности населения» в стране и источник удовлетворения «потребности российской экономики» в «работниках по приоритетным про-

фессионально-квалификационным группам», и что в этой связи требуется «создание инфраструктуры, обеспечивающей содействие адаптации и интеграции, включая центры информационной и правовой поддержки мигрантов, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации».

Привлечение, легализация и интеграция мигрантов являются, безусловно, приоритетными задачами миграционной политики. Тем не менее это не отрицает необходимости учитывать интересы, планы и жизненные стратегии самих иностранных граждан, которые по той или иной причине приезжают в Россию. Разговор об интеграции содержит в себе целый ряд, на мой взгляд, неочевидных предположений и ожиданий, а также распространенное убеждение, что выходцы из Центральной Азии непременно стремятся (или будут стремиться) остаться, закрепиться навсегда в России, получить все очевидные социальные плюсы иммиграции из бедных регионов мира в более благополучную страну. Отсюда проистекает неизбежность интеграционной стратегии как способа включения приезжих в новую для них ситуацию.

Такого рода объяснения и прогнозы, однако, явно вступают в противоречие с реальностью. Сами центральноазиатские мигранты, даже живущие в России уже несколько лет, вовсе не проявляют отчетливого желания полностью иммигрировать в Россию и стать российскими гражданами. Более того, все их практики и нарративы построены на том, чтобы поддерживать интенсивные связи со страной исхода, куда они рано или поздно намереваются вернуться. Приезжие вовсе не стремятся отказаться от своей социокультурной принадлежности, они живут в постоянной мобильности и не спешат становиться полностью похожими на местных жителей.

Обнаружив подобное же противоречие между концептуальным языком, с одной стороны, и миграционными практиками — с другой, целый ряд антропологов, изучавших миграции, прежде всего из латинских регионов (Южная Америка и также Филиппины), в США в начале 1990-х гг., предложили для объяснения этого явления концепцию транснационализма. Одно из определений последнего, предложенное Н. Глик Шиллер и ее коллегами, звучало так: «Мы определяем “транснационализм” как процесс, с помощью которого иммигрант создает и сохраняет многообразные социальные отношения, которые связывают вместе общества происхождения и (нынешнего) поселения. Мы называем этот процесс транснационализмом, чтобы подчеркнуть, что многие иммигранты сегодня строят социальное поле, которое пересекает географические, культурные и политические границы (...) Основным элементом транснационализма — это множество способов вовлечений, которые трансмигрант сохраняет одновременно дома и в обществах приезда» (Basch, Glick Schiller, and Blanc-Szanton, 1994, p. 8).

В данной работе мне хотелось бы привести ряд соображений, почему концепция транснационализма заслуживает внимания в качестве дополнительной или даже альтернативной модели изучения трудовой иностранной миграции в России<sup>4</sup>. В частности, на примере центральноазиатской миграции еще раз привлечь внимание к уже известным фактам, которые не вполне, на мой взгляд, вписываются в аналитический язык ожиданий от интеграции. Своей задачей я вижу перенаправить исследовательский фокус со стратегий интеграции на стратегии поддержания транс-

национальных связей, а именно циркулярные поездки, разнообразные виды коммуникаций и денежные трансферы, а также поддержание символических образов, представлений о «доме» и «возвращении». Представленный фактологический материал получен из источников официальной статистики Федеральной миграционной службы и Центрального банка России, недавно опубликованных работ по миграции в России, а также наблюдений и интервью с мигрантами и их семьями в рамках проекта «Транснациональные и транслокальные аспекты миграции в современной России», который автор проводит совместно со своими коллегами в Европейском университете в Санкт-Петербурге.

### *Желание остаться*

Можем ли мы опираться в нашей оценке готовности выходцев из Центральной Азии окончательно покинуть свою родину и переселиться в Россию, т. е. стать классическими иммигрантами, которые нуждаются в интеграции, на заявления самих приезжих? Здесь возникает ряд сложностей с сопоставлением и интерпретацией имеющихся источников.

Существуют данные социологических опросов (мигрантов разного происхождения), согласно которым остаться в России навсегда хотели бы около 27% мигрантов (Мукомель, 2012, с. 254). Однако возникает сомнение, является ли ответ на прямой вопрос опросной анкеты готовым решением, которое будет обязательно реализовано. Очевидно, что в зависимости от множества факторов конкретный человек может, во-первых, иметь несколько разных сценариев своего поведения, актуализируя в определенной ситуации или нарративе один из них; во-вторых, вносить коррективы и менять сами эти сценарии, исходя из множества привходящих обстоятельств. Это относится и к тем, кто собирается, согласно анкетным опросам, «остаться в России», и к тем, кто не собирается. Расширенные интервью с трудовыми мигрантами из Центральной Азии показывают, что они чаще находятся в нескончаемых поисках оптимального выбора, постоянно корректируя свои планы. Надо учитывать также и то, что поведение человека, особенно сельского жителя или жителя небольшого города и городских окраин Центральной Азии, определяется не столько в результате его единоличного решения, которое он озвучивает как желаемое для себя лично, сколько в результате сложных переговоров внутри сетей, к которым он принадлежит, где на него оказывают влияние и общие нормативные требования, как должно себя вести, и мнения родственников, друзей, близких, общие интересы семьи.

Одним из показателей готовности окончательно уехать из страны происхождения является, по-видимому, тот факт, осуществляется ли миграция как коллективное семейное действие. Если взглянуть на статистику Федеральной миграционной службы по иностранцам из Центральной Азии (здесь следует иметь в виду, что, во-первых, не все они являются трудовыми мигрантами, а во-вторых, они имеют разную этническую принадлежность) (табл. 1), то мы видим относительно высокую долю мужчин трудоспособного возраста, при этом относительно низкую долю женщин, детей и стариков<sup>5</sup>. Массовая статистика, таким образом, указывает на преимущественно индивидуальную, мужскую и молодежную, а не семейную миграцию, что

подтверждается всеми другими данными наблюдений и интервью. Обращает на себя внимание лишь специфика миграции из Кыргызстана, где доля женщин вдвое выше, чем в двух других странах — Узбекистане и Таджикистане, — это объясняется обычно менее жестким контролем над женщинами в киргизском обществе.

**Таблица 1. Общая численность мигрантов из Центральной Азии в Россию; доля детей (до 17 лет), молодежи (от 18 до 29 лет), пенсионеров (женщины старше 55 лет, мужчины старше 60 лет) и доля женщин в общем миграционном потоке (данные на 4 августа 2013 и 2014, 6 августа 2015 гг.), млн чел.**

Год	Кыргызстан			Таджикистан			Узбекистан		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Общая численность	0,54	0,59	0,52	1,06	1,17	0,98	2,3	2,55	2,13
До 17 лет	10%	15%	18%	7%	12%	12%	5%	6%	7%
От 18 до 29 лет	37%	46%	46%	35%	48%	47%	32%	47%	47%
Старше 55–60 лет	3%	1,5%	1,5%	1,5%	1%	1%	3%	1,5%	1,5%
Женщины	40%	35%	40%	16%	14%	16%	18%	17%	18%

Источник: Федеральная миграционная служба России; расчеты автора.

При детальном рассмотрении далеко не все женщины и дети могут быть однозначно отнесены к полноценной семейной миграции. Некоторые семейные пары приезжают в Россию не полным составом, а берут только некоторых детей, других же оставляют дома на попечении родственников. Многие «дети» 5–17-летнего возраста на самом деле приезжают как настоящие трудовые мигранты, поэтому статистика показывает явный численный перевес в сторону мальчиков среди них. Как показывают многочисленные социологические и антропологические исследования, среди женщин немало разведенных (формально или фактически), вдов и незамужних — в последнем случае особенно среди киргизок (Оценка нужд и потребностей женщин..., 2009, с. 27–32; Тюрюканова, Флоринская, 2011, с. 34–49; Касымова, 2012).

Можно утверждать, что мигранты в большинстве своем ориентируются на создание и сохранение семейных уз в стране исхода и прикладывают большие усилия для этого даже на расстоянии. Более того, для молодых неженатых мужчин, которые составляют значительную часть в миграционном потоке, сама поездка на заработки в Россию вписана в домашние брачные стратегии и циклы. Так, опыт миграции и заработанный доход становятся едва ли не обязательной демонстрацией зрелости и готовности мужчины к созданию своей семьи, а сами свадебные ритуалы включают в себя расходы из миграционных заработков и символы «пребывания там» (Rahmonova-Schwarz, 2012, p. 103–119). Для девушек из Таджикистана (исключением являются памирские таджички<sup>6</sup>) и Узбекистана миграция считается, напротив, опасным опытом с точки зрения брачных стратегий, поэтому их нахождение в России в период поиска жениха резко ограничивается. Исключением опять же являются киргизские девушки, поведение которых контролируется не так строго и у которых имеется практика создания семей с мигрантами в самой России.

### *Возвращение мигрантов*

Одними из главных индикаторов транснационального характера миграции являются периодичность и продолжительность циклов возвращения домой и новых поездок. К сожалению, надежная массовая статистика по странам на этот счет отсутствует. На сегодняшний день статистическое измерение этого явления дают опросы. Так, в своем исследовании Владимир Мукомель выделяет три категории мигрантов (не разделяя их по странам): а) постоянные, кто «практически не покидает территорию России, за исключением редких выездов на родину»; б) циркулярные, т. е. «периодически въезжающие и покидающие территорию России» (в том числе сезонные мигранты); в) впервые приехавшие в Россию (Мукомель, 2012, с. 239–240). К первой группе отнесены 40,8% опрошенных, ко второй — 38% (в том числе 11,6% — сезонные мигранты), к третьей — 21,2%. При этом В. Мукомель допускает, что еще около 8–9% циркулярных мигрантов были недоучтены как раз из-за отъезда домой (Там же, с. 241, прим. 8). Проблематичность этой классификации и представленных цифр состоит в том, что к постоянным мигрантам отнесены формально лишь все те, кто не выезжал из России в течение одного года. Является ли такой срок действительно критическим для того, чтобы отделять циркулярных мигрантов от постоянных, — вопрос более чем спорный, так как циркуляция может происходить или с чуть большими временными периодами, или может вообще быть неравномерной по времени.

Для мигрантов из Центральной Азии, судя по интервью и наблюдениям, свойственно большое разнообразие по продолжительности пребывания в России и периодичности выездов-приездов. При этом практически все мигранты время от времени выезжают домой, а подавляющее их число делает это с регулярностью раз в один-полтора года. Причем, как показывают исследования, это касается, пусть с некоторыми вариациями, и семейных мигрантов, и мигрантов с постоянной работой, и даже тех выходцев из других стран, которые уже смогли получить российское гражданство.

Центральная Азия в мигрантских нарративах по-прежнему занимает ключевое место при описании понятий «родины» и «дома», с которыми приезжие связаны не только своим происхождением, но и всеми своими повседневными заботами и отношениями, своими планами когда-нибудь туда вернуться. Идея возвращения, пусть «потом» и «когда-нибудь», центрирует весь смысл мигрантского нарратива, дает объяснение, почему он должен испытывать трудности и унижения и какие бонусы и перспективы ждут его в результате. Замечу, что сама идея возвращения не является оторванной от действительности. Мы можем наблюдать достаточно существенную возвратную миграцию: из-за успешного выполнения своих целей или, наоборот, из-за преследующих неудач, из-за болезни или возраста, из-за разного рода семейных обстоятельств (например, смерть одного из родителей и необходимость ухаживать за вторым), из-за депортации и последующего запрета на въезд. Мы видим также и периодическую ротацию мигрантов, когда одни из них остаются дома, а их заменяют дети или младшие братья.

Представление об «оставленном доме» и необходимости «вернуться» укрепляется внешним давлением. Вопреки официальным планам привлечения иностранных граждан, вся публичная политическая риторика и риторика СМИ в России оцени-

вает миграцию отрицательно, а мигрантов — как «чужаков» и «гостей», от которых в идеале следовало бы избавиться. Местные жители постоянно напоминают приезжим иностранцам о том, что они не должны рассчитывать на то, чтобы стать «своими». Политики и власти стран исхода также озабочены тем, чтобы сохранять контроль над выехавшими; например, участились «агитационные» поездки в Россию разных общественных деятелей из центральноазиатских государств. Официальная риторика и пропаганда в Кыргызстане и Таджикистане построена на тезисе, что миграция — это временное и, скорее, неблагоприятное явление, а мигранты рано или поздно должны вернуться обратно. В Узбекистане тема миграции табуирована в публичном пространстве; подобное замалчивание миграционной проблематики также намекает на нежелательный характер данного процесса.

### *Денежные трансферы*

Транснациональные связи не сводятся к пространственному перемещению трансмигрантов туда и обратно. Эти связи поддерживаются через интенсивную трансграничную коммуникацию, через перемещение денежных трансферов, передачу разного рода вещей и смысловых образов.

Официальная статистика Центрального банка России переводов физических лиц (табл. 2), которая, конечно, не учитывает наличные и неформальные переводы, показывает быстрый рост трансферов из России в Центральную Азию в 2012–2013 гг., что связано с увеличением и числа самих мигрантов, и их заработков. Такой рост мигрантских доходов был прямым стимулом для многих других резидентов центральноазиатских стран решиться искать работу в России и оставаться там как можно дольше. Однако этот фактор имеет неустойчивый и обратимый характер. В случае снижения заработков (как это произошло в 2014 г. в результате девальвации рубля) немалое количество мигрантов предпочитают вернуться на родину, а многие потенциальные мигранты отказываются от рискованной поездки за рубеж.

**Таблица 2. Данные Центробанка России о денежных переводах физических лиц из России в страны Центральной Азии в 2012, 2013 и 2014 гг., млрд долл. США**

Год	Кыргызстан			Таджикистан			Узбекистан		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Всего	1,86	2,1	2,06	3,65	4,17	3,85	5,69	6,69	5,65
Переводы нерезидентов	0,69	1,13	1,19	2,55	3,31	3,01	4,88	5,84	4,89

Источник: (Трансграничные переводы физических лиц..., 2015); расчеты автора.

Перевод трудовыми мигрантами части заработанных в России денег «домой», в страны Центральной Азии, является главным смыслом, как они его чаще всего формулируют сами, миграционного существования. Именно возможность получения более высоких заработков (и возможность максимальную их часть направить домой) является для мигрантов той привлекательной целью, которая их манит в путь и заставляет менять свой привычный оседлый образ жизни на мобильный. На максимизацию этих доходов (включая минимизацию расходов в миграции) направлены

основные миграционные стратегии в стране приема — от поиска самой работы до съема жилья, питания, затрат на досуг и транспорт.

В восприятии самих мигрантов перевод «домой» заработанных средств остается приоритетной задачей. Эти средства накапливаются, иногда в течение многих лет, на специальные расходы, которые рассматриваются не столько как повседневные, сколько как стратегические инвестиции в будущее. Это может быть начальным капиталом для организации какого-то бизнеса в стране исхода (или между странами), финансовым вложением в образование детей, часто это покупка машины, земельного участка, дома или квартиры, ремонт или строительство, т. е. увеличение капитализации недвижимости (Зотова, 2012; Reeves, 2012). Причем эти траты считаются социально важными, нормативными, обязательными для того, чтобы подтвердить и укрепить личный и семейный статус. Порой они совершаются с нарочитой демонстрацией и избыточностью, когда престижность расходов ценится больше их функциональности (Ilkhamov, 2013; Rubinov, 2014). Находясь годами в России в крайне стесненных жилищных условиях, с ограниченной приватностью (Бредникова, Ткач, 2010; Рочева, 2015), мигранты мечтают потратить сэкономленные средства на приобретение своего собственного жилья с максимальным размахом. Такая диспропорция между сегодняшним и планируемым состоянием удерживает интерес мигранта к тому, чтобы расходувать заработанное в стране исхода.

Социальное измерение денежных трансферов позволяет шире взглянуть на саму тему коммуникации и обменов между мигрантами и оставшимися «дома» родными и близкими. Экономические бонусы — это не единственная мотивация, ради которой люди покидают свой родной дом. В качестве мотивирующих факторов могут выступать, в том числе, и освоение нового жизненного опыта, получение удовольствий в новом месте, поиск разрешения каких-то семейных коллизий, освобождение от домашнего контроля. Это означает, что кроме трансферов денег в обе стороны активно практикуются трансферы вещей, передача символов, образов и опыта. Регулярное общение по телефону и интернету используется для обмена информацией, личными фотографиями, для поддержания воспоминаний о совместной жизни. К этому можно добавить рассказы о жизни тех мигрантов, которые курсируют между двумя странами, и пересылку подарков. Малоизученной является практика приглашения в гости «домой» российских знакомых и работодателей, что тоже можно рассматривать как трансфер знаков престижа. Несмотря на огромные расстояния, такая коммуникация поддерживает транснациональные отношения, наполняет их эмоциями и создает ощущение близости. Хочу заметить, к слову, что такое дистанционное общение облегчается, например, низкими тарифами на связь, которые специально для трудовых мигрантов разрабатываются российскими мобильными компаниями, имеющими, как правило, свои филиалы и бизнес в странах Центральной Азии.

### *Социальная связь с домом*

Тема трансферов подводит к самому, наверное, ключевому вопросу о том, что означает миграция и мигранты для отпускающего общества, для самой Центральной Азии, — вопрос, который концепция интеграции не считает для себя первостепен-



ным, а концепция транснационализма выводит на передний план. Россицентричный взгляд интересует, прежде всего, каким образом мигранты входят в местные мигрантские сообщества, которые уже существуют в России, как с ними взаимодействуют и какими новыми отношениями обзаводятся. С точки зрения проблематики интеграции имеет значение степень включенности (и исключенности) мигранта, и спор ведется о том, каковы индикаторы этих степеней (Деминцева, Пешкова, 2014; Варшавер, Рочева, Кочкин, Кулдина, 2014). Проблематика же транснационализма связана с темой, какую позицию и какие сети мигрант сохраняет в стране исхода, как происходит и трансформируется его реинтеграция «там». Последнее позволяет, как представляется, увидеть жизнь, поведение и идентичности мигранта более объемно, с разных сторон и в разной перспективе.

Мигрант не просто поддерживает связи с местом исхода, пересылает деньги, время от времени приезжает и планирует вернуться насовсем, но он, даже физически не находясь постоянно на родине, остается действующим членом того сообщества (или сообществ), к которому он принадлежал до миграции, и занимает в нем/них определенную позицию, иногда весьма важную. Это членство можно, пусть не исчерпывающе, описать через понятия долга, конкуренции и сети.

Поездка в другую страну самим мигрантом входит в сложный комплекс обязательств, которые он несет перед своими близкими. Это долг перед семьей, перед родителями или детьми, чтобы обеспечить их всем необходимым. В случае с молодыми людьми это долг или следование нормативным образцам, чтобы предъять «своему» сообществу доказательства «мужественности», пройти своеобразную инициацию трудностями и доказать, например, готовность стать главой собственной семьи и добытчиком (Massot, 2013). Представления о такого рода обязательствах включены сегодня в социализацию всех членов сообщества. Их выполнение социально поощряется, а невыполнение — осуждается. При этом миграция, которая стала важным условием выполнения долга, теперь точно так же чуть ли не с детства воспринимается как культурная норма.

Участие в миграции можно анализировать и как социальную конкуренцию в обществе, с которым мигрант продолжает себя ассоциировать. Стремление больше заработать, позволить себе более престижные (и модные) траты и покупки превращается в своего рода азартную игру, где каждый член сообщества непременно хочет поучаствовать, чтобы проверить свои возможности и добиться лучших (или хотя бы таких же), чем у других, результатов. Удачливый в миграции сосед или родственник становится примером для подражания, неудачливый же — доказывает собственную состоятельность и успех. Через конкуренцию все сообщество принимает мигрантскую модель поведения, втягивается в трансграничные перемещения, оставаясь при этом сообществом, в котором все наблюдают, даже на расстоянии, друг за другом, оценивают и стараются превзойти друг друга.

Наконец, инвестиции мигранта в социальный статус «там» необходимы не только для поддержания своего имени, но и для укрепления и по возможности расширения тех социальных сетей (родственных, соседских, дружеских и пр.), в которых он состоит. Сети предполагают разнообразные отношения взаимной привязанности, доверия и помощи. Более того, эти сети дают гарантии поддержж-

ки оставшейся на родине семье или мигранту, в случае его возвращения, а также, в свою очередь, являются подстраховкой мигранту в другой стране, куда сети тоже «мигрируют» (Фофанова, Борисов, 2013). Здесь можно проследить интересные зависимости: чем больше проблем возникает у иностранцев с легализацией трудовой деятельности и пребывания в России, тем больше они нуждаются в сетях «своих» — тех, кто будет им помогать, и тем больше должен мигрант вкладывать средств и усилий в то, чтобы сохранять свое членство в этих сетях в самой Центральной Азии.

Транснациональная перспектива позволяет увидеть как прочные отношения мигранта с сообществом, откуда он происходит, так и связь оставшихся «дома» родственников и друзей с миграцией. Те, кто не едет в миграцию, вернулся из миграции насовсем или получил запрет на въезд в Россию и потерял миграционную работу, тоже в каком-то смысле живут мигрантской жизнью. Они зависят от денежных трансферов и даже вступают в конкуренцию за право получать и распоряжаться ими, пользуются вещами, которые поступают «оттуда» или которые приобрели «там», они активно вспоминают образы других стран, прежде всего России, которые сопровождают их, манят или тревожат. Они пристально следят за тем, что происходит «там», где находится кто-то из близких и куда они сами могут в любой момент отправиться. При этом в месте исхода и возвращения происходит смешение разных типов миграционного опыта из России, Казахстана, Южной Кореи, Турции, арабских и европейских стран и т. д. Они сравниваются, обсуждаются, каждый из них имеет в глазах людей собственную ценность, в том числе материальную и символическую, имеет свои временные и коммуникативные особенности.

## Заключение

Является ли концепция транснационализма заменой концепции интеграции, или же она лишь дополняет последнюю, лучше описывая некоторые особенности переходного состояния, когда мигрант уже не там, но еще и не полностью здесь, — этот вопрос остается открытым для дискуссии.

Несмотря на преобладающий, как я пытался показать, характер транснациональной жизни, которая подразумевает очень тесные связи мигрантов со страной исхода, сами по себе интеграционные практики вовсе не исключены из репертуара стратегий мигрантов из Центральной Азии. Они изучают русский язык, осваивают городские и сельские пространства России, устанавливают и расширяют связи с местными жителями, некоторые даже получают российское гражданство. Российское общество тоже, несмотря на явное ксенофобское содержание политических и общественных дискуссий о миграции, постепенно привыкает к мигрантам, взаимодействует с ними на локальном и на других уровнях. И даже сами транснациональные практики разнообразны, нестабильны, имеют различную интенсивность и временную протяженность<sup>7</sup>. Собственно говоря, концепция транснационализма не отвергает эти факты, а указывает на необходимость учитывать и изучать на равных все взаимосвязи ми-

грантов в стране исхода и в стране/странах приема. В данной работе акцент был сделан на связи со страной исхода только потому, что в миграционных исследованиях до сих пор им уделялось второстепенное внимание.

Надо также иметь в виду то, что масштабная миграция из стран Центральной Азии в Россию имеет сравнительно недолгую историю, чтобы можно было говорить об устойчивых тенденциях. Факторы, влияющие на процессы — от экономики и демографии до политики и культуры, — очень многообразны и сами по себе имеют разнонаправленные колебания. Можно с примерно одинаковой вероятностью ожидать как усиления разного рода препятствий для доступа мигрантов в Россию, так и кумулятивного эффекта, когда мигранты вдруг массово начнут оставаться в России и перевозить сюда свои семьи. Последнее вполне возможно, когда в миграционный процесс вступит следующее поколение выходцев из Центральной Азии.

Кроме того, обращает на себя внимание, что модели поведения мигрантов из разных стран и регионов отличаются друг от друга. В частности, выходцы из Кыргызстана показывают, видимо, больше готовности интегрироваться в российское общество, чем выходцы из Таджикистана и Узбекистана. Можно предположить, что со временем возникнет какая-то более дробная дифференциация среди последних, когда различные группы населения будут по-разному выстраивать свои миграционные стратегии.

Тем не менее, с учетом всех высказанных оговорок, мы можем констатировать следующее: к настоящему моменту центральноазиатские мигранты более-менее постоянно и на протяжении уже длительного времени живут и работают в России, но при этом сохраняют (и вовсе не сворачивают) весьма разнообразные, регулярные и интенсивные отношения со странами исхода. Поскольку преобладающей остается риторика «возвращения», их собственной стратегией является поддержание и даже интенсификация этих связей, во что они вкладывают значительные материальные, социальные и эмоциональные ресурсы. В свою очередь, стратегия полной интеграции в российское общество хотя и присутствует в той или иной форме, но занимает, скорее, побочное место. На мой взгляд, эту ситуацию удобнее описывать в рамках концепции транснационализма, которую уже давно и результативно применяют к миграционным перемещениям в разных концах мира. Это позволяет увидеть нынешнюю ситуацию как менее детерминированную и более открытую для разнонаправленных изменений, как менее зависимую от политики какой-то одной страны и более сложную с точки зрения интересов самих мигрантов, чья субъектность и разные жизненные контексты становятся значимее для понимания миграционных процессов.

## Примечания

1. Глава написана по материалам коллективного исследования (руководитель — Сергей Абашин), которое проводится в Европейском университете в Санкт-Петербурге в рамках проекта «Транснациональные и транслокальные аспекты миграции в современной России» в 2014–2016 гг. (грант Российского научного фонда № 14-18-02149).

2. Федеральный закон Российской Федерации от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Интернет-портал «Российской газеты». 2014. 27 ноября // <http://www.rg.ru/2014/11/27/inostr-dok.html> (дата обращения: 12.06.2015) (Federal Law of the Russian Federation № 357 “On Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation” (the Amendments of November 24, 2014) // Internet-portal of “Rossiiskaya Gazeta.” 2014. November 27 // <http://www.rg.ru/2014/11/27/inostr-dok.html> (accessed June 12, 2015)).

3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации // Официальный сайт Президента России. 2012. 13 июня // <http://kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 29.08.2015) (The State Migration Policy Concept of the Russian Federation through to 2025 // Official website of the President of Russia. 2012. June 13 // <http://kremlin.ru/events/president/news/15635> (accessed August 29, 2015)).

4. В зарубежной историографии концепция транснационализма применительно к постсоветскому пространству используется достаточно активно. См., например: (Rahmonova-Schwarz, 2012).

5. В половозрастной структуре стран Центральной Азии женщины занимают около 50%, дети до 14 лет — около 30–35%, молодые люди от 15 до 30 лет — около 30%, пенсионеры свыше 60 лет — около 4–5% (Щербакова, 2014).

6. На Памире (Горно-Бадахшанская автономная область Таджикистана) преобладает исмаилитское течение ислама, которое допускает менее строгие нормы поведения женщин, чем это характерно для других течений.

7. См. критику концепции транснационализма за недостаточное внимание к этим обстоятельствам (Waldinger, 2015).

## Литература

Бредникова О., Ткач О. Дом для номады // *Laboratorium*. 2010, № 3. С. 72–95 (Brednikova O., Tkach O. What Home Means to the Nomads // *Laboratorium*. 2010. Vol. 3. P. 72–95).

Варшавер Е.А., Рочева А.Л., Кочкин Е.В., Кулдина Е.С. Киргизские мигранты в Москве: результаты количественного исследования интеграционных траекторий. М.: РАНХиГС, 2014 (Varshaver E., Rocheva A., Kochkin E., and Kuldina E. Kyrgyz Migrants in Moscow: Results of a Quantitative Research on Integration Tracks. Moscow: The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2014).

Деминцева Е., Пешкова В. Мигранты из Средней Азии в Москве // *Демоскоп Weekly*. 2014. 5–18 мая // <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0597/tema01.php> (дата обращения 19.08.2015) (Demintseva E., Peshkova V. Migrants from Central Asia in Moscow // *Demoscope Weekly*. 2014. May 5–18 // <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0597/tema01.php> (accessed August 19, 2015)).

Зотова Н. Кишлак у реки: Опыт исследования миграционных процессов на примере одного поселения // *Этнографическое обозрение*. 2012. № 4. С. 51–66 (Zotova N. Kishlak by the River: A Case Study of the Migration Process in One Settlement // *Ethnographic review*. 2012. Vol. 4. P. 51–66).

Касымова С.Р. Таджикиские женщины в трудовой миграции: вынужденная тактика выживания или выбор свободных женщин? // *Этнографическое обозрение*. 2012. № 4. С. 68–81 (Kasymova S.R. Tajik Women in Labor Migration: A Forced Survival Tactic or Choice of Free Women? // *Ethnographic review*. 2012. Vol. 4. P. 68–81).

- Мукомель В.И.* Трансформация трудовой миграции: социальные аспекты // Россия реформирующаяся. Вып. 11 / М.К. Горшков (ред.). М.: Новый хронограф, 2012. С. 236–264 (*Mukomel V.* Transformation of Labor Migration: Social Aspects // Reforming Russia. Vol. 11 / ed. by M. Gorshkov. Moscow: New Chronograph, 2012. P. 236–264).
- \_\_\_\_\_. Оценка нужд и потребностей женщин трудящихся-мигрантов: Центральная Азия и Россия / Е. Тюрюканова, Р. Абазов (ред.). Алматы: ЮНИФЕМ, МОТ, 2009 (*Assessments of the Female Migrant Workers' Needs: Central Asia and Russia* / ed. by E. Tyuryukanova, and R. Abazov. Almaty: United Nations Development Fund for Women, International Labour Organization, 2009).
- Рочева А.* Исследование позиций «карьеры квартиросъемщика» и моделей проживания в Москве мигрантов из Киргизии и Узбекистана // Социологический журнал. 2015. Т. 21, № 2. С. 31–50 (*Rocheva A.* Research of “Tenant Career” Positions and Housing Models of Migrants from Kyrgyzstan and Uzbekistan in Moscow // Sociological Journal. 2015. Vol. 21. Issue 2. P. 31–50).
- \_\_\_\_\_. Трансграничные переводы физических лиц // Официальный сайт Центрального банка России. 2015 // [http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs&ch=Par\\_17101#CheckedItem](http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs&ch=Par_17101#CheckedItem) (дата обращения: 24.09.2015) (*Transnational Transfers by the Individuals* // Official website of the Central Bank of Russia. 2015 // [http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs&ch=Par\\_17101#CheckedItem](http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs&ch=Par_17101#CheckedItem) (accessed September 24, 2015)).
- Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф.* Гендерные и семейные стратегии женской миграции // Женщины-мигранты из стран СНГ в России / Е.В. Тюрюканова (ред.). М.: Макс Пресс, 2011. (*Tyuryukanova E., and Florinskaya U.* Gender and Family Strategies of Female Migration // Female Migrants in Russia from the CIS Countries / ed. E. Tyuryukanova. Moscow: Max Press, 2011).
- Фофанова К., Борисов Д.* Сетевой ресурс как фактор интеграции иностранных трудовых мигрантов в региональный социум // Журнал исследований социальной политики. 2013. Т. 11, № 2. С. 189–206 (*Fofanova K., Borisov D.* Network Resource as the Factor of Integration of Foreign Labor Migrants to Regional Society // The Journal of Social Policy Studies. 2013. Vol. 11. Issue 2. P. 189–206).
- Щербакова Е.* Евразийский демографический барометр // Демоскоп Weekly. 2014. 20 октября — 2 ноября // <http://demoscope.ru/weekly/2014/0615/barom01.php> (дата обращения: 12.09.2015) (*Scherbakova E.* The Eurasian Demography Barometer // Demoscope Weekly. 2014. October 20 — November 2 // <http://demoscope.ru/weekly/2014/0615/barom01.php> (accessed September 12, 2015)).
- Basch L., Glick Schiller N., and Blanc-Szanton C.* Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States. London and New York: Routledge, 1994.
- Ikhamov A.* Labour Migration and the Ritual Economy of the Uzbek Extended Family // Zeitschrift für Ethnologie. 2013. Vol. 138. P. 259–284.
- Massot S.* Economic Migrations from Uzbekistan to Moscow, Seoul, and New York: Sacrifice or Rite of Passage? // Migration and Social Upheaval as the Face of Globalization in Central Asia / ed. by M. Laruelle. Leiden and Boston: BRILL, 2013. P. 283–299.

- Rahmonova-Schwarz D.* Family and Transnational Mobility in Post-Soviet Central Asia: Labor Migration from Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan to Russia. Baden-Baden: Nomos, 2012.
- Reeves M.* Black Work, Green Money: Remittances, Ritual, and Domestic Economies in Southern Kyrgyzstan // *Slavic Review*. 2012. Vol. 71. Issue 1. P. 108–134.
- Rubinov I.* Migrant Assemblages: Building Postsocialist Households with Kyrgyz Remittances // *Anthropological Quarterly*. 2014. Vol. 87. Issue 1. P. 183–215.
- Waldinger R.* The Cross-Border Connection: Immigrants, Emigrants, and Their Homelands. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press, 2015.



## Раздел II

# Механизмы регулирования трудовой миграции и социально-экономические гарантии для мигрантов





## Глава 4

# Привлечение рабочей силы и свобода экономической деятельности в Европе

*Ян Кремерс*

В настоящей главе рассматриваются побочные эффекты, возникающие в ходе деятельности институтов Европейского союза в процессе управления внутренним рынком, что отрицательным образом сказывается на условиях работы и трудовых стандартах. Основываясь на результатах трехгодичного исследования с участием экспертов по рынку труда, автор приходит к выводу о том, что осуществление мониторинга трансграничного перемещения рабочей силы с использованием внешних источников привлечения работников сопряжено с рядом сложностей. Несоблюдение правил, недостаток опыта трансграничного сотрудничества, сложность выявления признаков недобросовестности в трансграничных отношениях и несовершенство действующего механизма применения санкций — все это приводит к нарастанию пессимизма как в отношении институтов, призванных обеспечивать верховенство права, так и других задействованных сторон.

**Ключевые слова:** внутренний рынок ЕС, свобода экономической деятельности, свобода учреждения (компаний), свобода предоставления услуг, откомандирование работников, инспекция труда, трудовые стандарты, трансграничное перемещение рабочей силы.

## Введение

С самого начала основания Европейского союза проводилась работа по формированию целостного представления о сущности социальной политики на территории его государств-членов. После создания проекта внутреннего рынка в середине 1980-х гг. Европейская комиссия постановила, что проведение единой социальной политики является необходимым условием для обеспечения социальной сплоченности данного проекта, в котором преобладают экономическая и финансовая составляющие.

В данной главе рассматриваются отдельные нормы права, относящиеся к регулированию социальной сферы в части, относящейся к транснациональному найму рабочей силы, в частности, к правилам, касающимся социальной защиты, условий работы и оплаты труда временно откомандированных работников<sup>1</sup>. Также освещаются ключевые вопросы в области свободы учреждения компаний, дерегулирования «деловой среды» и свободы предоставления услуг. С учетом проблематичности

соотношения принципа свободы экономической деятельности и прав работников в условиях трансграничного перемещения рабочей силы автор задается вопросом, можно ли достичь баланса между краткосрочными экономическими и финансовыми интересами и долгосрочными обязательствами при расширении возможностей трудоустройства и обеспечения прогресса в социальной сфере. В заключительном разделе главы («Свобода передвижения и обеспечение прав работников») рассматриваются проблемы нарушений при обеспечении социальных прав, а также анализируются решения Европейского Суда по данным вопросам.

## Нормы права ЕС применительно к найму трансграничных работников

### *Социальная защита и свобода передвижения работников*

Свободное передвижение граждан и работников было одним из основных положений Римского договора<sup>2</sup>, заложившего основу Европейского экономического сообщества (ЕЭС) (ст. 48–51). Договор заложил правовую базу для обеспечения права выбора места пребывания, трудовых прав работников и принципа равного обращения для всех граждан этих европейских стран на всей территории ЕЭС. Тем самым у граждан Европы появилось право работать в любой стране ЕЭС. Основопологающим принципом свободы передвижения стал так называемый принцип *lex loci laboris* («закон места работы»), который означает главенство правовых норм того государства, на территории которого выполняется работа. Работники из других стран ЕЭС получили равные права на труд с остальными гражданами принимающей страны (Cremers, 2012).

Несмотря на то что формы социальной защиты и условия ее использования находились в ведении каждой страны ЕЭС в отдельности, межгосударственная координация национальных систем социальной защиты стала одной из первых областей регламентированного сотрудничества, касающегося права на свободу передвижения в ЕЭС (Регламент № 3<sup>3</sup> Совета ЕЭС). В основу этих согласований положен принцип, согласно которому реализация мер социальной защиты лиц, перемещающихся в пределах ЕЭС (сегодня — ЕС), возлагается только на одно государство ЕЭС. Органами законодательной власти ЕС были пересмотрены правила процедуры согласования, что получило отражение в новом рамочном документе (Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза № 883/2004<sup>4</sup> и Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза № 987/2009<sup>5</sup>), вступившем в силу 1 мая 2010 г., однако принцип главенства правовых норм того государства, на территории которого выполняется работа, сохранил свое исходное значение. Работники, переезжающие в другое государство — член ЕС, имеют право пользоваться системой социальной защиты принимающей страны наравне с ее гражданами (в то же время в течение первых трех месяцев пребывания льготы для них могут быть ограничены).

Единственным отступлением от данного принципа стало принятие Регламента № 1408/71/ЕЭС Совета в 1971 г.<sup>6</sup>, затрагивающего интересы «откомандированных

работников», которые по распоряжению работодателя направляются на определенный срок для выполнения служебных обязанностей в другом государстве — члене ЕЭС, но при этом находятся в подчинении направляющей организации своей страны. Таким образом, откомандированные работники в период откомандирования подчиняются нормам действующего законодательства родной страны, и тем самым по-прежнему на работников распространяются нормы права только одного государства (п. 1а ст. 14 Регламента № 1408/71/ЕЭС Совета; в новой редакции — п. 1 ст. 12 Регламента Европейского парламента и Совета Европейского союза № 883/2004<sup>7</sup>). В результате проведения правовой экспертизы нормативно-правовых актов ЕС в 2004 г. максимальный срок пребывания работников в служебной командировке был увеличен с двенадцати до двадцати четырех месяцев.

Сложившийся характер взаимосвязи между практикой откомандирования работников и принципом свободного предоставления услуг сделал откомандирование одним из оптимальных способов, позволяющих минимизировать расходы на выплаты по социальному страхованию в условиях выбора наиболее благоприятного режима (так называемого *regime shopping*<sup>8</sup>). Вопрос взаимосвязи межгосударственной координации национальных систем социальной защиты и существующего порядка временного предоставления услуг породил немало дебатов о том, правовые нормы какой страны все же следует применять — принимающей или страны местонахождения компании. В частности, это затрагивает тех работников стран ЕС, которые временно осуществляют трудовую деятельность в одной или сразу в нескольких странах — членах ЕС за пределами страны местонахождения компании. Первые признаки обхода норм закона с помощью регистрации компаний — «почтовых ящиков» (*letterbox companies*) породили вопросы касательно роли трансграничного найма работников в условиях открытого рынка труда и возможности/невозможности соблюдения принципа *lex loci laboris* в рамках действующего трудового законодательства и системы оплаты труда. Откомандирование сотрудников стало элементом «запутанных схем полуполезального и откровенно нелегального найма с использованием трансграничных [трудовых. — М. Р.] контрактов» (Clark, 2012).

Ключевыми остаются вопросы наличия у институтов социальной защиты страны местонахождения компании ресурсов и правомочий для подтверждения добросовестности деятельности (*bona fide*) компании при осуществлении откомандирования сотрудников, а также возможностей для определения, является ли направляющая организация реально действующим юридическим лицом с наличием фактического адреса местонахождения и реальной деятельности в другой стране. В нормативно-правовых актах Европейского союза, касающихся межгосударственной координации систем социальной защиты, установлено, что такая компания должна осуществлять «основную предпринимательскую деятельность, помимо внутреннего учета хозяйственной деятельности, на территории государства-члена, где она была учреждена» (п. 2 ст. 14 Регламента Европейского парламента и Совета Европейского союза № 987/2009<sup>9</sup>).

Европейская комиссия внесла уточнение в данное определение в принятой в 2011 г. практической инструкции. К примеру, определение «обычно осуществляющая свою деятельность в этой стране» относится к организации, которая осуществ-

ляет свою основную деятельность преимущественно в государстве — члене ЕС, на территории которого она была создана. Если деятельность организации сводится к осуществлению внутреннего контроля [контроля за финансово-хозяйственной деятельностью, которая имеет ярко выраженный «бумажный» характер. — М. Р.], то она не может считаться компанией, реально осуществляющей предпринимательскую деятельность на территории данного государства ЕС.

Обеспечение соблюдения нормативно-правовых актов требует межгосударственного сотрудничества компетентных органов власти всех вовлеченных стран (страны местонахождения компании, принимающей страны и третьих стран, в том случае если направляющая страна и страна местонахождения компании не совпадают). Для этого надзорные органы должны обладать широкими полномочиями, иногда выходящими за установленные пределы компетенции последних (вопросы социальной защиты, оплаты труда, договорного и корпоративного права и налогообложения). Необходимым является наличие баз данных, содержащих достоверную информацию (по крайней мере, позволяющих провести проверку на предмет соответствия нормам социальной защиты и трудовым стандартам), а также создание и надлежащее функционирование структур, занимающихся сбором информации, предупреждением ее фальсификации и периодическим обновлением данных. В Европейском союзе уже имеется электронная база данных (IMI), но на практике она предоставляет лишь возможность гарантированного обмена довольно ограниченными сведениями. Осуществление контроля за выполнением плана служебных командировок, сбора доказательств и подтверждающей информации по-прежнему осложняются несовершенством процедуры государственного учета и недостатком соответствующего практического опыта у принимающих стран.

### *Система оплаты труда и условия работы*

В случае трудовой миграции в ЕС и с учетом запрета на дискриминацию по национальному признаку именно принцип *lex loci laboris* служит отправной точкой при определении порядка оплаты труда и условий работы. Теоретически это означает, что работники, выезжающие за пределы своей страны с целью трудоустройства по своей инициативе, имеют одинаковые права с гражданами принимающей страны. Как следствие, они имеют равные правовые возможности для осуществления своих прав через коллективное представительство, например, реализуемое посредством членства в профсоюзной организации или в индивидуальном порядке. На практике, однако, со временем стали возникать различные формы трансграничного найма и временного трудоустройства за границей, порождающие неравенство между работниками. Не так давно в законодательство Евросоюза были внесены изменения в соответствующие отрасли права, затрагивающие, в частности, интересы сезонных работников и работников из третьих стран. Для работников [жителей приграничных регионов. — М. Р.], вовлеченных в маятниковую [или приграничную. — М. Р.] трансграничную трудовую миграцию, была сформирована определенная нормативная база (*acquis*) путем совмещения национальной прецедентной практики и норм законодательства.

В прошлом положение откомандированных работников с точки зрения порядка оплаты труда было неоднозначным, поскольку для работников, откомандированных для временного оказания услуг за границей, не предполагалось прямого доступа на рынок труда принимающей страны, а потому в большинстве стран Союза отсутствовали как система оплаты, так и регулирование условий их труда. В ряде государств — членов ЕС имелись правовые основы установления минимального размера оплаты труда и условия коллективных договоров, распространяющие свое действие на всех лиц, осуществляющих трудовую деятельность на территории принимающего государства, и носящие обязательный характер. Например, в Бельгии имело место сочетание законодательства и коллективных договоров, обязательных для исполнения иностранными работодателями в части условий труда откомандированных работников. В то же время в других странах действие коллективных договоров и принципа *lex loci laboris* не распространялось на временно откомандированных работников из других стран.

В целом до принятия в 1996 г. Директивы об откомандировании работников<sup>10</sup> в Евросоюзе отсутствовали единые механизмы правового регулирования, которые бы обеспечивали практическую реализацию так называемого закона места работы. Первоначальная цель этого спорного нормативно-правового акта состояла в соблюдении принципов национальной системы социальной защиты и коллективных соглашений об условиях труда, принятых в странах ЕС. Нормативно-правовым актом предполагался ряд минимальных жестких предписаний в области трудовых стандартов и условий работы, но при этом государства Евросоюза могли самостоятельно принимать императивные нормы закона или договорные положения, действующие на территории их стран, если они не носили дискриминационного или протекционистского характера (п. 10 ст. 3). В первых редакциях законопроекта четко указывалось, что коммунитарное право «не должно препятствовать государствам-членам применять нормы национального законодательства или коллективные соглашения, заключенные между социальными партнерами, устанавливающими систему оплаты труда, продолжительность рабочего времени и другие условия работы в отношении всех лиц, осуществляющих трудовую деятельность на их территории, в том числе на временной основе и даже в случаях, когда работодатель зарегистрирован в другом государстве» (European Commission, 1991, p. 11). Данная позиция была поддержана судами в 1990-х гг. Европейский Суд вынес следующее решение по делу Р. Португеза (Rush Portuguesa)<sup>11</sup>: «Коммунитарное право не препятствует государствам-членам в том, чтобы действие норм национального законодательства или коллективных соглашений, заключенных обеими сторонами отрасли, распространялось на всех лиц, осуществляющих трудовую деятельность на территории государств-членов, в том числе на временной основе и безотносительно к юридическому адресу страны-работодателя; коммунитарное право также не запрещает государствам-членам надлежащим образом обеспечивать реализацию данных норм». В решении по делу «Арблейд» (*Arblade*)<sup>12</sup> утверждалось, что положения, которые относятся к правовым нормам, действующим в сфере публичного порядка, имеют первостепенное значение для поддержания порядка в политической, социальной и экономической сферах. Данные судебные решения были восприняты как подтверждение того, что

к компетенции государств-членов относится создание нормативно-правовой базы, обеспечивающей защиту прав и интересов всех работников, осуществляющих трудовую деятельность на их территории. Директива об откомандировании работников, как представлялось, дала возможность на недискриминационной основе применять нормативные правовые акты в сфере занятости с целью поддержания публичного порядка.

Однако довольно скоро, по мере установления взаимосвязи между временной трансграничной трудовой деятельностью и свободным предоставлением услуг, стали возникать определенные сложности. По мнению Европейского Суда и Еврокомиссии, государствам — членам ЕС не следовало самостоятельно определять понятие публичного порядка или распространять действие императивных норм национального трудового права на внешних поставщиков услуг. Европейский Суд постановил, что нормы и требования, не прописанные в Директиве, надлежит рассматривать в рамках применяемого законодателем определения императивной нормы (Cremers, 2010; Cremers, 2013b). Согласно толкованию Европейского Суда, государствам — членам ЕС более не предоставлялось право по своему усмотрению применять императивные нормы на территории своего государства, даже если эти нормы могли в большей степени гарантировать соблюдение интересов данных работников. Европейский Суд при поддержке Еврокомиссии ограничил применение императивных норм, тем самым отменив действие основополагающих принципов Директивы. Европейский Суд создал ситуацию, когда императивные нормы национального права больше не распространялись на внешних поставщиков услуг, в то время как оставались обязательными для исполнения внутренними поставщиками. В своих предыдущих публикациях я постоянно задавался вопросом о том, кто уполномочен определять нормы, которые надлежит соблюдать в социальной сфере: «Категоричное толкование Европейским Судом ст. 49 Договора [о Европейском союзе. — М. Р.] (ст. 56 в редакции Лиссабонского договора), по сути, превращает каждую императивную норму принимающей страны в препятствие свободе предоставления услуг» (Cremers, 2011). Мой вывод заключается в том, что таким образом происходит непосредственное вмешательство внутреннего рынка [ЕС. — М. Р.] в национальные системы нормативно-правового регулирования. Еврокомиссия совместно с Европейским Судом, не испытывая соответствующего противодействия со стороны [институтов. — М. Р.] государств — членов ЕС, создали безупречные условия для ослабления регулирования, при которых свобода предоставления услуг ставится на первое место, заставляя забыть о самой сущности правового явления — откомандирования работников.

### *Установление факта трудовых отношений*

Определенные сложности, которые возникают при осуществлении мониторинга правоприменения в сфере трансграничного найма работников, связаны с порядком заключения действующих трудовых договоров. В Римской конвенции<sup>13</sup> (и в последовавшем за ней Регламенте № 593/2008<sup>14</sup>) устанавливается, что «договор регулируется правом, избираемым сторонами»<sup>15</sup>. В ст. 6 Римской конвенции также отмечается, что выбор применимого права не лишает работника обязательной защиты

(относительно условий найма), которая предоставлялась бы при отсутствии такого выбора<sup>16</sup>. В последующем в ст. 7 Римской конвенции было внесено уточнение относительно применения императивных норм: в случае, когда «данная ситуация имеет тесную связь» с какой-либо страной, может быть признано действие императивных норм (например, в отношении трудовых стандартов), если эти нормы должны были применяться, «вне зависимости от применимого права». При определении необходимости применения императивных норм «...должны приниматься во внимание их существо и цели, а также последствия их применения или неприменения».

К вышесказанному можно добавить и положение, изложенное в ст. 34 Регламента 2008 г.: «Коллизионная норма в отношении индивидуального трудового договора не должна наносить ущерба применению преобладающих императивных положений страны, в которую откомандирован работник в соответствии с Директивой 96/71/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 декабря 1996 г. об откомандировании работников в рамках предоставления услуг». Из этого следует, что определение соответствующих императивных норм закона в контексте регулирования трансграничных частнопровных отношений приобретает перво-степенное значение, поскольку оно устанавливает трудовые стандарты страны, где исполняется работа, подлежащие строгому соблюдению вне зависимости от того, какие условия прописаны в трудовом договоре.

Ст. 9 Директивы об откомандировании содержит прямую отсылку на ст. 6 Римской конвенции: «...выбор сторонами в трудовом договоре применимого права не лишает работающего по найму той защиты, которая предоставляется ему строго императивными нормами закона». В ст. 10 Директивы устанавливается, что «...при определенных обстоятельствах наряду с установленным сторонами применимым правом применяются императивные нормы другого государства, в частности, право того государства — члена ЕС, на территорию которого временно командируется работник». В п. 2 ст. 2 Директивы четко определено: «В целях настоящей Директивы используется то определение работника, которое применяется в законодательстве того государства — члена ЕС, на территорию которого откомандирован работник».

Европейский Суд не принял во внимание данный аспект, что особенно проявилось при рассмотрении дел, когда Европейский Суд наделил страну местонахождения организации исключительными полномочиями по контролю за исполнением условий трудового договора (дело «Лаваль»<sup>17</sup>; дело «Комиссия/Люксембург»<sup>18</sup>). По итогам решений Суда страна, где выполняется работа, оказывается в зависимом положении от полномочий и встречной поддержки страны, откомандировавшей работника. При этом за время ожидания ответов на запрашиваемую информацию и работодатель, и откомандированные работники зачастую успевают уйти в тень. Таким образом, систематический и действенный государственный надзор в принимающей стране становится невозможным. Судя по всему, сознавая наличие противоречия между позицией Европейского Суда и основополагающими принципами Директивы об откомандировании работников, Европейская комиссия разработала систему для оптимизации процесса запроса информации, однако в целом эта процедура не имеет юридически обязательного характера.



Что касается трудового договора, следует упомянуть еще одну Директиву, № 91/533/ЕЭС «Об обязанности работодателя информировать сотрудников об условиях, применимых к трудовому договору или трудовым отношениям»<sup>19</sup>. В данной Директиве установлено, что в случае когда от сотрудника требуется выполнение работы в стране или странах, отличных от государства — члена ЕС, правом и/или судебной практикой которого регулируется договор или трудовые отношения, наличие трудового договора [и/или приказа о приеме на работу. — М. Р.] в письменной форме является обязательным условием перед командированием работника. [Для тех работников, которые работают за границей более одного месяца. — М. Р.], в договоре должны содержаться как минимум следующие сведения: продолжительность периода работы за границей; [периодичность выплаты и. — М. Р.] валюта, которая будет использована для выплаты заработной платы; дополнительные денежные выплаты или иные преимущества, предоставляемые работнику [за границей. — М. Р.]; условия, регулирующие отъезд работника (по возможности).

В Директиве указывается, что перед отъездом работники должны располагать необходимым пакетом документов. Соответственно, непредоставление работодателями необходимых документов является нарушением государственных нормативных требований. Таким образом, правомерно предполагать, что в случае несоблюдения положений Директивы № 91/533/ЕЭС может применяться положение Римской конвенции (п. 2 ст. 6 (ныне — п. 4 ст. 8 Регламента № 593/2008/ЕС)), согласно которому договор имеет «более тесную связь» с принимающей страной. При отсутствии соответствующих документов, подтверждающих, что откомандированные работники состоят в трудовых отношениях с работодателем направляющей страны, защита данных работников должна гарантироваться законодательством страны, где выполняется работа.

Акцентирование данного факта имеет значительные последствия в сфере правового регулирования мобильности трудовых ресурсов. Обеспечение прав определяется сложной структурой национальных, союзных и международных обязательств, и узкий взгляд Европейского Суда на Директиву об откомандированных работниках как на источник трудового права можно считать противоречащим намерениям законодателей, создававших директиву. Это также сопряжено со значительными последствиями для реализации прав или их признания: пока защита прав работников находится в зависимости от процедуры запроса об обмене информацией между государствами-членами, не имеющей юридически обязательного характера, правовое регулирование вряд ли может быть эффективным.

## Свобода предоставления услуг и свобода учреждения

### *Тенденции развития корпоративного права*

С конца 1990-х гг. задача усиления защиты прав акционеров решалась с учетом представления о том, что корпоративное право «должно обеспечивать гибкие [для компаний правовые. — М. Р.] рамки в интересах конкурентоспособного бизнеса»

(Report, 2002). Снижение роли государства в регулировании предпринимательской деятельности, будучи характерной чертой реформирования современного национального корпоративного законодательства и корпоративного права ЕС, приводит к укреплению правового плюрализма в условиях транснационального взаимодействия, который в итоге может способствовать усилению тенденции выбора применения наиболее благоприятного законодательства (*regime shopping*) в ЕС. Суть сегодняшней ситуации заключается в своего рода соперничестве между различными системами [национального. — М. Р.] частного права или, по крайней мере, корпоративного права (Cremers, 2013a). Основываясь на законодательных нормах ЕС и практике Европейского Суда, принцип свободы учреждения позволяет зарегистрировать компанию в соответствии с законодательством какого-либо одного государства — члена ЕС, при том что фактическое местонахождение, центральное управление и основная предпринимательская деятельность относятся к другому государству ЕС. Подобная схема ведения бизнеса сводится к фактическому осуществлению предпринимательской деятельности в другом государстве ЕС посредством использования постоянного представительства компании в течение неограниченного времени. Действующим в этой сфере законодательством не предусмотрены эффективные правовые инструменты прямого воздействия, которые, с одной стороны, обязывали компанию осуществлять реальную деятельность, с другой — способствовали противодействию недобросовестной коммерческой практики. Поэтому действенный контроль за осуществлением дочерними компаниями реальной предпринимательской деятельности фактически отсутствует. Иными словами, компании могут регистрироваться в другом государстве ЕС и действовать в соответствии с требованиями его законодательства, при этом не осуществляя в этом государстве какой-либо деятельности.

Договор о Европейском союзе и прецедентное право Европейского Суда допускают соблюдение определенных ограничений принципа свободы учреждения, если они являются оправданными и соразмерными значимым целям законодательства ЕС. В решении по делу *Société de Gestion Industrielle*<sup>20</sup> Европейский Суд постановил, что законодательство ЕС допускает возможность для стран — членов ЕС принимать национальные законы или устанавливать процедуры для запрета компаниям апеллировать к законодательным нормам ЕС, если, в нарушение национального законодательства, имело место использование «полностью искусственных схем» (злоупотребление свободой учреждения иностранными компаниями путем применения искусственных схем с целью уклонения от применения императивных предписаний [законодательства соответствующей страны ЕС. — М. Р.]). Европейский Суд установил, что национальное законодательство применяется с целью достижения законных целей, не противоречит положениям Договора о Европейском союзе и соответствует задаче поддержания публичного порядка, например, в целях предупреждения злоупотреблений и мошеннических действий и защиты прав кредиторов, миноритарных акционеров, работников компании или сотрудников налоговых органов. К критериям, позволяющим выяснить, насколько положение выходит за рамки того, что является необходимым для достижения поставленных задач, был добавлен принцип соразмерности применительно к мерам национального законодательства. Учреждение компании в какой-либо стране — члене ЕС исключительно

с целью получения выгоды от применения более благоприятного законодательства (включая, например, гибкое корпоративное законодательство, льготный порядок налогообложения и несложный процесс регистрации) само по себе не является достаточным основанием для установления факта злоупотребления принципом свободы учреждения, даже если данная компания полностью или в значительной степени осуществляет основную деятельность на территории другой страны — до тех пор, пока это не наносит ущерба правам третьих лиц. Действующим в этой сфере законодательством не предусмотрены эффективные правовые инструменты прямого воздействия, которые, с одной стороны, обязывали бы компанию осуществлять реальную деятельность, с другой — способствовали противодействию недобросовестной коммерческой практики. Поэтому действенный контроль за осуществлением дочерними компаниями реальной предпринимательской деятельности фактически отсутствует. Иными словами, компании могут регистрироваться в другом государстве ЕС и действовать в соответствии с требованиями его законодательства, при этом не осуществляя в этом государстве какой-либо деятельности. С другой стороны, остается нерешенным вопрос, каким образом можно рассматривать компании, которые не осуществляют реальную предпринимательскую деятельность в стране регистрации, а, напротив, ведут ее только в других странах посредством дочерних компаний (или путем предоставления услуг). Пока допущенные нарушения рассматриваются индивидуально в каждом конкретном случае, каким образом работник, столкнувшись с компанией — «почтовым ящиком», может защитить свои права в рамках системы общего права?

*Принцип свободы предоставления услуг  
в условиях трансграничного взаимодействия*

Первостепенным критерием при определении применимого права в случае откомандирования работников, производимого в рамках предоставления услуг, является ведение компанией реальной предпринимательской деятельности. Понятийный аппарат для описания «реальной» деятельности компании, выработанный Генеральным директоратом Европейской Комиссии по вопросам занятости, социальной политики и интеграции, как представляется, не оказал серьезного воздействия на практику реализации принципа свободы учреждения, которая выработывалась другими подразделениями Еврокомиссии, основной провозглашенной задачей которых была борьба с бюрократическими проволочками. Генеральные директораты по вопросам внутреннего рынка и по вопросам конкуренции решительно поддерживали принцип свободы учреждения компаний, включая практику наложения ограничений на страны-участницы, за исключением страны учреждения компании, осуществлять контроль за надлежащим ведением реальной предпринимательской деятельности. Доминирующей установкой в Еврокомиссии стало смягчение мер регулирования учреждения компаний — поставщиков услуг, — как в стране регистрации компании, так и за ее пределами. Исходя из этого, иной порядок регулирования деятельности иностранных компаний допускается только в связи с необходимостью обеспечения публичного порядка, общественной безопасности и здравоохранения. Как правило, все прочие ограничения принципа свободы

учреждения требуют объективного обоснования в соответствии с прецедентной практикой Европейского Суда. Последствия такого подхода вполне понятны: государственный контроль за деятельностью иностранных компаний ограничивается, наряду с тем, что отсутствуют эффективные методы выявления и устранения нарушений в данной области.

В то же время следует отметить, что Еврокомиссия весьма оперативно реагирует на каждое нарушение в том случае, когда какая-либо из стран — членов ЕС создает «препятствия свободе предоставления услуг». В вышеупомянутых судебных решениях Европейского Суда по делам «Лаваль» и «Комиссия/Люксембург» применение норм национального трудового права принимающей страны квалифицировалось как «ограничение свободы предоставления услуг» с указанием Суда на то, что никакие другие нормы внутригосударственного права не должны препятствовать [реализации принципа. — М. Р.] свободы предоставления услуг.

Действующее законодательство и практика Европейского Суда относительно свободы учреждения компаний не предусматривают применение активных мер, направленных на борьбу со злоупотреблениями [в данной области. — М. Р.]. Компании могут создаваться в различных организационно-правовых формах на территории любого государства — члена ЕС без осуществления там реальной экономической деятельности. В 2010 г. группой экспертов в ходе изучения вопроса регулирования порядка откомандирования работников были выявлены значительные расхождения содержания правовых норм в процессе их транспонирования и применения (Cremers, 2011). На практике порядок применения правил откомандирования работников варьировался от использования системы долгосрочных договорных отношений между контрагентами до искусственных схем компаний — «почтовых ящиков», созданных исключительно с целью привлечения [заемного. — А. Л.] труда.

Проблемы начинают возникать в том случае, когда трансграничное привлечение заемных работников на основе субподряда выдается за предоставление услуг. Работники нанимаются частными агентствами, бригадирами и компаниями — «почтовыми ящиками» посредством объявлений и через неофициальные каналы информации. Откомандирование становится одним из способов трансграничного найма «дешевой» рабочей силы без последующего предоставления защиты прав работников в соответствии с правовыми нормами Европейского союза, лежащими в основе правового регулирования легальной трудовой миграции.

Откомандированные работники преимущественно попадают на низшие ступени рынка труда, что связано с серьезными рисками, например такими, как нарушение [добросовестной. — М. Р.] конкуренции, умаление прав работников и уклонение от соблюдения императивных норм. В условиях отсутствия эффективных механизмов контроля и правоприменительных практик в сфере найма (в первую очередь в части размера оплаты труда откомандированных работников) могут иметь место несоблюдение минимальных требований к условиям труда, установленных законодательством принимающей страны, а также нарушение условий коллективных соглашений, что, в свою очередь, приводит к деградации структуры локальных рынков труда и препятствует их нормальному функционированию.

## Свобода экономической деятельности и права работников в контексте трансграничного найма

Надлежащая реализация и контроль за соблюдением являются основными условиями, гарантирующими эффективность правовых норм Европейского союза в области трудовых отношений и миграции (European Commission, 2007; 2008). В течение многих лет Еврокомиссия не уделяла внимания проблеме законности ведения бизнеса, а также контролю за наличием и юридической состоятельностью трудовых договоров и обеспечением соответствующих условий труда. В дополнение к этому по решению Европейского Суда реализация правовых норм и контроль за их соблюдением при осуществлении предпринимательской деятельности ограничивались только территорией страны регистрации компании. В ряде вышеупомянутых судебных решений применение правовых норм и контроль за соблюдением трудовых стандартов страны регистрации компании рассматривались как административные барьеры, ограничивающие свободу предоставления услуг. Тем самым борьба с «административными барьерами» не позволяет осуществлять систематический и действенный контроль в принимающей стране. Наряду с этим, чтобы определить наличие факта откомандирования в страну, где осуществляется работа, необходима встречная поддержка страны регистрации компании. Как упоминалось выше, за время ожидания ответов на запросы и работодатель, и работники зачастую успевают уйти в тень.

Результаты транснационального проекта «Откомандирование работников. Укрепление сотрудничества между социальными партнерами и органами государственной власти в Европе» (2012–2013 гг.), реализованного французским Национальным институтом по вопросам труда, занятости и профессиональной подготовки (*INTEFP*) (своего рода зонтичная организация инспекторов труда), подтвердили, что использование «серых» схем откомандирования работников осуществляется с целью уклонения от применения императивных предписаний законодательства принимающей страны ЕС в области оплаты труда, трудовых стандартов, условий труда и обеспечения социальной защиты работников. В частности, были выявлены следующие нарушения:

- трансграничный найм через агентства (агентства-однодневки);
- «фиктивная samozанятость» в случаях, когда стирается грань между договором о предоставлении услуг и трудовым договором;
- фиктивное откомандирование ввиду ненадлежащего или слабого [государственного.— *М. Р.*] контроля;
- перемещение работников в другие отрасли с более низкой оплатой труда и/или с менее благоприятными для работников условиями работы (*regime shopping*);
- манипулирование принципом свободы учреждения (фиктивные компании и соглашения) и законами страны местонахождения [компании.— *М. Р.*];
- несоответствие нормам откомандирования (график работы, минимальный размер оплаты труда, несоответствие размера оплаты труда квалификации [работника], сильное завышение сумм, подлежащих удержанию [из заработной платы работника.— *М. Р.*]).

Обнаруженные нарушения, совершаемые работодателями, носят не единичный, а массовый характер.

## Свобода передвижения и обеспечение прав работников

В ходе проведения в 2004 г. совместного исследовательского проекта по изучению откомандирования работников Кремерс и Дондерс пришли к выводу о том, что непроработанность механизма осуществления на практике проверки законности откомандирования работников в соответствии с требованиями Директивы об откомандировании — одно из слабых мест обеспечения легального использования трансграничного найма в рамках [реализации принципа. — М. Р.] свободы предоставления услуг (Cremers and Donders, 2004). Европейский Суд своими решениями о разграничении полномочий принимающей страны и страны регистрации компании привнес неясность в вопросы процедуры по привлечению к ответственности сторон по факту фиктивной самозанятости и/или фиктивного откомандирования. Европейский Суд склонялся к мнению, что обязательные базовые меры по обеспечению государственного контроля в принимающей стране препятствуют реализации принципа свободы предоставления услуг. Далее, вновь ссылаясь на первостепенное значение [принципа. — М. Р.] свободы экономической деятельности, Суд постановил, что полномочиями по принятию решения, является командирующая сторона реальной организацией-работодателем или фиктивной компанией — «почтовым ящиком», должны быть делегированы стране (на практике часто это не подлежит установлению) учреждения компании. Таким образом, подобная корреляция свободы экономической деятельности, особенно свободы учреждения [компании], со свободой предоставления услуг препятствует принятию основополагающих решений в области права и политики. Как упоминалось ранее, после начала осуществления проекта внутреннего рынка Европейская комиссия и Европейский Суд, не испытывая противодействия со стороны государств — членов ЕС в вопросах, связанных с откомандированием работников, чаще признавали примат принципа свободы предоставления услуг над принципом *lex loci laboris* (принцип применения права страны места выполнения работы).

Реакции государств — членов ЕС пришлось ждать продолжительное время. Подавать заявления о существующих проблемах в Совет министров (на который возложены также функции подготовки законодательных актов в сфере занятости и социальной политики, действие которых распространяется на все пространство ЕС), не решались даже те страны, которые выступали участниками производства по ряду дел в Европейском Суде. В Совете министров сторонники либерализации рынка труда путем намеренного подстегивания конкуренции в сфере условий и оплаты труда работников столкнулись с оппозицией в лице представителей стран, выступающих за равенство возможностей на основе существующих национальных систем нормативно-правовых актов (модель Рейнланда (*Rhineland Model*), или социальная модель). Изменения стали возможны прежде всего благодаря Европейскому парламенту, который в ходе дебатов по переизбранию Ж.-М. Баррозу на второй срок на посту

председателя Европейской комиссии добился от последнего поддержки инициативы по соблюдению принципов Директивы об откомандировании. В результате в основу механизма правоприменения Директивы было положено трансграничное сотрудничество органов государственного контроля (надзора) стран ЕС. Данное положение государствам — членам ЕС предстоит транспонировать в 2016 г.

Представляется, что Европейский Суд также пришел к осознанию, что следование принципу превалярования экономического содержания приводит к негативным последствиям в процессе реализации данной Директивы. Например, в процессе рассмотрения дела о занижении оплаты труда польским работникам в Финляндии<sup>21</sup> Европейский Суд подчеркнул, что условия работы, которые гарантируются откомандированным работникам, определяются законом принимающего государства (до тех пор, пока эти условия декларируются как «универсальные, имеющие обязательную юридическую силу и транспарентные»). В рамках этого судебного дела иностранный субподрядчик оспаривал возможность обращения в суд профсоюзных организаций в принимающей стране, опираясь на тот факт, что оформление трудовых отношений происходило в соответствии с нормами законодательства страны учреждения компании. Таким образом, Европейскому Суду предстояло решить, может ли осуществление права на эффективные средства правовой защиты (закрепленного в Хартии Европейского союза об основных правах (2007)) в отношении данной претензии быть заблокировано нормами права страны учреждения компании (которые запрещают уступку прав требований, вытекающих из трудовых отношений) на основании положений данной Директивы. По данному делу Европейский Суд постановил, что профсоюзная организация имеет право на осуществление своей деятельности в стране пребывания, поскольку ее статус регулируется процессуальным законодательством Финляндии и поскольку в Директиве прямо указывается, что вопросы, касающиеся минимального размера оплаты труда, регулируются законодательством страны пребывания.

## Заключение

Помимо укрепления взаимодействия на национальном и трансграничном уровне, необходимым является устранение созданных предыдущими решениями Европейского Суда серьезных препятствий на пути выстраивания эффективной работы механизмов в области контроля и правоприменения. С этой целью надлежит возобновить действие соответствующих положений Хартии Сообщества об основных социальных правах работников (1989 г.). Несмотря на то что откомандированные работники не могут преследовать цель стать участниками рынка труда принимающей страны, нельзя умалять их право использовать правовые принципы в области миграционной политики. Во избежание социального демпинга и нарушения правил справедливой конкуренции, причиняющих ущерб внутренним поставщикам услуг, и в то же время в целях обеспечения для них равных правовых возможностей требуется проведение политики по противодействию мошенничеству и предупреждению злоупотреблений. Реализация данной политики по-прежнему находится на началь-

ной стадии, и поэтому принцип свободы трансграничного предоставления услуг все чаще становится одним из способов найма дешевой рабочей силы. Наряду с этим, свобода учреждения [компаний] способствовала появлению новой индустрии по организации «инкубаторов» для шаблонного создания компаний, единственной целью которых было уклонение от соблюдения норм национального законодательства, трудовых стандартов и социальной защиты работников.

В теории в Европейском союзе начали заниматься данной проблемой. Однако [на практике. — М. Р.] самим работникам, подвергающимся трудовой эксплуатации и находящимся в рамках правового поля другой страны, не находится места в этой теоретической полемике. Результатом весьма абстрактных судебных прений явилось то, что предоставление компенсационных выплат работникам оказывается недоступным прямо на месте, а также в целом сложным по процедуре получения. В этой связи предупредительные меры должны осуществляться с учетом ситуации на рынке труда и теми средствами, которые формируются и координируются институтами, создававшими договорные и правовые рамки, регулирующие трудовые отношения. С целью соблюдения предписаний Директивы об откомандировании работников в процессе отправления правосудия необходимо обеспечить соблюдение нормативно-правовых требований (или учитывать трудовые стандарты и условия работы) в принимающих странах. Вместе с тем принимающая страна должна иметь полномочия определять, кого можно относить к категории работников. Ведение коллективных переговоров необходимо признать действенным методом обеспечения трудовых стандартов на рабочем месте, в том числе для откомандированных работников. В случае если нормативно-правовые акты противоречат друг другу, права работников должны иметь преимущественную силу по отношению к правилам внутреннего рынка.

## Примечания

1. Откомандированным считается работник, который по распоряжению работодателя направляется на определенный срок для выполнения служебных обязанностей в другом государстве — члене ЕС.

2. Договор о функционировании Европейского союза (Рим, 1957 г.).

3. Регламент № 3 Совета ЕЭС от 25 сентября 1958 г. «О социальном обеспечении трудящихся-мигрантов».

4. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза № 883/2004 от 29 апреля 2004 г. «О координации систем социальной защиты».

5. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза № 987/2009 от 16 сентября 2009 г. «Об установлении процедуры по имплементации Регламента (ЕС) 883/2004 “О координации систем социальной защиты”».

6. Регламент № 1408/71/ЕЭС Совета от 14 июня 1971 г. «О применении систем социальной защиты для наемных работников и лиц, занятых самостоятельным трудом, а также членов их семей, переезжающих внутри Сообщества».

7. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза № 883/2004 от 29 апреля 2004 г. «О координации систем социальной защиты».

8. *Regime shopping* — термин, связанный с использованием работодателями различий в трудовых стандартах и трудовых отношениях в разных странах.



9. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза № 987/2009 от 16 сентября 2009 г. «Об установлении процедуры по имплементации Регламента (ЕС) № 883/2004 “О координации систем социальной защиты”».
10. Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза № 96/71/ЕС от 16 декабря 1996 г. «Об откомандировании работников, производимом в рамках предоставления услуг».
11. Решение суда Европейских сообществ от 27 марта 1990 г. по делу C-113/89 “Rush Portuguesa Limitada v. Office National d’Immigration”.
12. Решение Европейского Суда от 23 ноября 1999 г. по делу C-369/96 “Criminal Proceedings against Jean-Claude Arblade”.
13. Конвенция о праве, применимом к договорным обязательствам (Рим, 1980 г.; «Римская конвенция»).
14. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза от 17 июня 2008 г. № 593/2008 «О праве, подлежащем применению к договорным обязательствам».
15. Директива об откомандировании работников была принята до завершения пересмотра положений Римской конвенции 1980 г. (Регламент № 593/2008). В настоящей главе большинство ссылок приводится согласно нумерации статей в редакции от 1980 г.
16. В п. 2 ст. 6 Регламента № 593/2008 указывается, что «выбор системы права, однако, не может повлечь за собой лишение работника защиты, предоставляемой ему положениями, от которых не разрешается отступать посредством соглашения согласно праву, которое при отсутствии выбора подлежало бы применению».
17. Решение Европейского Суда от 18 декабря 2007 г. по делу № C-341/05 “Laval Un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet”.
18. Решение Европейского Суда от 19 июня 2008 г. по делу № C-319/06 “Commission v Luxembourg”.
19. Директива № 91/533/ЕЭС Совета ЕС от 14 октября 1991 г. «Об обязанности работодателя информировать работников об условиях, применимых к трудовому договору или трудовым отношениям».
20. Решение Европейского Суда от 21 января 2010 г. по делу C-311/08 “Societe de Gestion Industrielle (SGI) vs. Belgian State”.
21. Решение Европейского Суда от 15 февраля 2015 г. по делу C-311/08 “Sähköalojen ammattiliitto ry”.

## Литература

- Clark, N.* Regulation and Enforcement of Posted Workers’ Employment Rights. London: Working Lives Research Institute, 2012.
- Council of the European Economic Community. 1958. Regulation (EEC) No. 3 of 25 September 1958, O.J. No. 30 of 16 December 1958. Brussels.
- Cremers, J.* Rules on Working Conditions in Europe: Subordinated to Freedom of Services // European Journal of Industrial Relations. 2010. Vol. 16(3). P. 293–306.
- \_\_\_\_\_. In Search of Cheap Labor in Europe. Working and Living Conditions of Posted Workers. CLR-Studies 6. Utrecht: European Institute for Construction Labor Research/International Books, 2011.
- \_\_\_\_\_. Free Movement of Workers and Rights that Can be Derived // *FMW*, Online Journal on Free Movement of Workers within the European Union. 2012 // <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=737&langId=en&pubId=6884&type=1&furtherPubs=yes> (дата обращения: 25.06.2015).
- \_\_\_\_\_. From Harmonisation to Regulatory Competition // European Company Law and the Sustainable Company: A Stakeholder Approach. Vol. 2 / ed. by S. Vitols and J. Heuschmid, Brussels: European Trade Union Institute, 2013a. P. 89–114.

- \_\_\_\_\_. Free Provision of Services and Cross-border Labor Recruitment // Policy Studies. 2013b. Vol. 34(2). P. 201–220.
- Cremers, J., and Donders, P.*, eds. The Free Movement of Workers in the European Union. Directive 96/71/EC on the Posting of Workers within the Framework of the Provision of Services: Its Implementation, Practical Application and Operation. CLR-Studies 4. Brussels: European Institute for Construction Labor Research/Reed Business Information, 2004.
- European Commission. “Proposal for a Council Directive Concerning the Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services.” COM (91) 230 final-SYN 346. Brussels, 1991.
- \_\_\_\_\_. Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services: Maximising its Benefits and Potential while Guaranteeing the Protection of Workers // Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2007/0304, final. Brussels, 2007.
- \_\_\_\_\_. “Recommendation of 31 March 2008 on Enhanced Administrative Cooperation in the Context of the Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services.” OJ No. C85/01, 4 April 2008. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- Report of the High Level Group of Company Law Experts. Brussels: The European Parliament, 2002 // [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/takeoverbids/2002-01-hlg-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/takeoverbids/2002-01-hlg-report_en.pdf) (дата обращения: 28.08.2015).



## Глава 5

# Правовое регулирование деятельности высококвалифицированных иностранных работников в Германии: законодательство и практика применения

*Ганс Дитрих фон Леффельхольц*

В результате резкого увеличения потока беженцев и лиц, ищущих убежища, из раздираемых гражданскими войнами стран Ближнего Востока в Германию актуализировалась проблема усиления мер в области управления миграционными процессами. С 2005 г. иммиграция и интеграция рассматриваются в Германии как «две стороны одной медали». В будущем иммиграция и интеграция мигрантов, в особенности беженцев и лиц, ищущих убежища, будет представлять огромный вызов для страны, но вместе с тем позволит открыть широкие возможности во всех сферах социальной жизни.

Особенно значимой является успешная реализация иммиграционной и интеграционной политики в сфере труда, образования и социальной защиты. В целях повышения образовательного уровня молодых мигрантов и улучшения жилищных условий особые задачи должны быть возложены на институты образования и рынка жилья.

Учитывая грядущие сдвиги в демографии и экономике в ближайшие 10–20 лет не только в Германии, но и в большинстве стран — членов ЕС (особенно это касается стран Восточной и Юго-Восточной Европы), необходимым является развитие и укоренение всеобъемлющей культуры гостеприимства в отношении квалифицированных трудовых иммигрантов в целом и также во исполнение гуманитарных обязательств перед беженцами и лицами, ищущими убежища.

**Ключевые слова:** миграция, трудовые мигранты, управление миграцией, иммиграция и интеграция, демографические вызовы, культура гостеприимства.

## Введение

В последние годы Германия столкнулась с резким ростом численности лиц, добивающихся предоставления убежища, из западной части Балканского полуострова и беженцев из Ирака, Сирии и других охваченных военными конфликтами стран Ближнего Востока и Северной Африки. В результате этого в центре политических

дебатов оказываются вопросы гуманитарной и экономической иммиграции и интеграции мигрантов, а также грядущие демографические изменения и их влияние на рынок труда и жилья. Миграционная проблематика затрагивает все уровни управления немецких федеральных земель, особенно это относится к городам и местным общинам, которые испытывают на себе влияние миграции ежедневно. Размещение мигрантов в условиях ранее сложившейся напряженной ситуации на рынке жилья в крупных городах, а также снабжение предметами первой необходимости представляют серьезную проблему для мэров и жителей городов. Особенно остро стоит вопрос школьного обучения детей мигрантов (в том числе оставшихся без попечения родителей), которые прибыли из самых разных регионов и являются носителями разных культур.

Актуализировалась ранее не привлекавшая пристального общественного внимания в Германии проблема неравномерного расселения мигрантов по территории европейского континента с учетом намерений последних остаться в ограниченном числе стран (Германия, Швеция и Австрия в ЕС; преимущественно Швейцария и Норвегия за пределами ЕС). На этом фоне весной и летом 2015 г. Европейская комиссия впервые занялась вопросом дисбаланса миграционных потоков внутри ЕС. Не раз звучали призывы к солидарности в отношении мигрантов в странах ЕС, однако на данный момент единственным результатом этой работы стало признание лидерами государств того, что эта проблема является *общей для всех* 28 стран — членов ЕС и что всем странам ЕС необходимо приложить все возможные усилия для организации приема мигрантов и снабжения последних предметами первой необходимости.

Сегодня дискуссии главным образом касаются проблем следующих категорий мигрантов: 1) лица, добывающиеся предоставления убежища, из стран Балканского полуострова, среди которых — подвергающиеся дискриминации представители цыганской общины; 2) молодые люди, отчаявшиеся найти работу у себя на родине; 3) беженцы из охваченных войной регионов. Цыгане и молодежь покидают балканские и другие европейские государства с относительно слабо развитой экономикой — некоторые из которых, кстати, претендуют на вступление в ЕС в будущем — в связи с безысходностью, вызванной медленным экономическим ростом и глубоким кризисом на рынках труда в этих странах.

Беженцы оставляют свои разрушенные дома в регионах, пострадавших после событий Арабской весны 2011 г. и беспощадной гражданской войны, в поисках безопасности и лучшей доли для себя и своей семьи в относительно спокойной и мирной Европе. Неудивительно, что они устремляются в Европейский союз, основанный на провозглашенных еще в Римском договоре 1957 г. четырех фундаментальных принципах: свобода передвижения людей, товаров, услуг и капитала. В 1997 г. в рамках Амстердамского договора главы европейских государств провозгласили ЕС «пространством свободы, безопасности и правосудия», и сегодня беженцы и люди, ищущие убежища, делают все возможное, чтобы оказаться на этом пространстве.

В то же самое время на политические решения в сфере миграционной политики все большее влияние оказывают корпоративный сектор немецкой экономики и малые и средние предприятия (*Mittelstand*). Руководство компаний принимает во внимание долгосрочные демографические прогнозы и осознает отрицательное

воздействие на бизнес демографических тенденций, связанных с сокращением наличных трудовых ресурсов как результатом старения населения. Поэтому представители бизнеса выступают за принятие новых законов, регулирующих краткосрочную и долгосрочную трудовые миграции, отвечающих нуждам экономики, в особенности с учетом роста глобальной конкуренции в бизнесе, ориентированном на экспорт.

В данной главе представлен широкий спектр тем, касающихся экономики, в контексте иммиграции различных групп населения, а также дан обзор возможных решений обозначенных проблем при реализации политики в области иммиграции и интеграции и иных смежных сферах.

Наряду с вышеназванными обстоятельствами в обществе активно обсуждается еще один важный аспект, касающийся последствий иммиграции и интеграции для налоговой сферы с точки зрения издержек и выгод для налогоплательщиков. Даже на местном уровне встает вопрос, кто должен нести быстрорастущие расходы на оплату жилых помещений для мигрантов и сопутствующих услуг и кто извлекает выгоды от их интеграции. Важность и политическая значимость данных вопросов возрастают на фоне напряженной дискуссии о неравномерном распределении/перераспределении материальных и нематериальных благ, которая ведется в западных капиталистических обществах в условиях глобализации. В данном контексте также вызывают интерес произошедшие изменения законодательства в сфере миграции и интеграции и новые законодательные инициативы в Германии и в целом в ЕС, учитывающие развитие экономики в краткосрочной и долгосрочной перспективе и потребность в квалифицированных работниках.

В частности, это касается «Голубой карты ЕС» — специальной категории виз для высококвалифицированных специалистов из стран, не входящих в Евросоюз. Директива 2009/50/ЕС<sup>1</sup> о введении голубой карты была окончательно принята Европейской комиссией в 2009 г. и транспонирована Парламентом Германии 1 августа 2012 г.

Данный шаг указывает на повышенное внимание Евросоюза к высококвалифицированным специалистам из стран, не входящих в ЕС, несмотря на то что свобода передвижения работников в ЕС предполагает, что крупные, средние и малые предприятия должны оказывать всяческое содействие лицам, желающим пройти производственную практику, и безработным молодым людям из кризисных стран европейского Средиземноморья (Греции, Италии, Португалии, Испании).

В макроэкономической перспективе миграция также имеет большое значение в условиях отсутствия в Еврозоне курсов национальных валют и антициклической политики. Не менее важно иметь в виду, что спрос на квалифицированных иммигрантов с их последующей интеграцией в европейский рынок труда увеличивается как в Германии, так и в Евросоюзе в целом. Он обусловлен значительным старением населения и последующим сокращением трудоресурсного потенциала. С экономической точки зрения особенности рынка труда и демографические показатели приобретают все большее значение (Loeffelholz, 2010a, с. 214–228; Loeffelholz, 2012, р. 5–6) в результате усиления ведущейся в глобальном масштабе конкурентной борьбы за «самых лучших и способных» иммигрантов (Martin, 2013, р. 151).

Для того чтобы облегчить понимание современной миграционной и интеграционной политики Германии, в начале главы представлен обзор истории иммиграции после окончания Второй мировой войны и эволюция миграционного законодательства Германии — от немецкой «Зеленой карты» (2000 г.) до «Голубой карты ЕС» (2012 г.). Далее представлена общая характеристика трудовой миграции, в частности, высококвалифицированных специалистов и их семей. В этом контексте дается описание механизма, позволяющего использовать результаты научных исследований для консультирования представителей законодательной и исполнительной власти. Также рассматривается потребность экономики в высококвалифицированных кадрах в краткосрочной и долгосрочной перспективе в условиях демографического перехода, сопровождающегося резким демографическим старением населения Германии. Отдельно в главе освещается роль иммиграции и интеграции в решении вышеуказанных проблем социально-экономической сферы, а также перспективы развития частных и государственных инициатив, способствующих переходу мигрантов из статуса временных мигрантов в статус иммигрантов. В завершение главы автор делает ряд выводов об иммиграционной и интеграционной политике и их корреляции с другими сферами государственной политики.

## Краткая история миграции в Германию после окончания Второй мировой войны

Представляется важным проследить историю миграции иностранных граждан в Германию и этнических немцев, которые продолжительное время, порой столетиями, небольшими общинами жили в странах Восточной Европы, но в результате последующего изменения политической ситуации после окончания войны вернулись в Германию. Диагр. 1 отражает миграционное сальдо<sup>2</sup> Германии с 1947 по 2014 г.

Сразу после окончания Второй мировой войны Германия (бывшая Федеративная Республика Германия) превратилась в иммиграционную страну, что имело важные и разнообразные последствия для немецкого общества и его отношения к иностранцам и иммигрантам. Послевоенную историю миграции в Германии можно условно разделить на восемь этапов, которые характеризуются определенными последствиями для экономики и рынка труда (применительно к местному уровню в крупных городах Германии, см.: (Loeffelholz, 2016a; Loeffelholz, 2016b)):

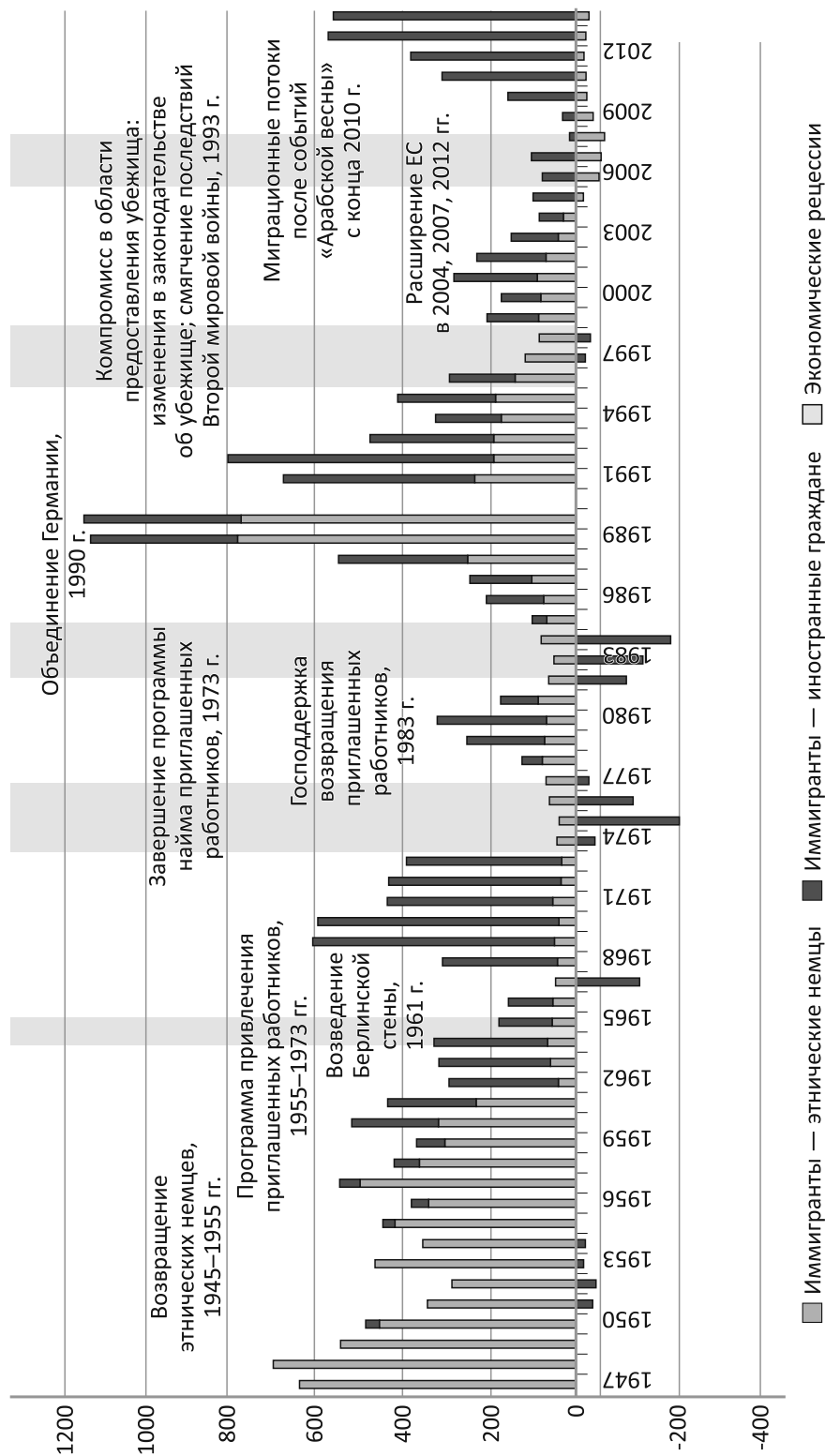
- 1) 1945 (после окончания Второй мировой войны) — 1961-е (возведение Берлинской стены): депортация этнических немцев с бывших территорий Третьего рейха в Восточной Европе и из Германской Демократической Республики;
- 2) 1955–1973-е: форсированный найм иностранцев, так называемых приглашенных работников («гастарбайтеров»), для удовлетворения потребностей экономики, вызванных немецким «экономическим чудом»;
- 3) 1973–1985-е: воссоединение семей приглашенных работников, которые привозили своих супругов и детей из родных стран. Вопреки ожидаемому снижению масштабов иммиграции данный процесс вызвал обратный эффект;

- 4) 1980-е — середина 1990-х: массовая миграция этнических немцев, лиц, ищущих убежища, и беженцев из Балканских государств, обусловленная появлением движения «Солидарность» в 1980-е гг., перестройкой в СССР в 1985 г., объединением Германии в 1990 г., а также вооруженными конфликтами на Балканах с 1992 г.;
- 5) 1995–2005-е: политическая консолидация, сопровождающаяся сменой правительства в 1998 г. и последующим изменением концепции миграционной и интеграционной политики; введение так называемой зеленой карты в 2000 г. с целью привлечения специалистов в области информационных систем и технологий из стран, не входящих в ЕС;
- 6) 2005-й: регулирование миграции и интеграции мигрантов в Германии на основе нового законодательства ЕС. Принятие в 2005 г. нового Закона об иммиграции, который заложил основы целенаправленной политики интеграции мигрантов (включая курсы изучения немецкого языка), транспонирование 15 профильных директив ЕС;
- 7) 2004, 2007 и 2012-й: расширение ЕС путем включения в его состав новой группы государств Восточной и Юго-Восточной Европы и новая волна миграции в Германию с целью работы (по истечении семилетнего ограничительного срока на трудоустройство граждан этих стран), обучения и воссоединения семьи из новых стран Евросоюза;
- 8) 2010-й — по настоящее время: резкий рост миграции из охваченных конфликтами стран Ближнего Востока, а также из бедных государств Северной Африки с целью получения убежища и статуса беженцев с 45 тыс. человек в 2011 г. до 800 тыс. человек в 2015-м. Таким образом, только за последние четыре года численность данной категории мигрантов увеличилась почти в 20 раз и оказалась вдвое больше по сравнению с общим показателем начиная с 1992 г.<sup>3</sup>

Помимо восьми этапов миграции, обусловленных политическими изменениями, на диаграмме 1 также показаны пики и низшие точки деловой активности Германии как важные факторы, влияющие на динамику миграционной активности. Легко заметить, что в периоды экономических спадов в 1960-е, 70-е, 80-е и 90-е гг., а также во время кризиса интернет-компаний («доткомов») первой декады нового тысячелетия привлекательность Германии для мигрантов снижалась. Отрицательное сальдо миграции складывалось в связи с ухудшением перспектив экономического развития и трудоустройства для приезжих на фоне общего роста безработицы.

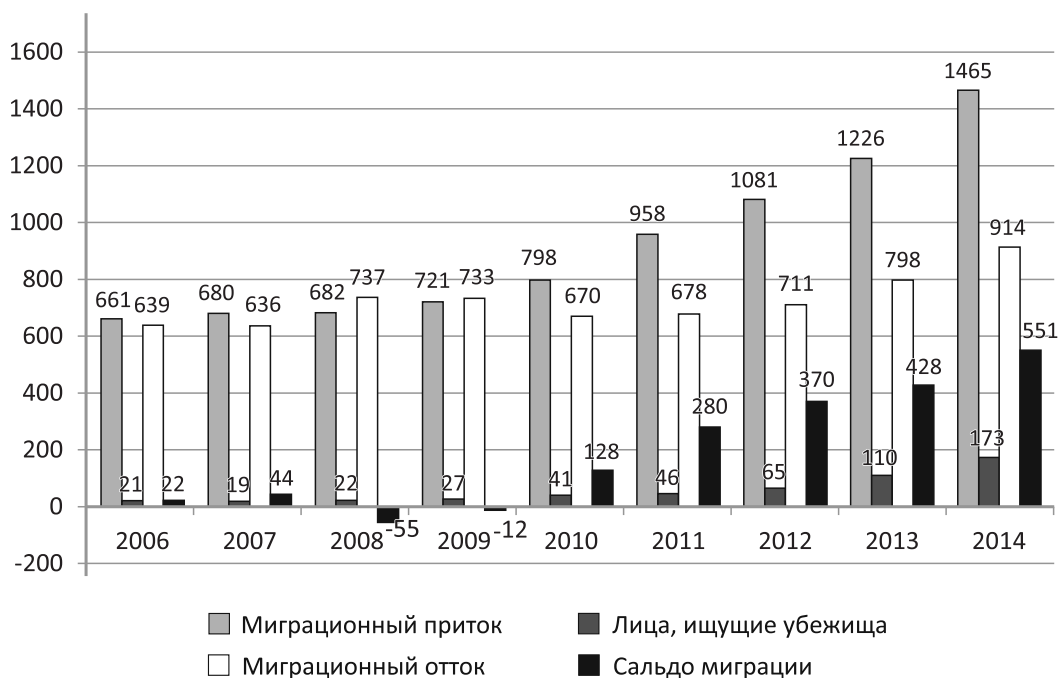
В период 2006–2014-х гг. ежегодный миграционный приток в Германии держался на уровне чуть более одного миллиона человек. В 2014 г. прибыли 1,1 млн мигрантов, из них примерно  $\frac{2}{3}$  — выходцы из стран Евросоюза, в первую очередь из кризисных государств Южной Европы, и лишь 170 тыс. — беженцы и лица, ищущие убежища. Миграционный отток в этот период был стабильным на уровне примерно 700 тыс. человек в год (диагр. 2). На сегодняшний день еще нет данных официальной статистики за 2015 г., но если предположить, что в 2015-м общее число беженцев и лиц, ищущих убежища, составило 800 тыс. человек, то общий миграционный приток в Германию — порядка 1,8 млн мигрантов<sup>4</sup>. Эта цифра эквивалентна 2,2% от общего населения Германии, или 22 вновь прибывшим иммигрантам на 1 тыс. жителей,





**Диаграмма 1. Миграционное saldo Германии в контексте смены циклов деловой активности и политических изменений, 1947–2014 гг., тыс. чел.**

Источник: Расчеты автора, основанные на официальных данных.



**Диаграмма 2. Миграционный приток и отток в Германии, 2006–2013 гг., тыс. чел.**

Источник: Расчеты автора, основанные на официальных данных.

что соответствует средним показателям в таких странах Евросоюза, как, например, Швейцария (19 иммигрантов на 1 тыс. жителей) и Мальта (17 иммигрантов, соответственно) (Migrationsbericht, 2016, p. 127).

Согласно данным европейского статистического агентства Eurostat, по количеству поданных заявлений о предоставлении убежища в 2014 г. в первую четверку вошли Швеция (7,7 заявлений на 1 тыс. жителей), Венгрия (4,2 заявления, соответственно), Австрия и Мальта (по 3 заявления, соответственно). Дания заняла пятое место (2,6 заявлений, соответственно), Германия — шестое (2,1 заявления, соответственно). В 2015 г. в Германии количество заявлений составило 3,7 на 1 тыс. жителей. Поблизости в рейтинге расположились государства, не входящие в ЕС, но являющиеся членами Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), — Швейцария и Норвегия с показателями 2,7 и 2,1, соответственно (Your key to European Statistics, 2015).

## Изменение концепции миграционной политики в сфере трудовой миграции и внедрение системы «Голубых карт ЕС»

В рамках описанного выше 5-го этапа поствоенной миграции (1995–2005-е гг.) в Германии произошла смена власти. Осенью 1998 г. поражение на выборах потерпели Гельмут Коль и коалиция христианских демократов и либералов, которая на-

ходила у власти с 1982 г. и принимала решение об объединении Германии в 1990 г. Пришедшая на смену возглавляемая Герхардом Шредером коалиция социал-демократов и зеленых значительно изменила политический курс, впервые в новейшей истории Германии признав, что экономика Германии нуждается в привлечении постоянных трудовых иммигрантов и интеграции более или менее высококвалифицированных специалистов из стран, не входящих в ЕС. В 2000 г. правительство ввело в действие программу «Зеленая карта» для специалистов в области информационных систем и технологий, рыночный спрос на которых увеличился на фоне бурного роста интернет-компаний во всем мире и, в частности, в Германии, испытывающей дефицит специалистов с соответствующими профессиональными навыками.

Впоследствии на рассмотрение парламента был внесен проект нового Закона об иммиграции (*Zuwanderungsgesetz*), который был принят бундестагом в 2004-м и вступил в силу 1 января 2005 г. Закон не только касался регулирования трудовой иммиграции с учетом потребностей экономики и рынка труда, но включал положения об интеграции мигрантов на общенациональном уровне (например, курсы немецкого языка как для вновь прибывших, так и для иммигрантов, которые уже какое-то время проживают на территории страны).

Закон также обязал Федеральное ведомство по делам миграции и беженцев Германии (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF*) проводить исследование процессов иммиграции и интеграции с целью оценки отдельных мер и государственных программ текущего и предшествующих периодов и повышения эффективности механизмов регулирования миграционных потоков из стран, не входящих в ЕС<sup>5</sup>. Кроме того, на ведомство возлагалась обязанность проведения оценки результативности недавно введенных для мигрантов интеграционных курсов. Также было официально объявлено, что теперь «иммиграция и интеграция являются (должны восприниматься) двумя сторонами одной медали»<sup>6</sup>.

В дальнейшем в миграционное законодательство Германии были внесены следующие изменения и дополнения: Закон Германии «О пребывании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан на территории Федеративной Республики Германия» (*Aufenthaltsgesetz*) (2008 г.); транспонирование Директивы 2005/71/ЕС о научно-исследовательской деятельности<sup>7</sup> и Директивы 2009/50/ЕС о введении голубой карты ЕС; Закон Германии «Об определении равноценности профессиональных квалификаций» (*Gesetz ueber die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen*) (2012 г.), содержащий упрощенные правила для иностранцев — выпускников немецких вузов и трудовых мигрантов из стран, не входящих в ЕС (Loeffelholz, 2013a, p. 202–207).

Начиная с 2013 г. Европейская комиссия и государства ЕС совместно работают над так называемыми секторальными директивами ЕС, регулирующими рынок труда и международный обмен квалифицированными кадрами.

Все вышеперечисленные нововведения являются результатом смены политического курса страны 1998 г., расширения полномочий Европейской комиссии в области иммиграции и интеграции по итогам саммита Европейского союза в Тампере в 1999 г., а также применения экспертных заключений по итогам проведения научных исследований в области миграционной и интеграционной политики<sup>8</sup> (Loeffelholz, 2011, p. 30–35; Loeffelholz, 2013b, p. 99–105).

## Роль научных исследований в формировании политики трудовой миграции и интеграции мигрантов

Правительство Германии принимало активное участие в обсуждении проектов директив ЕС о совершенствовании мер в области иммиграции высококвалифицированных кадров в Европейском союзе. Прежде всего это касалось секторальных директив, принятых в Брюсселе в 2007–2012 гг. и затем транспонированных в национальное законодательство Германии. С этого времени власти Германии выдали сотни виз ученым и тысячи голубых карт высококвалифицированным специалистам и студентам из стран, не входящих в ЕС, в соответствии с положениями Закона об иммиграции (табл. 1). По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в части положений о постоянном местопребывании иностранных граждан законодательство Германии является одним из самых либеральных среди промышленно развитых стран в составе ОЭСР.

За последние десять лет были проведены серьезные научные исследования, посвященные анализу основных характеристик иммигрантов и членов их семей, включая социально-демографические показатели и образовательный уровень, а также их готовность остаться, укорениться и натурализоваться.

Исследователи также изучили характер и степень значимости различий между высококвалифицированными иммигрантами из промышленно развитых стран (по определению ОЭСР) и развивающихся государств Европы и Азии (Loeffelholz and Schimany, 2013, p. 7–18). Следует отметить, что благодаря хорошо развитой в Германии системе научных исследований в области миграции и интеграции мигрантов их наработки учитываются при принятии решений профильными структурами государственной власти как на национальном, так и на общеевропейском уровне. Выводы, полученные в ходе исследований на основе оценок, проводимых в рамках соответствующих проектных инициатив, являются значимыми при осуществлении соответствующей политики. Основанные на фактических данных, научные исследования стали хорошим подспорьем при формировании политики иммиграции и интеграции.

**Таблица 1. Визы и разрешения на работу, выданные высококвалифицированным и квалифицированным мигрантам, вновь прибывшим в Германию из стран, не входящих в ЕС, 2009–2014 гг.**

Закон о пребывании <sup>9</sup>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ст. 18. Трудоустройство, в том числе:	25 053	28 298	36 049	28 149	22 775	29 696
Ст. 18в. Высококвалифицированный труд	8 405	9 941	11 291	8 826	8 252	9 925
П. 1 ст. 18в. Квалифицированный труд	14 005	17 142	23 288	18 891	14 212	19 130
П. 4 ст. 18. Квалифицированный труд в общественных интересах	811	747	624	397	308	385
Ст. 19. Высококвалифицированные иностранцы	169	219	370	244	27	31
Ст. 19а. Голубая карта ЕС	—	—	—	1 557	4 127	4 673

Окончание табл. 1

Закон о пребывании <sup>9</sup>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ст. 20. Ученые	140	211	317	366	444	397
Ст. 21. Самостоятельно занятые лица	1 024	1 040	1 347	1 358	1 690	1 781
Всего высококвалифицированных и квалифицированных иммигрантов	26 386	29 768	38 083	31 674	29 063	36 578

Источник: Расчеты автора, основанные на официальных данных Центрального реестра иностранцев (*Auslanderzentralregister*).

По итогам проведенного научного исследования (см.: Неф, 2009, р. 23–75)) были получены следующие результаты:

- основными странами происхождения высококвалифицированных иммигрантов являются США, Российская Федерация, Китай, Турция и Индия;
- существуют серьезные различия между мигрантами из промышленно развитых стран ОЭСР, или стран «Большой семерки» (G7), и из развивающихся государств в том, что касается их целей, выбранных профессий и готовности остаться, укорениться и натурализоваться. Как правило, мигранты из более развитых стран ориентированы на краткосрочную работу и кратковременное пребывание в Германии в отрыве от своих семей, тогда как мигранты из развивающихся стран нацелены на долгосрочное пребывание вместе с семьей, прежде всего, в связи с преимуществами обучения детей в системе немецкого общего и профессионального образования;
- иммигрантов, даже если они являются самостоятельно занятыми лицами и предпринимателями, полностью удовлетворяют условия труда, быта и досуга, а также экономические перспективы в Германии;
- в то же время к недостаткам относятся зачастую ограниченные возможности трудоустройства супругов в Германии. Поэтому изначально более важным критерием для решения иммигрировать в Германию является выход на рынок труда, а не наличие системы социальной защиты населения;
- системе социальной защиты населения отдает предпочтение лишь небольшая часть иммигрантов в Германии.

Возможно, именно использование более взвешенных мер миграционной политики применительно к рынку труда вызвало с 2010 г. небольшой рост чистого притока квалифицированных и высококвалифицированных кадров в Германию как из стран ЕС, так и из других государств. Нужно отметить, что на сегодняшний день трудовой иммиграции из стран за пределами ЕС уделяется больше внимания, чем раньше, с точки зрения текущего цикла деловой активности и краткосрочных потребностей рынка труда, с одной стороны, и демографических проблем в Германии и других странах ЕС в перспективе ближайших 20 лет, — с другой. Тем самым государственное регулирование иммиграционного потока в Германии осуществляется с учетом интересов экономики и потребностей рынка труда в краткосрочной и долго-

срочной перспективе. Кроме того, оно осуществляется в соответствии с директивами ЕС, в частности, Директивой Совета 2005/71/ЕС для выполнения научно-исследовательской работы (2005 г.) и Директивой Совета 2009/50/ЕС о введении голубых карт ЕС (2009 г.). На конец 2014-го в Германии проживали и осуществляли трудовую деятельность 27 250 держателей голубых карт ЕС (более 90% от общего числа выданных виз данной категории в странах ЕС). После того как Германия разрешила выдачу этого типа виз с 1 августа 2012 г., 10 357 высококвалифицированных иммигрантов получили карты, обратившись в посольство Германии у себя на родине. В настоящее время действие механизма голубых карт ЕС признается успешным и напоминает выдачу зеленых карт ЕС 15 лет назад. В этой связи ОЭСР справедливо отмечает, что законодательство Германии о постоянном местопребывании — одно из самых либеральных и привлекательных среди развитых стран — членов этой организации.

Важно признать, что сегодня трудовые иммигранты, приезжающие в Германию, имеют более качественное образование и профессиональную подготовку, соответствующие более высоким требованиям современной глобальной экономики по сравнению с периодом найма иностранных работников в середине 1950 — начале 1970-х гг. Согласно исследованию Федерального ведомства по делам миграции и беженцев, все больше иммигрантов успешно сдают академические или профессиональные экзамены и нацелены на продолжительное пребывание в Германии вместе с семьями.

Современная ситуация на рынке труда в Германии в корне отличается от ситуации, например, 1990-х гг. и начала 2000-х (Loeffelholz 2010b, p. 113–130). Иммигранты сталкиваются с конкурентным и динамичным рынком труда с очень высоким уровнем занятости населения в общем объеме трудовых ресурсов 44–45 млн человек (из 81,1 млн жителей страны в целом по состоянию на 30 сентября 2014 г.). Более 43 млн человек заняты в экономике Германии, что является рекордной цифрой за всю историю страны; из них 30 млн — имеющие полную или частичную занятость социально застрахованные работники. Доля трудоустроенных лиц с миграционным прошлым<sup>10</sup> в общем объеме рабочей силы достигает 20%, что примерно соответствует доле иммигрантов в общей численности населения страны (20,3% на 30 сентября 2014 г., из них 9% имеют только иностранное гражданство).

Привлекательность немецкого рынка труда для мигрантов обусловливается высоким уровнем трудовой активности и очень низкой безработицей населения (5% всего экономически активного населения в 2014 г.; 7,1% молодежи (*NEET*<sup>11</sup>) (данные на июнь 2015 г.), что стало следствием проведенных правительством канцлера Герхарда Шредера глубоких реформ, охватывающих как рынок труда, так и социальную сферу. Вместе с тем доступ на немецкий рынок труда не такой легкий, как может показаться на первый взгляд, ввиду серьезных языковых и культурных барьеров. Современный рынок труда Германии отличается своей дифференцированностью и использованием все более сложных технологий на фоне экспортно ориентированной модели экономики, и поэтому от работников, в том числе иммигрантов, сегодня требуется высокий уровень не только профессионализма, но и языковой компетентности. Иммигрантам приходится посещать языковые курсы и/или овладеть профессией на немецком языке, чтобы получить возможность выйти на рынок труда Германии и стать его полноценными участниками.

С введением интеграционных курсов в 2005 г. Германия инвестирует в развитие языковых навыков вновь прибывших мигрантов и иммигрантов, живущих в стране достаточно продолжительное время. За прошедшее время появились многочисленные курсы, учитывающие самые разные потребности иммигрантов — представителей различных регионов мира и разных культур. Налогоплательщики Германии в общей сложности потратили на языковые программы иммигрантов 1,5 млрд евро за 10 лет. Проводя такую политику, Германия ориентируется на принцип, что «интеграция требует вложений в интересах будущего». Недавно проведенные исследования эффективности и целесообразности интеграционных курсов Integrationspanel, проведенные Федеральным ведомством по делам миграции и беженцев, показали, что расходы на обучение являются выгодной инвестицией в человеческий капитал иммигрантов, способствуют развитию экономики и общества в целом<sup>12</sup>.

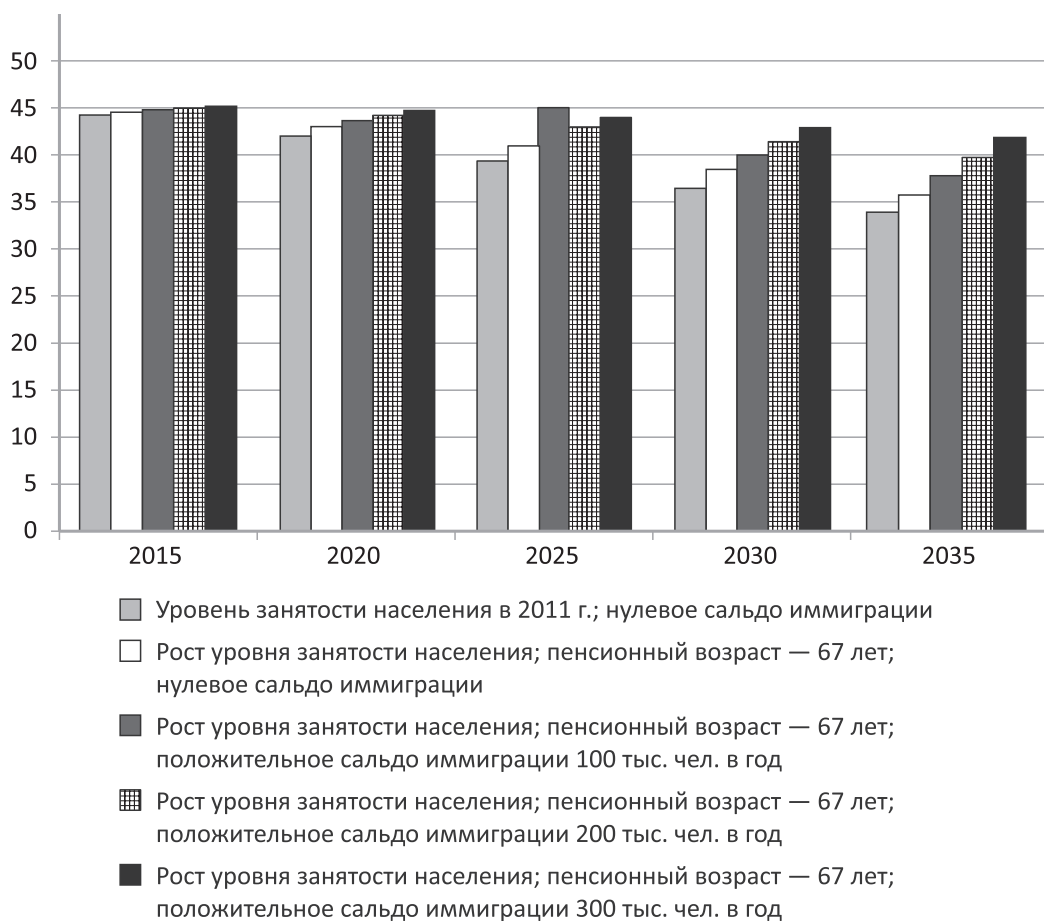
Данный подход также оправдывается в рамках проведения совместной программы Европейского социального фонда и Федерального ведомства по делам миграции и беженцев при поддержке проекта федерального правительства Германии MobiPro-EU. Проект является инициативой по укреплению европейской солидарности и направлен на организацию производственной практики для стажеров из кризисных государств ЕС, а также безработных молодых людей из стран, где уровень безработицы среди молодежи крайне высок. Изначально планировалось направить на реализацию проекта в период 2013–2016 гг. в общей сложности 139 млн евро, чтобы порядка 5–10 тыс. человек в год могли пройти практику. В 2014 г. срок действия программы продлили до 2018 г., а ее бюджет вырос до 560,1 млн евро.

В общем и целом кардинальные изменения общественных настроений по отношению к иммиграции и интеграции в Германии с начала 1990-х гг. привели к позитивным изменениям в сфере миграционной политики. Возросший поток беженцев и лиц, ищущих убежища, заставляет рассматривать проблемы иммиграции и интеграции как две стороны одной медали. Современный подход ориентирован на интеграцию вновь прибывших мигрантов вместе с членами их семей, которых следует рассматривать как значимую часть рынка труда и общества и, как следствие, всячески мотивировать их остаться в Германии надолго или на всю жизнь. Все больше интеграционных программ получают реализацию на всех уровнях управления — федеральном, региональном и местном. Эти программы, помимо прочего, направлены на развитие и укоренение в принимающем обществе культуры признания и гостеприимства, которая способствовала бы формированию в Германии открытого общества и побуждала бы мигрантов остаться.

В ближайшие 10–20 лет Германия столкнется с серьезными демографическими проблемами, связанными с выходом на пенсию поколения бэби-бумеров (*Baby Boom Generation*) 1950–1960-х гг. Постепенно укрепляется мнение о том, что иммиграция и интеграция энергичных высококвалифицированных иммигрантов может способствовать повышению сплоченности общества в условиях грядущего снижения численности и демографического старения населения.

## Роль миграции в демографических процессах в долгосрочной перспективе

В будущем Германию ожидает продолжительный дефицит квалифицированных и высококвалифицированных кадров на фоне секторальных изменений экономики в условиях ее ориентации на экспорт и высокотехнологические производства. При отсутствии миграционного притока объем рабочей силы в Германии может сократиться в последующие 10–20 лет с текущего уровня 45 млн человек до 38 и 34 млн человек к 2025 г. и 2035 г. соответственно, в зависимости от конъюнктуры рынка труда, пенсионного возраста (останется ли возраст выхода на пенсию на уровне 67 лет или будет повышаться ввиду увеличения продолжительности жизни) и размера ежегодного притока иммигрантов (см. диагр. 3).



**Диаграмма 3. Сценарии развития трудового потенциала<sup>14</sup> в Германии, 2015–2035 гг., тыс. чел.**

Источник: расчеты автора, основанные на данных (Bertoli, Brücker, and Moraga, 2013)<sup>15</sup>.



Особенно остро будет ощущаться дефицит специалистов в области математики, инженерии, естественных и технических наук. Дефицит распространится на региональные, отраслевые и профессиональные рынки труда и затронет как крупные компании, которые будут вынуждены набирать персонал на глобальном рынке труда, так и сегмент малого и среднего бизнеса. В дополнение к этому в условиях старения населения страны будет наблюдаться повышение спроса на медицинские услуги и длительный уход, что повлечет за собой увеличение потребности в высокообразованных и высокооплачиваемых специалистах в этой отрасли экономики.

Решение данных проблем связано как с *внутренними*, так и *внешними* факторами.

*Внутренние* факторы касаются всего населения Германии, включая лиц с миграционным прошлым (20% от общей численности населения). Здесь необходимо решать следующие задачи:

- наращивание объема образовательных услуг и повышение качества образования;
- сокращение числа учащихся, бросивших обучение в школе, техникуме, университете (Loeffelholz, 2014, p. 26–34);
- повышение уровня занятости женщин и представителей старшего поколения;
- внедрение системы обучения на протяжении всей жизни и переподготовки.

К *внешним* факторам относятся следующие:

- наем высококвалифицированных иммигрантов из стран, не входящих в ЕС;
- создание привлекательных условий труда;
- программы трудоустройства для обоих супругов (dual career);
- упрощение и ускорение процедуры получения немецкого гражданства.

По политическим соображениям соотношение между двумя группами факторов (внутренние и внешние) должно быть 9 : 1. Это объясняется тем, что, несмотря на продолжительную историю иммиграции в западные, северные и восточные регионы Германии, немецкое общество еще полностью не готово к тому, чтобы принимать новых иммигрантов. Даже несмотря на столь незначительную долю внешних факторов, сложно добиться, чтобы эта формула выполнялась даже в относительно малом объеме. На это указывает и опыт предыдущего десятилетия, когда в страну ежегодно в среднем прибывали лишь 32 тыс. иммигрантов из государств, не входящих в ЕС (см. табл. 1).

Для привлечения большего числа иммигрантов летом 2012 г. в Германии был законодательно упрощен процесс признания квалификаций иностранных работников (Закон об оценке и признании профессиональной квалификации, полученной за рубежом<sup>13</sup>), что стало важным шагом на пути к совершенствованию механизмов экономической интеграции иммигрантов.

Согласно прогнозам профильных ведомств и научно-исследовательских институтов, по причине демографических изменений в последующие два десятилетия в стране вплоть до 2025–2035 гг. потребуются ежегодный приток квалифицированных иммигрантов из государств ЕС и стран, не входящих в его состав, в среднем на уровне 27–54 тыс. человек. При этом необходимо одновременно увеличивать уровень занятости постоянного населения, в том числе путем привлечения представителей второго и третьего поколения иммигрантов.

Выполнить данные задачи возможно с помощью увеличения периода трудовой активности людей старшего возраста и дальнейшего уменьшения уровня безработицы и неполной занятости. В совокупности эти вышеизложенные меры могут обеспечить достижение общего показателя ежегодного прироста численности трудоспособного населения в размере 250–500 тыс. человек для регионального, отраслевого и профессионального рынков труда.

Для выполнения поставленных задач потребуется «тонкая настройка» политики иммиграции и интеграции с учетом требований национального рынка труда, а также социальной, образовательной и экономической политики с конечной целью добиться более высоких темпов развития экономики.

Согласованность политики в различных сферах имеет важнейшее значение для экономической эффективности. С 2004 г. Германия проводит серьезную работу для обеспечения такой согласованности в ходе крупномасштабной реформы рынка труда и социальной сферы и будет придерживаться данного подхода в обозримом будущем.

Несмотря на все предпринимаемые усилия, для Германии недостаточно просто привлекать трудовые ресурсы глобального рынка труда с помощью законодательных мер и информационных кампаний, таких как «Make it in Germany» («Преуспей в Германии»). Необходимо предпринимать дальнейшие шаги, в том числе на частном уровне, чтобы содействовать переходу мигрантов из статуса временных мигрантов в статус иммигрантов. Важно усилить сплоченность и согласие членов общества в условиях усиления культурного разнообразия, а также принимать общественные меры для развития культуры гостеприимства.

Кроме того, важным является создание атмосферы сотрудничества в профильных органах всех уровней государственного управления, осуществляющих прием и интеграцию иммигрантов, включая органы самоуправления на местах, где непосредственно и происходит интеграция мигрантов в частное и публичное пространство.

В долгосрочной перспективе достижение высокого уровня социальной сплоченности всех членов общества будет способствовать принятию культурного многообразия и признанию его ценности. Иммигрантов следует воспринимать как ценный ресурс, нежели как обузу. Важным условием для закрепления такого позитивного восприятия является проведение масштабной информационно-просветительской работы с населением с освещением всех аспектов иммиграции и интеграции вновь прибывших.

Использование основанных на фактических данных результатов научных исследований университетов, независимых исследовательских организаций и фондов, а также профильных государственных ведомств, таких как Федеральное ведомство

по делам миграции и беженцев, имеет важнейшее значение в борьбе с широко распространенными негативными стереотипами по отношению к иммигрантам. Они касаются роли и влияния мигрантов на экономические показатели в разрезе национального рынка труда, уровень зарплат, условия труда коренного населения; на систему налогообложения и социального страхования, а также сплоченность общества перед лицом демографических изменений.

## Заключение

Вместо чрезвычайных мер регулирования миграционных процессов в периоды подъема и спада уровней экономической активности, начиная с 1998 г. — на национальном и глобальном уровнях, — повышенное внимание уделяется устойчивому управлению трудовой миграции с учетом потребностей экономики и рынка труда в долгосрочной перспективе. С 2005 г. в Германии на смену видения миграции как «системы ротации» краткосрочной трудовой миграции пришло официальное признание, что иммиграция и интеграция — это «две стороны одной медали». В будущем иммиграция и интеграция иммигрантов будут источником и трудноразрешимых задач, и широких возможностей во всех сферах социальной жизни Германии. Сильнее всего это проявится в условиях значительных изменений демографической среды в связи со старением населения и снижением его численности.

Чрезвычайно важно, чтобы политика в области иммиграции и интеграции согласовывалась с политикой в сфере труда, образования и социальной защиты. Интеграция в условиях закрытости рынка труда для «чужаков» (вновь прибывших иммигрантов) с целью защиты интересов местных работников фактически неосуществима. Далее особые задачи должны быть возложены на институты образования и рынка жилья, поскольку повышение образовательного уровня молодых мигрантов взаимосвязано с наличием благоприятных условий на жилищном рынке, позволяющих арендовать жилье на приемлемых условиях.

Однако регулирование трудовой иммиграции даже с учетом интересов экономики является недостаточным (Loeffelholz, 2011, p. 30–35; Loeffelholz, 2013c, p. 131). В условиях грядущих демографических и экономических изменений в ближайшие 10–20 лет в Германии и во многих других странах ЕС (прежде всего, странах Восточной и Юго-Восточной Европы), необходимым является развитие всеобъемлющей культуры гостеприимства в отношении квалифицированных иммигрантов в целом и также во исполнение гуманитарных обязательств перед беженцами и лицами, ищущими убежища. В перспективе национальное законодательство в сфере трудовой миграции и интеграции должно более полно, чем раньше, поощрять и стимулировать положительное отношение к иммигрантам.

## Примечания

1. Директива 2009/50/ЕС Совета от 25 мая 2009 г. «Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы».
2. Миграционное сальдо — разность между численностью прибывших (иммигранты) и ушедших (эмигранты).
3. После начала волны миграции 1992 г. последовала следующая реакция властей: основным партия бундестага удалось достичь компромисса по вопросу лиц, ищущих убежища, а также этнических немцев; это привело к резкому падению числа обращений мигрантов (через четыре года, в 1996 г., их число составило всего порядка 150 тыс.).
4. Остается вопрос, перейдут ли эти мигранты, прежде всего молодежь, в категорию иммигрантов или, будучи временными мигрантами, покинут страну, когда закончится кризис в их родных странах и снизится уровень безработицы среди молодежи.
5. Важно подчеркнуть, что действие данной нормы нового законодательства распространяется только на иммигрантов из стран, не входящих в ЕС. Право иммигрантов из стран — членов ЕС и их семей на свободу передвижения с целью работы или образования является не «предоставляемым», а гарантированным государством.
6. Об этом заявил в ходе обсуждения проекта Закона об иммиграции в немецком парламенте министр внутренних дел Вольфганг Шойбле (Schäuble..., 2005).
7. Директива Совета Европейского Союза 2005/71/ЕС от 12 октября 2005 г. «О специальной процедуре допуска граждан третьих стран для выполнения научно-исследовательской работы».
8. См. более подробно о результатах исследований Федерального ведомства по делам миграции и беженцев Германии: (Forschungsergebnisse, 2015).
9. Закон Германии «Об условиях пребывания, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан на территории Федеративной Республики Германия» (*Aufenthaltsgesetz*) (2008).
10. Согласно определению Федерального бюро статистики Германии, к лицам с миграционным прошлым относятся все лица, которые иммигрировали на территорию современной ФРГ после 1949 г., все иностранные граждане, рожденные на территории Германии, все лица, получившие немецкое гражданство при рождении в Германии в семье, где хотя бы один родитель — иммигрант или является иностранным гражданином, рожденным в Германии (*Bevölkerung und Erwerbstätigkeit...*, 2007).
11. [Международное определение такой молодежи — *NEET* (Not in Employment, Education or Training) — означает молодежь, которая не включена ни в сферу занятости, ни в систему образования или профессиональной подготовки. — *M. P.*]
12. “Integrationspanel” — лонгитюдное исследование эффективности и целесообразности интеграционных курсов с учетом продолжительной занятости на рынке труда (см.: (Schuller, Lochner and Rother, 2011)).
13. Согласно отчету, утвержденному Правительством Германии 10 июня 2015 г., в рамках реализации данного Закона с 1 апреля 2012 г. по 31 декабря 2013 г. было подано 26 466 заявлений о признании результатов экзаменов, сданных в других странах. Это неплохой результат для сравнительно недавно принятого закона (*Anerkennungsgesetz des Bundes*, 2015).
14. Трудовой потенциал — располагаемые в настоящее время и предвидимые в будущем трудовые возможности страны.
15. См. также исследование: (Fuchs, Kubis, and Schneider, 2015).

## Список литературы

Anerkennungsgesetz des Bundes // Anerkennung in Deutschland. 2015 // [http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/anererkennungsgesetz\\_des\\_bundes.php](http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/anererkennungsgesetz_des_bundes.php) (дата обращения: 09.08.2015).

- Bertoli S., Brücker H., and Moraga J.F.-H.* The European Crisis and Migration to Germany: Expectations and the Diversion of Migration Flows. Discussion Paper 7170. Bonn: IZA, 2013. <http://ftp.iza.org/dp7170.pdf> (дата обращения: 28.09.2015).
- Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Ergebnisse des Mikrozensus 2005 // Statistisches Bundesamt. 2007 // [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilienGesundheitTabelle\\_nanhang5122120059004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilienGesundheitTabelle_nanhang5122120059004.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 12.10.2015).
- Forschungsergebnisse // Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2015 // <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Forschung/Ergebnisse/ergebnisse-node.html> (дата обращения: 27.09.2015).
- Fuchs J., Kubis A., and Schneider L.* Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050 — Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2015. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie\\_IB\\_Zuwanderungsbedarf\\_aus\\_Drittstaaten\\_in\\_Deutschland\\_bis\\_2050\\_2015.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Zuwanderungsbedarf_aus_Drittstaaten_in_Deutschland_bis_2050_2015.pdf) (дата обращения: 14.10.2015).
- Heß B.* Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland: Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Working Paper 28. Nürnberg: Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, 2009. [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp28-hochqualifizierte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp28-hochqualifizierte.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 14.10.2015).
- Loeffelholz von H.D.* Migration und demografischer Wandel in ökonomischer Perspektive // Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte und Perspektiven / ed. by S. Luft, Peter S. Bielefeld: Transkript, 2010a. P. 211–242.
- \_\_\_\_\_. Social and Labor Market Integration of Ethnic Minorities in Germany // Ethnic Diversity in the European Labor Markets: Challenges and Solutions / ed. by Klaus F. Zimmermann, M. Kahanec. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2010b. P. 109–136.
- \_\_\_\_\_. Konzepte und Praxis der Zuwanderung Hochqualifizierter nach Deutschland — Von der Green Card zur Blue Card // Wechselwirkungen von Migration und Integration im europäischen Mehrebenensystem: Rechts — und sozialwissenschaftliche Beiträge / ed. by K. Sieveking. Baden-Baden: Nomos, 2011. P. 27–48.
- \_\_\_\_\_. Demografischer Wandel und Migration in arbeitsmarktpolitischer und fiskalischer Perspektive // Forum Migration. Newsletter 04/2012. Düsseldorf: DGB Bildungswerk, 2012. [http://www.migration-online.de/data/publikationen\\_datei\\_1332745158.pdf](http://www.migration-online.de/data/publikationen_datei_1332745158.pdf) (дата обращения: 18.10.2015).
- \_\_\_\_\_. Ausländerrecht und Erwerbsmigration in konjunktureller und struktureller Perspektive // Grenzüberschreitendes Recht — Crossing Frontiers: Festschrift für Kay Hailbronner / ed. by G. Jochum, W. Fritzemeyer, M. Kau. Stuttgart: C.F. Müller, 2013a. P. 201–216.
- \_\_\_\_\_. Arbeitsmarkt, Fachkräftemangel und Anerkennungsgesetz; Arbeitslosigkeit von Migranten; Migrantenökonomie // Deutschland Einwanderungsland: Begriffe — Fakten — Kontroversen / ed. by K.-H. Meier-Braun, R. Weber. Stuttgart: Kohlhammer, 2013b. P. 99–105.

- \_\_\_\_\_. Migration und Demografie // Deutschland Einwanderungsland: Begriffe — Fakten — Kontroversen / ed. by K.-H. Meier-Braun, R. Weber. Stuttgart: Kohlhammer, 2013c. P. 131–134.
- \_\_\_\_\_. Migration, Hochschule und Arbeitsmarkt — Bildungsinländer/-innen und Bildungsausländer/-innen an der Hochschule im demografischen und wirtschaftlichen Wandel der Arbeitslandschaft // Migration und Hochschule — Herausforderungen für Politik und Bildung / ed. by N. Düll et al. Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2014. P. 23–42.
- \_\_\_\_\_. Auswirkungen der Zuwanderung auf die lokale Ökonomie // Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen / ed. by F. Gesemann, R. Roth. 2nd edition. Wiesbaden: Springer VS, 2016a. (В печати.)
- \_\_\_\_\_. Wirtschaftliche Bedeutung von Migration und Integration in Franken seit Ende des Zweiten Weltkrieges // Fremde in Franken / ed. by A.M. Kluxen, J. Krieger, A. May. Würzburg: Ergon. 2016b. (В печати.)
- Loeffelholz von H.D., and Schimany P.* Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung. Aus Anlass des 60-jährigen Bestehens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg: Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, 2013.  
[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/60-jahre-festschrift-forschung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/60-jahre-festschrift-forschung.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 27.10.2015).
- Martin P.* Migrationsmanagement im Zeitalter der Globalisierung // Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung. Aus Anlass des 60-jährigen Bestehens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge / ed. by P. Schimany, H.D. von Loeffelholz. Nürnberg: Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, 2013. P. 151–165.  
[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/60-jahre-festschrift-forschung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/60-jahre-festschrift-forschung.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 16.09.2015).
- Migrationsbericht 2014 // Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2016 // [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 20.02.2016).
- Schäuble: Integration ist eine große Aufgabe für Politik und Gesellschaft — aber auch für die Zuwanderer selbst // Bundesministerium des Innern. 2005 // <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2005/12/integrationsseminar.html> (дата обращения: 27.08.2015).
- Schuller K., Lochner S., and Rother N.* Integration Panel: Results of a Longitudinal Study on the Effectiveness and Sustainability of Integration Courses. Nürnberg: Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, 2011.  
[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Forschung/Forschungsberichte/fb11-integrationspanel-kurzfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Forschung/Forschungsberichte/fb11-integrationspanel-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 19.09.2015).
- Your key to European Statistics // EUROSTAT. 2015 // <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 10.08.2015).



## Глава 6

# Право на пенсию и демографическая составляющая в Германии и России: сравнительный анализ

*Ольга Гулина*

Тема пенсионного обеспечения стремительно стареющего населения Германии и России находится в фокусе общественного и политического внимания обоих государств. Специфика пенсионных выплат состоит в том, что состав, трудоспособность и активность одного поколения работников влияют на объем и качество пенсионных выплат последующего поколения.

Настоящая глава призвана проанализировать сходства и различия в пенсионных системах России и Германии; а равно ответить на вопрос — способны ли миграционные притоки стать механизмом, содействующим снижению социальной ответственности государства.

**Ключевые слова:** право на пенсию, демографические сценарии, миграция, Россия, Германия.

## Введение

Законодательство России и Германии закрепляет, что оба государства являются социальными государствами (п. 1 ст. 7 Конституции РФ<sup>1</sup>; п. 1 ст. 20 Основного Закона ФРГ<sup>2</sup>). Это означает, что политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека в любом возрасте. Важно отметить, что родиной концепта и идеи социальных выплат работникам по возрасту и болезни является Пруссия, а ее «отцом» — федеральный канцлер Отто фон Бисмарк. В конце XIX века канцлером Пруссии были впервые учреждены страховые выплаты по увечью на работе, пенсии работникам и выплаты инвалидам, формировавшиеся из обязательных взносов работников и работодателей. 15 июня 1883 г. рейхстаг принял Закон, относящийся к страховке работника по болезни<sup>3</sup>. Согласно закону, каждый работник и члены его семьи в обязательном порядке становились членами страхового общества, если годовой доход работника был более 2 000 рейхсмарок. Последующие выплаты по болезни работника и в его пользу формировались из  $\frac{2}{3}$  выплат работодателя и  $\frac{1}{3}$  работника. Страховка по болезни гарантировала



стабильность 13-недельных выплат в размере 50% от дневного заработка работника. Год спустя, 6 июля 1884 г., Рейхстаг принял новый закон<sup>4</sup>, устанавливающий выплаты работнику в случае увечья. Однако самый главный закон, обеспечивающий социальные выплаты по возрасту или инвалидности<sup>5</sup>, Отто фон Бисмарк смог пролоббировать в Парламенте лишь пять лет спустя. 22 июня 1889 г. впервые на всей территории Пруссии были введены пенсии по инвалидности и по возрасту для лиц, достигших 70 лет. Еще более интересно, что все эти законы с изменениями и дополнениями сохраняют свое значение и в наши дни.

Российская «пенсионная» традиция немного моложе. В царской России подобные выплаты были «монаршей милостью» и регулировались «Уставом о пенсиях и единовременных пособиях» государственным (военным и гражданским) служащим от 1828 г. (Ракитская, 2000). Пенсионная система для рабочих, служащих государственных предприятий и колхозников появилась в Советской России в 20-е гг. и окончательно сформировалась лишь в 1950–1960-х гг. (Синявская, 2010). Первой заботой советского правительства были социальные выплаты солдатам и трудящимся. В 1917 г. вышло постановление «О выдаче процентных надбавок к пенсиям военно-увечных» (Шахбазов, 2007), а в 1918 г. — постановление «Об утверждении Положения о социальном обеспечении трудящихся». Спустя шесть лет, в 1924 г., впервые было введено пенсионное обеспечение за выслугу лет для научных работников и преподавателей рабочих факультетов — рабфаков, а в 1925 г. — для учителей городских и сельских школ.

Современная пенсионная система РФ, сформированная в федеральных законах «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»<sup>6</sup>, «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»<sup>7</sup>, «Об обязательном пенсионном страховании»<sup>8</sup> и «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»<sup>9</sup>, гарантирует назначение и выплату следующих видов пенсий: трудовой пенсии, пенсии по государственному пенсионному обеспечению, негосударственной пенсии.

Демографические вызовы и стремительно стареющее население России и Германии заново ставят вопрос о значимости и эффективности функционирования пенсионных систем. Уже сегодня очевидно, что концепция социального государства и его обязательств претерпевает серьезные изменения. Любые реформы системы социального обеспечения и пенсионных выплат — тяжелая задача для любого правительства. Такие реформы требуют «институциональных изменений и постоянного поиска баланса между целью и ценностями» (Müller, 2003, p. 2). Как обеспечить право на пенсию своим гражданам и стоит ли рассматривать возрастающие миграционные потоки как один из возможных путей для выполнения государствами социальных обязательств, предлагаем рассмотреть ниже.

## Пенсионная система в Германии и России

Пенсионная система в Германии и в России состоит из трех составляющих, каждая из которых имеет свои функции и предназначение:

- универсальная/общая часть пенсии (*public-pay-as-you-go*) призвана покрывать основные расходы пенсионера на жизнь и обеспечивается государством;
- накопительная часть пенсии является дополнительным механизмом к основной пенсии, порядок ее инвестирования определяется работником с целью получения дополнительного дохода;
- третий уровень пенсионной системы — это добровольное страхование, предполагает наличие личных сбережений и определяется целиком работником (Becker, 2004, p. 2; Schelkle, 2013, p. 434).

В целом финансовая стабильность пенсионной системы и государственно-правовая защита пенсионных накоплений обеспечиваются и гарантируются взносами от трудоспособного населения (универсальный/общий компонент пенсии); правильными вложениями на финансовом рынке и/или обязательным контролем за компаниями-инвесторами, размещающими свои бумаги на финансовых рынках; наличием обязательных гарантий государственной защиты указанных вложений и накоплений в периоды нестабильности и финансового кризиса (накопительный компонент пенсии).

Универсальный компонент пенсии в обоих государствах разделяется на две подсистемные составляющие, из которых первый компонент покрывает пенсионные накопления всех работающих лиц как по найму, так и самостоятельно, а равно живущих, но не трудоустроенных. Данный универсальный компонент финансируется от взносов трудящихся как по найму, так и самостоятельно. Универсальный компонент составляют взносы работодателя и работника в процентном отчислении от заработной платы; лица, работающие самостоятельно, осуществляют платежи по прогрессивной шкале.

По мнению Ларри Виллморе, «такая структура второго элемента пенсионной системы делает его ненужным в современных обществах» (Willmore, 2001, p. 385–397). Противоположного мнения придерживаются большинство западных специалистов. Они уже давно пришли к выводу, что накопительная часть пенсии — не просто дополнительный стабилизационный механизм к основной пенсии, а его необходимая составляющая, обеспечивающая человеку на пенсии уровень жизни, аналогичный во время его активной трудовой деятельности. Именно поэтому так важно сохранять вторую ступень в пенсионной системе, ее накопительный компонент (Ross, 2007, p. 284).

### *Пенсионный возраст*

Законодательством обеих стран установлен возраст выхода на пенсию. В России он является одним из самых низких в мире — для женщин и мужчин составляет 55 и 60 лет соответственно. Возраст выхода на пенсию в Германии одинаков для мужчин и для женщин — 65 лет. В настоящее время в средствах массовой информации муссируется тема повышения пенсионного возраста в России. Специалисты по этому вопросу разделились на два лагеря. Одни полагают, что «повышение пенсионного возраста лишь отодвинет переход [российской] экономики на “правильные” рельсы, ... низкие пенсии в России обусловлены не только демографией, но и особенностями

экономики» (Иноземцев, 2015) (экономист В. Иноземцев, вице-премьер О. Голодец, министр труда и социальной защиты М. Топилин). Другие поддерживают эту инициативу, видя именно в ней возможность преодоления кризиса (премьер-министр Д. Медведев, министр финансов А. Силуанов, государственный деятель А. Кудрин)<sup>10</sup>.

Тема увеличения пенсионного возраста остается актуальной и для Германии, где один из самых низких уровней деторождения и высокая продолжительность жизни (Bloom, 2009)<sup>11</sup>. Несмотря на проведенную пенсионную реформу 2005 г., до последнего времени (массового притока беженцев и лиц в поисках убежища на территорию страны) было очевидно, что Германии также придется открыть новые дебаты о повышении пенсионного возраста вплоть до 74 лет (Kaiser, 2015). По прогнозу Европейской Комиссии, при сохранении демографических трендов в 2030 г. население 28 государств ЕС сократится до 492 млн чел.; в 2045 г. — до 467 млн чел. Сокращение молодого населения и увеличение продолжительности жизни приведут к ситуации, когда в 2050 г. на одного жителя ЕС старше 65 лет будет приходиться лишь два в возрасте до 30 лет. В настоящее время соотношение 1 : 4 (Davies, 2013).

### *Демографические сценарии Германии*

Исследования Федерального института градостроительства и планирования городов (*Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)*) говорят о драматическом старении населения Германии (*Raumordnungsprognose 2035...*, 2015). Так, население старше 80 лет во многих городах к 2030–2035 гг. составит большую часть горожан. В трех крупных городах земли Бранденбург жители старше 80 лет составят 68,9% населения в Потсдаме; 69,9% — во Франкфурте-на-Одере; 72,5% — в Котбусе. Эти же расчеты показывают, что население Берлина к 2030 г. в данной возрастной группе составит 92,8% горожан (табл. 1).

**Таблица 1. Население отдельных городов Германии старше 80 лет, 2030–2035 гг.**

Наименование города	Население старше 80 лет, %	Наименование города	Население старше 80 лет, %
Бамберг	27,5	Зуль	84,2
Байройт	32,0	Йена	73,4
Берлин	92,8	Кельн	53,2
Бонн	47,3	Котбус	72,5
Бремен	55,2	Нюрнберг	48,9
Веймар	54,9	Потсдам	68,9
Гамбург	47,5	Франкфурт-на-Майне	56,7
Геттинген	46,5	Франкфурт-на-Одере	69,9
Дюссельдорф	37,8	Эрфурт	70,5

Источник: (*Raumordnungsprognose 2035...*, 2015).

Подобные данные представлены и в исследовании фонда Bertelsmann (*Bertelsmann Stiftung*), рассчитанном в 2012 г. без учета современных потоков гуманитарной миграции в страну. Авторы исследования утверждают, что средний возраст жителей Германии к 2030 г. составит 48,1 против 45,3 в 2012 г. Разница не столь драматична, но

показательна, особенно в отдельных городах и землях Германии. Так, к 2030 г. средний возраст населения земель Бранденбург, Мекленбург — Передняя Померания и Саксен-Анхальт составит 53 года. Самые драматичные изменения коснутся города Зуль в земле Тюрингия, где средняя возрастная планка достигнет отметки 56 лет. В 2030 г. население Германии старше 80 лет составит порядка 6,3 млн чел. (+50%). При этом отдельные города окажутся в зоне очень большого риска. Так, по предварительным расчетам авторов доклада, в Берлине население старше 80 лет может составить  $\frac{3}{4}$  населения города (Demographischer Wandel, 2015). Это означает, что необходимая нагрузка на социальную систему страны, связанная с расходами по социальному и медицинскому уходу за престарелыми, серьезно увеличивается.

Миграция — это не возможность, это вопрос экзистенциального существования социальной системы государства. По мнению Марио Оховена, Председателя Союза представителей малого и среднего бизнеса Германии, стране в ближайшие десять лет потребуется от 5 до 7 млн новых рабочих рук. Согласно данным фонда Bertelsmann, вплоть до 2050 г. ежегодно Германия должна прирастать полумиллионом новых трудовых мигрантов, дабы обеспечить экономику и рынок труда рабочей силой (Fuchs, Kubis and Schneider, 2015).

### Три демографических сценария России

В 2014 г. Росстат обновил демографический прогноз РФ и представил три демографических сценария развития России (табл. 2). Низкий, средний и высокий сценарии серьезно различаются по приросту миграции (разница между въезжающими и выезжающими с территории России). Низкий сценарий развития предполагает, что к 2025 г. население РФ составит 145 404,6 тыс. чел., где прирост миграции будет самым незначительным — 211 800 чел. Средний прогноз демографического развития РФ предполагает 148 341,6 тыс. чел., проживающих в России, и прирост миграции на уровне 338 900 чел. Высокий сценарий ожидает роста численности россиян до 150 704,0 тыс. чел. и прирост миграции до 466 100 чел. Важно отметить, что показатели миграционного прироста принципиально различаются во всех вариантах прогнозов.

Таблица 2. Изменение численности населения по вариантам прогноза, тыс. чел.\*

Годы	Низкий вариант прогноза			Средний вариант прогноза			Высокий вариант прогноза		
	Население на начало года	Изменения за год		Население на начало года	Изменения за год		Население на начало года	Изменения за год	
		Общий прирост	Миграционный прирост		Общий прирост	Миграционный прирост		Общий прирост	Миграционный прирост
2020	146850,7	-137,3	222,2	147904,4	175,3	321,9	148849,3	430,0	421,4
2025	145404,6	-490,3	211,8	148341,6	-36,9	338,9	150704,0	276,7	466,1

Источник: (Демографический ежегодник..., 2015).

\* Прогноз осуществлен с учетом численности населения Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Однако низкий и средний демографические сценарии отмечают общую депопуляцию россиян (–490 300 в низком сценарии; –36 900 в среднем сценарии) и рассматривают миграционные потоки как средство сохранения нынешней численности населения страны. Демографы также прогнозируют увеличение средней продолжительности жизни россиян до 72,5 лет в низком прогнозе; 74,3 — в среднем и 76,1 — в высоком прогнозе (Демографический ежегодник..., 2015). Общеизвестно, что увеличивающаяся продолжительность жизни — фактор прироста нетрудоспособного населения и, как следствие, дополнительная нагрузка на пенсионную систему.

Большинство ученых-экономистов убеждены, что российская экономика и рынок труда с каждым годом будут все более зависеть от мигрантов (Тюрюканова, Зайончковская, Флоринская, 2011). Институт демографии ВШЭ ожидает, что к 2025 г. трудовые ресурсы России сократятся на 18–19 млн человек (Российское экономическое чудо..., 2007, с. 155). По оценке Сергея Алексашенко, сегодня в России соотношение трудоспособного населения, вносящего взносы в Пенсионный фонд, и лиц, являющихся его бенефициариями, составляет 2,5 : 1. Ожидается, что уже в 2022 г. на одного работающего будет приходиться 2,0 пенсионера (Алексашенко, 2015).

Важно отметить, что миграционный прирост в Германии и России имеет разную природу и траекторию. В отличие от Германии трудовая миграция в Россию носит краткосрочный характер. Мигранты приезжают в страну на время, чтобы заработать и затем уехать обратно на родину. Интерес к последующей оседлости и натурализации в России у большинства из приезжих отсутствует.

## Заключение

В самом ближайшем будущем демографические и экономические вызовы и адаптация под них национальных социальных (пенсионных) систем еще не раз станут предметом горячих общественных дебатов в обеих странах. Пенсионные реформы всегда находятся в зоне особого внимания как граждан, так и государства. Любые изменения в структуре и порядке формирования пенсионного фонда, его бенефициаров и бенефициариев затрагивают самые болезненные точки общества. Очевидно, что для Германии миграция — это не столько возможность, сколько вопрос существования социальной системы страны. Однако насколько подобный опыт поддержания социальной системы мог бы стать показательным и определяющим для России, требует дополнительного глубокого исследования.

## Примечания

1. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года (с изменениями от 30 декабря 2008 года) // Интернет-портал «Российская газета». 2009. 21 января // <http://rg.ru/2009/01/21/konstitucia-dok.html> (дата обращения: 12.06.2015) (The Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993 (the Amendments of December 30, 2008) // Internet-portal of “Rossiiskaya Gazeta.” 2009. January 21 // <http://rg.ru/2009/01/21/konstitucia-dok.html> (accessed June 12, 2015)).

2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2438).

3. Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter. Vom 15. Juni 1883 // Rechtssetzung in Deutschland 1867–1918. 2015 // <http://www.rechtssetzung.de/N655.html> (дата обращения: 14.09.2015).

4. Unfallversicherungsgesetz. Vom 6. Juli 1884 // Электронный ресурс “Inklusion als Menschenrecht”. 2015 // [http://www.inklusion-als-menschenrecht.de/data/user/Dokumente/Gesetze/1884\\_unfallversicherungsgesetz.pdf](http://www.inklusion-als-menschenrecht.de/data/user/Dokumente/Gesetze/1884_unfallversicherungsgesetz.pdf) (дата обращения: 14.09.2015).

5. Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung. Vom 22. Juni 1889 // Deutsches Reichsgesetzblatt Band. 1889. Vol. 13. P. 97–144.

6. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г., с изм. от 4 июня 2014 г.) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // Интернет-портал «Российская газета». 2001. 20 декабря // <http://rg.ru/2001/12/20/zakonpensii-dok.html> (дата обращения: 12.06.2015) (Federal Law of the Russian Federation № 173 “On Labor Pension in the Russian Federation” (the Amendments of December 28, 2013; June 4, 2014) // Internet-portal of “Rossiiskaya Gazeta.” 2001. December 20 // <http://rg.ru/2001/12/20/zakonpensii-dok.html> (accessed June 12, 2015)).

7. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Интернет-портал «Российская газета». 2001. 20 декабря // <http://rg.ru/2001/12/20/pensii-dok.html> (дата обращения: 12.06.2015) (Federal Law of the Russian Federation № 166 “On State Pension Provision in the Russian Federation” (the Amendments of July 21, 2014) // Internet-portal of “Rossiiskaya Gazeta.” 2001. December 20 // <http://rg.ru/2001/12/20/pensii-dok.html> (accessed June 12, 2015)).

8. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Интернет-портал «Российская газета». 2001. 20 декабря // <http://rg.ru/2001/12/20/pensstrah-dok.html> (дата обращения: 12.06.2015) (Federal Law of the Russian Federation № 167 “On Mandatory Pension Insurance in the Russian Federation” // Internet-portal of “Rossiiskaya Gazeta.” 2001. December 20 // <http://rg.ru/2001/12/20/pensstrah-dok.html> (accessed June 12, 2015)).

9. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 30 июля (Federal Law of the Russian Federation № 111 “On the Investments for the Financing of the Funded Component of a Retirement Pension in the Russian Federation” (the Amendments of June 29, 2015) // Rossiiskaya Gazeta. 2002. July 30).

10. Здесь нужно отметить, что подобные дебаты не являются отличительной чертой российско-го публичного пространства. В этой связи показательным является то, что, например, во Франции с положительным демографическим балансом и высоким уровнем деторождаемости Парламент страны в 2012 г. принял Акт о повышении пенсионного возраста в общем порядке с 65 до 67 лет (LOI n° 2012-1404), а для других особых групп — с 60 до 62 лет. Это стало своеобразным «шагом назад», так как многими годами ранее президент Франции Франсуа Миттеран снизил пенсионный возраст с 65 до 60 лет (Bonoli, 2000, p. 131–133).

11. Относительно благополучными по коэффициенту деторождаемости можно считать Францию (2,01); Великобританию (1,96); Финляндию (1,83); Швецию (1,90). В 2002 г. средний коэффициент фертильности в государствах ЕС-27 был равен 1,46, а в государствах ЕС-8, присоединившихся в 2004 г., — еще меньше, около 1,3. Ситуация незначительно улучшилась в последнее десятилетие, за исключением Кипра, Люксембурга и Португалии. Ряд исследователей убеждены, что в случае сохранения тренда 2002 г. население Европейского союза в течение 100 лет может уменьшиться до 120 млн чел.

## Литература

Алексащенко С. Как вымирает Россия: выводы из нового демографического прогноза // Информационное агентство «РосБизнесКонсалтинг». 2015. 30 января // [http://daily.rbc.ru/opinions/economics/30/01/2015/54c8d2459a7947498564d371%5Bblenta\\_body](http://daily.rbc.ru/opinions/economics/30/01/2015/54c8d2459a7947498564d371%5Bblenta_body) (дата обращения: 02.09.2015) (Aleksashenko S. How Russia is Dying: Findings from a New

- Population Projection // Information Agency «RosBusinessConsulting». 2015. January 30 (accessed September 2, 2015).
- Демографический ежегодник России — 2014 // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. 2015 // [http://www.gks.ru/bgd/regl/B14\\_16/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B14_16/Main.htm) (дата обращения: 07.09.2015) (Demographic Yearbook of Russia of 2014 // Federal State Statistics Service of the Russian Federation. 2015 // [http://www.gks.ru/bgd/regl/B14\\_16/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B14_16/Main.htm) (accessed September 10, 2015)).
- Иноземцев В.* Почему не стоит повышать пенсионный возраст // Информационное агентство «РосБизнесКонсалтинг». 2015. 10 марта // <http://daily.rbc.ru/opinions/economics/10/03/2015/54fd44189a7947cadb3d4c62> (дата обращения: 16.08.2015) (*Inozemtsev V.* Why Retirement Age Should Not Be Increased // RosBusinessConsulting. 2015. March 10 // <http://daily.rbc.ru/opinions/economics/10/03/2015/54fd44189a7947cadb3d4c62> (accessed August 16, 2015)).
- Ракитская Л.В.* Пенсионное законодательство России в XIX веке // В мире права. 2000. № 1. С. 46–51 (*Rakitskaya L.* Pension Legislation in Russia in the Nineteenth Century // World of Law. 2000. Vol. 1. P. 46–51).
- Российское экономическое чудо: сделаем сами. Прогноз развития экономики России до 2020 г. Москва: «Деловая литература», 2007 (Russian Economic Miracle: We Will Do It Ourselves. Projected Economic Growth in Russia until 2020. Moscow: Delovaya literatura, 2007).
- Синявская О.В.* История пенсионной реформы в России // Электронный ресурс «История новой России». 2010 // [http://www.ru-90.ru/content/синявская-ов-история-пенсионной-реформы-в-россии#\\_ftn1](http://www.ru-90.ru/content/синявская-ов-история-пенсионной-реформы-в-россии#_ftn1) (дата обращения: 12.09.2015) (*Sinyavskaya O.* The History of the Pension Reform in Russia // [http://www.ru-90.ru/content/синявская-ов-история-пенсионной-реформы-в-россии#\\_ftn1](http://www.ru-90.ru/content/синявская-ов-история-пенсионной-реформы-в-россии#_ftn1) (accessed September 12, 2015)).
- Тюрюканова Е.В., Зайончковская Ж.А., Флоринская Ю.Ф.* Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше. Серия специальных докладов. Москва: МАКС Пресс, 2011 (*Tyuryukanova E., Zayonchkovskaya Z., and Florinskaya Y.* Labor Migration to Russia: What are the Next Steps. Series of Special Reports. Moscow: MAKS Press, 2011).
- Шахбазов Р.А.* Правовое регулирование социальной защиты военнослужащих: очерки российской истории // Военно-юридический журнал. 2007. № 6. С. 14–16 (*Shahbazov, R.* Legal Regulation of Social Protection of the Military Servants: an Outline from Russian History // *Voenno-yuridichesky zhurnal*. 2007. Vol. 6. P. 14–16).
- Becker U.* The Challenge of Migration to the Welfare State // The Welfare State, Globalization, and International Law / ed. by E. Benvenisti, and G. Nolte. Berlin-Heidelberg: Springer-Verlag, 2004. P. 1–31.
- Bloom D., Canning D., Fink G., and Finlay J.* The Cost of Low Fertility in Europe. The European Journal of Population. 2010. Vol. 26. Issue 2. P. 141–158.
- Bonoli G.* The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

- Davies R. 2013. Promoting Fertility in the EU // Official Website of the Library of the European Parliament // [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130519/LDM\\_BRI%282013%29130519\\_REV2\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130519/LDM_BRI%282013%29130519_REV2_EN.pdf) (дата обращения: 28.08.2015).
- Demographischer Wandel verstärkt Unterschiede zwischen Stadt und Land. Bevölkerungsprognose // Bertelsmann Stiftung. 2015 // <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2015/juli/demographischer-wandel-verstaerkt-unterschiede-zwischen-stadt-und-land/> (дата обращения: 08.07.2015).
- Fuchs J., Kubis A., and Schneider L. Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2015.
- Kaiser T. Nur die Rente mit 74 kann Deutschland noch helfen // Die Welt. 2015. April 28 // <http://www.welt.de/wirtschaft/article140224066/Nur-die-Rente-mit-74-kann-Deutschland-noch-helfen.html> (дата обращения: 12.08.2015).
- LOI n° 2012-1404 du 17 Décembre 2012 de financement de la sécurité sociale, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026785322&categorieLien=id> (дата обращения: 07.09.2015).
- Müller K. Privatizing Old-age Security: Latin America and the Eastern Europe Compared. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2003.
- Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus // Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). 2015 // [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Download\\_ROP2035/DL\\_ROP2035\\_uebersicht.html?nn=444934](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Download_ROP2035/DL_ROP2035_uebersicht.html?nn=444934) (дата обращения: 02.09.2015).
- Ross F. The Swiss Occupation Pension Scheme and its Impact on the Swiss Old Age Pension System // Les retraites d'entreprise en Europe, droits européen et compare / ed. by O. Kaufmann, and S. Hennion-Moreau. Bruxelles: Bruylant, 2007.
- Schelkle W. The Political Economy of Regulating Longevity Insurance in the EU // Social Services of General Interest in the EU. Legal Issues of Services of General Interest / ed. by U. Neergaard, E. Szyszczak, J. W. van de Gronden, and M. Krajewski. Hague: TMC Asser Press. P. 433–459.
- Willmore L. Three Pillars of Pensions: Is There a Need for Mandatory Contributions? // OECD Private Pensions Conference 2000 (Private Pension Series No. 3). Paris: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001. P. 385–397.





## **Раздел III**

# **Новая эпоха миграционной политики: комплексная интеграция мигрантов**



## Глава 7

# Многоуровневое управление в реализации политики интеграции мигрантов

*Фридрих Хекманн*

В главе представлено описание различий между общими и специальными мерами регулирования в области политики интеграции мигрантов. Автор утверждает, что для интеграции мигрантов общие меры имеют большее значение, нежели специальные. В этом контексте особое внимание уделяется роли современного государства всеобщего благоденствия. На примере Германии рассматривается специфика реализации политики интеграции на различных уровнях управления: наднациональном уровне ЕС, национальном, федеральных земель, муниципальном (городской и общинный).

**Ключевые слова:** директивы ЕС, политика интеграции, межкультурные отношения, Национальный план интеграции, полиция и мигранты, муниципальное управление в сфере интеграции.

## Введение

Полноценная жизнь человека в современном обществе зависит, прежде всего, от соблюдения условий обеспечения свободного доступа к основным социальным институтам — таким как институт образования и профессиональной подготовки, рынок труда, учреждения социальной защиты, рынок жилья и система здравоохранения. Предоставление мигрантам доступа к этим основным институтам, которые создавались для всех граждан, является определяющим фактором успешной интеграции и, следовательно, первостепенная задача любой политики интеграции.

Более того, по-прежнему актуальными являются специальные меры интеграции мигрантов, учитывающие потребности последних, — например, консультирование по общим вопросам, курсы языка и профессиональной ориентации. Подобные меры необходимы мигрантам для развития соответствующих навыков и обеспечения условий для взаимодействия с основными институтами принимающего общества.

В данной главе особое внимание уделяется как общим, так и специальным мерам реализации политики интеграции мигрантов. Для более четкого определения предметной области политики интеграции и ее основных акторов необходимо провести демаркацию между *различными уровнями управления* (Integration im föderalen System, 2012). Поскольку недостаточно ограничиваться описанием национального уровня, в работе рассматриваются следующие уровни управления:

- наднациональный уровень ЕС,
- национальный уровень,
- уровень федеральных земель (*Länder*),
- муниципальный (городской) уровень,
- муниципальный (общинный) (*Gemeinde*) уровень.

В данной работе автором предпринята попытка описать ряд важных тенденций, характерных для каждого уровня управления. Особое внимание уделяется основным акторам политики интеграции и результатам их деятельности.

## ЕС как актор реализации политики в сфере межкультурных отношений

После проведения саммита в Тампере (1999 г.) и последующего утверждения Гаагской (2004 г.) и затем Стокгольмской (2009 г.) программ усилилась роль институтов ЕС в формировании политики интеграции мигрантов, оказывающей непосредственное влияние на государства — члены ЕС. Наиболее действенными законодательными инструментами реализации политики ЕС являются директивы, подлежащие ратификации на национальном уровне. К примеру, Директивы Совета Европейского Союза 2000/43/ЕС<sup>1</sup> и 2000/78/ЕС<sup>2</sup> обязали государства — члены ЕС принять соответствующие законы по борьбе с дискриминацией, в первую очередь по расовому признаку. В 2008 г. в поддержку реализации мер по борьбе с дискриминацией ЕС учредил в Вене Агентство Европейского союза по основным правам, которое осуществляет регулярный мониторинг случаев нарушения запрета на дискриминацию в государствах Евросоюза и на основе экспертных заключений предоставляет консультации Европейскому парламенту.

Директива 2003/109/ЕС<sup>3</sup> предоставила гражданам третьих стран право получения гарантированного статуса постоянного жителя по истечении 5 лет законного пребывания в стране ЕС. Гарантированный вид на жительство является необходимым условием для интеграции. Принятая в том же году Директива 2003/86/ЕС<sup>4</sup> о праве на воссоединение семьи также имеет целью повышение эффективности интеграции мигрантов.

В 2004 г. Совет министров юстиции и внутренних дел стран ЕС утвердил 11 базовых принципов интеграции иммигрантов в ЕС<sup>5</sup>. В последующие годы, наряду с другими мерами, ЕС учредил так называемый *Интеграционный фонд ЕС* для поддержки

мероприятий, проектов и исследований интеграционной направленности в странах ЕС на 2007–2013 фин. гг.

Содействие интеграции продолжается и по сей день усилиями нового многопрофильного *Европейского фонда по делам мигрантов, беженцев и интеграции (AMIF)*. Финансирование в Фонде распределяется как напрямую Евросоюзом, так и отчасти национальными ведомствами по делам миграции и интеграции. Кроме того, еще задолго до создания фондов интеграции программы помощи незащищенным группам населения, включая мигрантов, осуществлялись по линии Фонда социальной помощи ЕС. По оценкам Петры Бендель, в результате сочетания императивных (обязательных для исполнения) норм права, закрепленных в директивах ЕС, и диспозитивных (носящих рекомендательный характер) норм удалось запустить процесс сближения интеграционных программ в разных государствах — членах ЕС (Bendel, 2010, p. 43).

Вместе с тем страны ЕС по-прежнему во многом самостоятельно определяют как общие, так и специальные меры регулирования процессов интеграции.

## Национальный уровень

В 2001 г. Федеральное правительство Германии создало комиссию для изучения состояния дел в области миграции и интеграции. В состав этой так называемой независимой Комиссии по вопросам иммиграции (*Zuwanderungskommission*) вошли представители наиболее значимых в Германии социальных групп. В ее итоговом документе говорилось: «Наблюдаются положительные изменения в области интеграции иммигрантов... однако отсутствие общей планомерно реализуемой стратегии по-прежнему служит препятствием на пути интеграции. Размышляя сегодня о необходимых мерах в области интеграции в будущем, нам следует выработать общенациональную концепцию интеграции, которая бы одновременно отвечала потребностям принимающего общества и мигрантов» (*Zuwanderung gestalten*, 2001, p. 199).

Основы новой политики в области интеграции и этнокультурного многообразия, оказывающие влияние на сферу межкультурных отношений, составляют (Heckmann, 2015, p. 247–250):

- Закон о гражданстве (*Staatsangehörigkeitsgesetz*) 2000 г.;
- Закон об иммиграции (*Zuwanderungsgesetz*) 2005 г.;
- Национальный план интеграции (*Nationaler Integrationsplan*) 2007 г.;
- институализация политики борьбы с дискриминацией 2006 г.;
- учреждение Исламской конференции Германии (*Deutsche Islamkonferenz*) в 2006 г.;
- инициативы по внедрению системы интеграционного мониторинга и оценки результативности политики интеграции.

С 1 января 2000 г. вступил в силу *Федеральный закон о гражданстве (Staatsangehörigkeitsgesetz)*, устанавливающий гражданство по принципу *jus soli* («право земли»). Применительно к области интеграции и этнокультурного много-

образия принцип *jus soli* позволил положить начало конституированию новой индивидуальной и коллективной идентичности, квинтэссенция которой выражается в следующем: для того чтобы стать настоящим немцем, необязательно быть потомком этнических немцев. Следование принципу *jus soli* в сочетании со снижением уровня дискриминации и расизма способствует построению более инклюзивной национальной идентичности.

*Закон об иммиграции* 2005 г. не только заложил основы для планомерной реализации политики интеграции, но и официально закрепил за Германией статус иммиграционной страны, и тем самым оказал влияние на общественное восприятие и понимание процессов иммиграции. Одним из важных аспектов *Национального плана интеграции* стало признание иммигрантских организаций в качестве партнеров и полноправных участников политики интеграции мигрантов. В результате общей договоренности в рамках данного Плана основные субъекты реализации данной политики обязались воплощать в жизнь многочисленные программы и осуществлять их мониторинг на регулярной (периодической) основе.

Что касается институализации *политики борьбы с дискриминацией*, то ее начало было инициировано не в самой Германии, а на уровне ЕС. Наряду с последующим принятием ряда нормативно-правовых актов, в 2006 г. также был принят антидискриминационный закон<sup>6</sup> и создано Федеральное бюро по борьбе с дискриминацией (ADS).

Усилия *Исламской конференции Германии* направлены на установление и развитие позитивных отношений между государством и исламскими организациями. В то же самое время ее появление знаменует собой начало процесса признания ислама официальной религией Германии и само по себе является определенным сигналом для общества.

## Роль федеральных земель

По форме государственно-территориального устройства Германия относится к федеративному государству, в котором регионы (земли) наделены широкими полномочиями. Так, земли обладают правом распоряжаться по собственному усмотрению значительной частью налоговых поступлений и имеют собственные полицейские формирования. Последнее служит напоминанием о прежнем суверенном статусе земель до образования современного национального государства Германии в 1871 г. Еще одним историческим наследием суверенитета является то, что вопросы *образования* — дошкольного, школьного и высшего — относятся к практически исключительной компетенции земель.

Учитывая важнейшую роль образования в области формирования гражданской позиции и социальной мобильности потомков мигрантов, управление процессами интеграции в значительной степени входит в сферу ответственности земель. Так, в школах созданы определенные меры поддержки детей мигрантов. К ним относятся, например, организация подготовительных классов изучения немецкого языка для вновь прибывших детей и система дошкольной языковой подготовки. В то же

время приходится отмечать, что на данный момент в землях не выработан системный подход в реализации образовательных программ для молодежи. Тем не менее в последние десять лет (во многом как реакция на шокирующие результаты исследований в рамках Международной программы оценки знаний учащихся (*PISA*)) отношение земель к вопросам образования становится более ответственным. Вместе с тем, с целью развития программ межкультурного диалога как элемента политики интеграции, в систему школьной подготовки в землях внедряются *религиозные образовательные программы для мусульман*. Более того, при поддержке субъектов гражданского общества, в частности фондов, предпринимаются шаги по набору и профессиональной подготовке педагогов с миграционным прошлым. Многие школы с готовностью признают культурное многообразие своих учащихся, например, путем проведения фестивалей национальных культур.

Наряду с системой образования, значительной сферой ответственности земель является полиция. *Отношения мигрантов и полиции* — важный аспект интеграции. В этой области можно выделить следующие четыре вида регуляторных мер (Lüken-Klaßen and Heckmann, 2010, p. 80–86):

- обучение сотрудников полиции навыкам межкультурного взаимодействия;
- набор на службу в полицию сотрудников с миграционным прошлым;
- информирование мигрантов о деятельности полиции;
- институализация диалога между полицейскими службами и иммигрантскими организациями.

Повышение уровня межкультурной компетенции помогает сотрудникам полиции понимать природу конфликтов внутри мигрантских сообществ между отдельными группами мигрантов, а также между мигрантами и коренными жителями. Остальные вышеуказанные регулятивные меры, направленные на повышение уровня информированности обеих сторон, также доказали на практике высокую эффективность.

Помимо этого, земли оказывают финансовую поддержку местных проектов по интеграции. В ряде земель открыты профильные региональные министерства и приняты законы об интеграции мигрантов.

## Городской уровень управления

«Интеграция происходит на местном уровне» (*«Integration findet vor Ort statt»*), — сегодня эта фраза часто звучит в Германии. Во многих мегаполисах, а также в средних и малых городах доля населения с миграционным прошлым достигает 35–40%. В будущем важно учитывать следующую закономерность: чем моложе население, тем выше доля людей с миграционным прошлым (Lutz and Heckmann, 2010).

К мерам, непосредственно регулирующим *межкультурные и межэтнические отношения* в городах, относятся следующие (Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik, 2014):



- разработка местной концепции интеграции (а),
- создание административно-политической структуры для сотрудничества национальных меньшинств и городских властей (б),
- адаптация методов управления к потребностям мигрантов и национальных меньшинств (в),
- программы гармонизации межкультурных отношений (г).

#### *а) Концепция интеграции на местном уровне*

В ответ на новые иммиграционные вызовы местные власти сделали политику интеграции одним из своих приоритетов. Очень часто мэры городов выступают инициаторами программ по развитию политики интеграции. Большинство городов Германии уже приступили к внедрению концепции интеграции на местном уровне (*Leitbild*), в которых содержится описание целей, потребностей, ресурсов и механизмов реализации для повышения эффективности процессов интеграции. В большинстве случаев концепция разрабатывается не в недрах городской администрации или научного института. Напротив, в ее подготовке совместно участвуют заинтересованные граждане с миграционным прошлым и коренные жители, общественные организации, включая иммигрантские организации, и представители городской администрации.

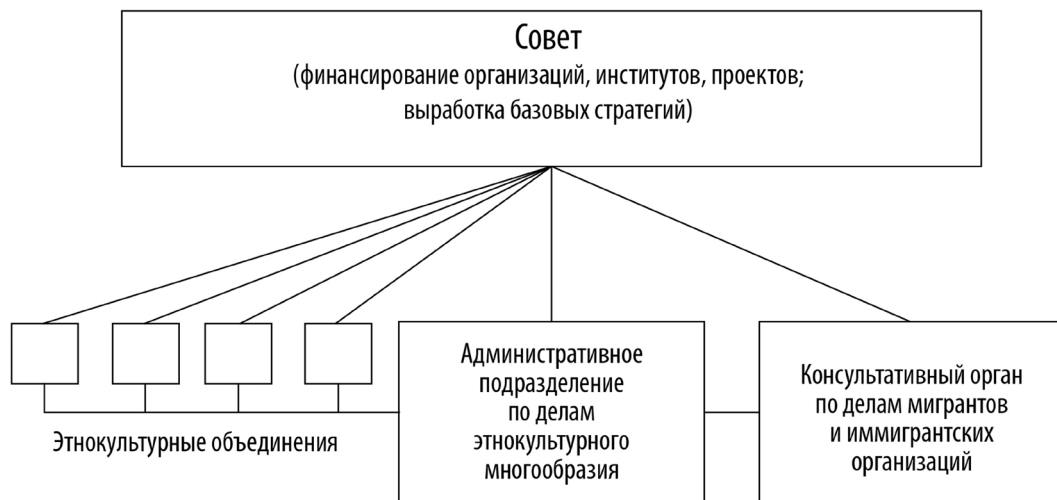
#### *б) Городской Совет, мэр и партнерские организации в области политики интеграции мигрантов*

Городской Совет — местный парламент — вправе или утверждать, или накладывать вето как на отдельные базовые положения, так и на концепцию политики интеграции в целом. Будучи распорядителем бюджетных средств, Совет может принимать решение о создании профильного департамента в городской администрации, в компетенцию которого будет входить разработка основ и осуществление политики интеграции, или решение о распределении этих функций между имеющимися департаментами, или же сочетать оба подхода.

Совет также принимает решения о выделении соответствующего финансирования на крупные проекты по интеграции иммигрантов, поддержке иммигрантских организаций и этнокультурных меньшинств (рис. 1).

В подавляющем большинстве городов были созданы специальные административные подразделения по вопросам политики интеграции мигрантов или департаменты по делам этнокультурного многообразия, и одновременно между ними налажено межведомственное взаимодействие.

Взаимодействие между *Советом и группами мигрантов* может выстраиваться посредством участия представителей мигрантских сообществ в работе Совета или в рамках работы консультативного органа по делам мигрантов. На данный момент в большинстве случаев доля избранных представителей с миграционным прошлым в Совете невелика, хотя их численность и продолжает расти. Поэтому артикуляция интересов мигрантов и их представление на местном уровне осуществляются в основном консультативными органами по делам мигрантов и иммигрантскими организациями и/или отдельными этнокультурными организациями, или организациями национальных меньшинств.



**Рисунок 1. Городской Совет и административно-политическая структура для реализации политики в области межкультурных отношений**

Источник: Европейский форум по миграционным исследованиям (efms), Университет Отто Фридриха в Бамберге.

В большинстве городов отношения между департаментами по интеграции и отдельными этнокультурными организациями не закреплены законодательно и в целом носят неофициальный характер. Интенсивность взаимодействия зависит от типа задач, которые необходимо решать; его инициаторами может выступать как одна, так и другая сторона. В большинстве городов Германии имеется реестр иммигрантских организаций и организаций национальных меньшинств. Последним оказывается поддержка или путем прямого финансирования, или посредством предоставления в распоряжение материальных ресурсов, например помещений.

Мэры городов играют ключевую роль в формировании политики в области межкультурных отношений. Мэр вправе давать поручения городской администрации, следовательно, политика в сфере межкультурных отношений может стать одним из главных приоритетных направлений работы администрации. Также мэр может оказывать определенное влияние и на Совет. Позиция мэра освещается в местных средствах массовой информации; мэр имеет возможность поддерживать тесные контакты с различными этнокультурными и религиозными организациями и принимать во внимание их потребности.

#### *в) Адаптация методов управления к потребностям мигрантов*

Данный аспект связан с открытостью деятельности органов государственного управления в условиях культурного многообразия и с созданием культуры гостеприимства. Сюда относится предоставление переводческих услуг, набор сотрудников с миграционным прошлым, корректировка действующих правил работы государственных учреждений в вопросах, касающихся жилья и строительства, продуктов питания, занятий спортом, забоя скота, похорон и т. д.

Составляющей частью этой политики является проведение специальных обучающих мероприятий для сотрудников городской администрации, направленных на повышение уровня их межкультурной компетенции.

### г) Программы гармонизации межкультурных отношений

Данные программы зачастую реализуются по инициативе и в тесном сотрудничестве с организациями гражданского общества. К данным так называемым *программам признания*, например, относятся:

- институализация межкультурного и межрелигиозного диалога;
- программы межкультурного обмена;
- поощрение участия мигрантов в работе организаций принимающего общества и волонтерских ассоциаций;
- организация межкультурных мероприятий;
- принятие мер и проведение профилактических кампаний по борьбе с предрассудками и дискриминацией;
- межкультурное посредничество и корректная организация общественных пространств.

Необходимо сделать некоторые уточнения по некоторым из вышеперечисленных мероприятий. Как показывают исследования, при правильной организации программ межкультурного диалога и обмена происходят позитивные изменения в сфере межкультурных отношений. Межкультурные мероприятия — Недели интернациональных культур (*Interkulturelle Wochen*) — стали уже давней традицией в Германии. Привлекая к совместной деятельности людей с разным бэкграундом, эти мероприятия проводятся в разной форме: от футбольных соревнований до музыкальных фестивалей, выставок искусства и политических дебатов.

На городском уровне нередко принимаются меры и проводятся профилактические кампании по борьбе с предрассудками и дискриминацией. Например, мой родной город Нюрнберг в данный момент организует подобное мероприятие, в основе которого лежит модель проводимой в Барселоне антидискриминационной кампании.

## Муниципальный (общинный) уровень (*Gemeinde*)

Современный город представляет собой сложную структуру с высокой степенью дифференциации. В интеграции мигрантов часто заинтересованы сами жители конкретных городских районов (общин), в которых можно наблюдать самые разные типы взаимоотношений. Поэтому имеет смысл проанализировать интеграционные меры не только на городском уровне, но и на уровне низовых муниципальных образований (общин).

К примеру, жилые кварталы, общественные пространства, включая рынки, городские парки, государственные учреждения и оживленные улицы, представляют

собой места, где люди разной этнической и конфессиональной принадлежности встречаются и контактируют друг с другом. *Общественные пространства могут использоваться ими по-разному*, поэтому в процессе взаимодействия не исключаются конфликты. Чаще всего они возникают из-за шумного поведения, брошенного мусора или приготовления барбекю в не предназначенных для этого парковых зонах.

Эффективным способом урегулирования межкультурных конфликтов на уровне муниципальных образований (общин) является медиация. Во многих случаях создаются партнерства городских властей и муниципальных образований для повышения эффективности управления общественными пространствами.

## Заключение

Описанные в главе подходы и программы, реализуемые на разных уровнях управления, следует понимать как *непрерывный процесс*, который приводит к формированию нового облика федеральных земель и городов.

Не существует одного единственно верного и наиболее эффективного метода успешного разрешения проблем в сфере этнокультурного многообразия и интеграции мигрантов. Однако многочисленные меры и программы, реализуемые на разных уровнях управления, способствуют мирному сосуществованию этнокультурных групп и их взаимному сближению. Наконец, следует помнить, что этнокультурное многообразие представляет собой не только вызов, но и, при правильном подходе, — мощный источник развития общества.

## Примечания

1. Директива Совета Европейского союза 2000/43/ЕС «Об имплементации принципа равного обращения с людьми, независимо от их расового или этнического происхождения».
2. Директива Совета Европейского союза 2000/78/ЕС «О создании общих стандартов в поддержку равноправия в сфере занятости и труда».
3. Директива Совета Европейского союза 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 г. «О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе».
4. Директива Совета Европейского союза 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 г. «О праве на семейное воссоединение».
5. European Council, 2618th meeting of the Justice and Home Affairs Council, “Common Basic Principles on Immigrants Integration”, 14615/04/EC, Brussels, November 19, 2004.
6. Общий закон о праве на равное обращение (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*).

## Литература

Bendel P. Integrationspolitik der Europäischen Union. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Bonner Universitäts-Buchdruckerei; Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, 2010.

- Heckmann F.* Integration von Migranten — Einwanderung und neue Nationenbildung. Wiesbaden: Springer, 2015.
- Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer // Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. 2012 // [http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2012/05/SVR\\_JG\\_2012\\_WEB.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2012/05/SVR_JG_2012_WEB.pdf) (дата обращения: 05.09.2015).
- Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik. Einblicke — Rückblicke — Ausblicke. Jubiläumsbroschüre 2009–2014. Stuttgart: Landeshauptstadt Stuttgart, Stabsabteilung für Integrationspolitik, 2014.
- Lüken-Klaßen D., and Heckmann F.* Intercultural Policies in European Cities. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Strasbourg: Council of Europe, 2010.
- Lutz A., and Heckmann F.* Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Bayern. Stand der Integration und integrationspolitische Maßnahmen. München: Bayerisches Staatministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, 2010.
- Zuwanderung gestalten, Integration fördern // Unabhängigen Kommission Zuwanderung. 2001 // [http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076/Zuwanderungsbericht\\_pdf.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf) (дата обращения: 04.10.2015).

## Глава 8

# Интеграционный мониторинг в Германии. Эмпирическое исследование процессов интеграции иммигрантов (на примере федеральной земли Гессен)<sup>1</sup>

*Ингрид Вилкенс*

В Германии лишь в последние годы стали признавать, что необходимо проводить продуманную политику интеграции. В 2007 г. Национальный план интеграции (*Nationaler Integrationsplan*) был подготовлен и согласован на всех уровнях: от федерального правительства, правительства земель и муниципалитетов до представителей гражданского общества и мигрантов. В Плане предусмотрено создание системы непрерывного учета и мониторинга интеграции с последующим внедрением на территории всей страны.

Система социальных индикаторов для проведения интеграционного мониторинга позволяет отслеживать ход интеграционных процессов. В главе рассматриваются основные принципы работы и необходимые условия построения системы мониторинга интеграции, а также методологические основы построения системы индикаторов. Помимо этого, приводятся ссылки на источники используемых данных, доступных в Германии. Особое внимание уделяется концепции «миграционного прошлого» (*Migrationshintergrund*), которая позволяет более четко определить понятие «мигрант».

Далее в работе дается описание немецкой системы мониторинга интеграции на различных уровнях в условиях федеративной формы государственного устройства, в частности, в земле Гессен (Гессен — земля в центре Западной Германии). На примере мониторинга, проводимого в земле Гессен в 2015 г., приводятся теоретические выводы по итогам исследования. В заключение автор доказывает, что существует необходимость дальнейшего постоянного совершенствования системы мониторинга в Германии.

**Ключевые слова:** интеграционный мониторинг, политика интеграции мигрантов, социологические исследования.

### Введение. Иммиграция в Германию

Ввиду географического расположения Германии в самом сердце Европы на протяжении истории ее культура всегда испытывала влияние иммиграции и эмиграции (Chronik..., 2007).

Одна из последних мощных волн иммиграции была вызвана как добровольным или принудительным переселением немецкого населения с бывших восточных территорий Германии, так и притоком этнических немцев из восточноевропейских стран после Второй мировой войны. В 1950-х гг. в Федеративной Республике Германия (ФРГ) и Германской Демократической Республике (ГДР) насчитывалось 11,5 млн беженцев из восточных регионов. Местное население не всегда выражало благожелательное отношение к вновь прибывшим, но, в конечном итоге, удалось обеспечить успешную интеграцию последних.

Бурный экономический рост в послевоенной ФРГ вызывал постоянно растущий дефицит неквалифицированной рабочей силы в добывающей и обрабатывающей промышленности. В связи с этим было принято решение использовать труд низкоквалифицированных рабочих из средиземноморских стран (так называемых «приглашенных работников» (*Gastarbeiter*)). Изначально в программе привлечения приглашенных работников подразумевалось возвращение мигрантов на родину после одного года работы, что обеспечивало бы непрерывную ротацию рабочих кадров. Однако, вопреки ожиданиям немецких политиков, многим приглашенным работникам удавалось остаться дольше положенного срока. Изданный правительством в 1973 г. запрет на вербовку иностранной рабочей силы<sup>2</sup>, согласно которому иностранные рабочие, покинувшие Германию, больше не могли принимать приглашения на работу, спровоцировал всплеск притока членов семей тех трудовых мигрантов, которым только предстояло вернуться на родину.

Согласно классификации ОЭСР (*Where Immigrant Students Succeed...*, 2006, р. 18.), Западную Германию можно рассматривать как одну из «европейских стран, где наблюдался послевоенный приток рабочей силы». Трудовая миграция также имела место в ГДР, куда в основном приезжали нанятые по контракту рабочие из Вьетнама. Учитывая разницу в историческом пути развития ФРГ и ГДР, по сей день имеются отличия в этническом составе иммигрантов в Западной и Восточной Германии.

В 1980-х гг. в Западной Германии доля иностранных работников среди иммигрантов снизилась, в то время как процент так называемых этнических немецких переселенцев (*Aussiedler*)<sup>3</sup>, их семей и лиц, ищущих убежища, наоборот, вырос. Начало 1990-х гг. ознаменовалось, прежде всего, так называемой иммиграцией по гуманитарным основаниям. После ликвидации Организации Варшавского договора количество переселенцев (и членов их семей) увеличилось на фоне роста числа ищущих убежища вследствие военных конфликтов на территории бывшей Югославии. И только на рубеже тысячелетий приток иммигрантов замедлился.

Начиная с 2009 г. наметился значительный иммиграционный прирост преимущественно за счет приезжих из стран, недавно вошедших в состав ЕС, например, Польши, Румынии и Болгарии. В целом они имели более высокую квалификацию, чем представители предыдущих волн миграции. Среди наиболее распространенных причин для данной иммиграции — трудоустройство, вступление в брак или воссоединение семьи.

На данный момент все больше людей иммигрируют в Германию связи с гуманитарной ситуацией. По данным Федерального ведомства по делам миграции и бежен-

цев (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF*), в 2015 г. с прошением о предоставлении убежища обратились около 441 900 человек (из общего числа 1,1 млн беженцев)<sup>4</sup>. К основным странам-донорам относятся Сирия, Ирак, Афганистан, Иран, Албания, Эритрея и Пакистан (учтены первичные обращения) (*Aktuelle Zahlen zu Asyl...*, 2016, p. 4, 8).

Сегодня почти 9% населения Германии имеют иностранное гражданство. Из них 45% — граждане ЕС. Иностранцы являются представителями 185 стран. В 2014 г. среди иностранцев по численности лидировали выходцы из Турции, Польши, Италии, Румынии и Греции (*Zahl der Ausländer...*, 2015). Несмотря на относительно небольшую долю иностранцев, так называемое миграционное прошлое есть у порядка 20% населения (см. ниже: «Формирование условий мониторинга интеграции», подраздел 5).

Как уже отмечалось, различные группы мигрантов весьма отличаются друг от друга по культурным особенностям, профессиональной квалификации, продолжительности пребывания, открытости по отношению к культуре Германии, уровню владения немецким языком и т. д. В связи с этим они в разной степени нуждаются в мерах по обеспечению интеграции.

## Реализация политики интеграции и интеграционный мониторинг

На протяжении многих лет Германия (в первую очередь ФРГ) де-факто являлась иммиграционной страной, однако на официальном уровне этот факт не учитывался в должной мере при формировании государственной политики. В начале XXI века официально стали признавать и то, что иммигранты составляют значительную часть населения страны, и то, что их интеграция в немецкое общество не всегда была успешной. Многие мигранты, особенно приглашенные работники и их дети, обладали лишь базовыми профессиональными навыками, не отвечающими потребностям сферы услуг в условиях развитой современной экономики. В отличие от традиционных иммиграционных стран, например Австралии или Канады, которые привлекали мигрантов, обладающих необходимой профессиональной квалификацией, опытом работы, подтвержденными предпринимательскими навыками и значительными инвестиционными ресурсами, иммиграционная политика Западной Германии стимулировала стремительный рост доли низкоквалифицированных работников из числа иммигрантов в общей численности населения страны<sup>5</sup> (*Kindermann and Wilkens*, 2015).

Именно на этом фоне немецкие чиновники признали необходимость проведения продуманной политики интеграции мигрантов. Созданный Экспертный совет немецких фондов по вопросам интеграции и миграции (*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*) выступил с критикой существующей политики как за отсутствие систематизированных архивных данных по интеграции, так и за отсутствие регулярно проводимых исследований в данной области (*Filsinger*, 2014, p. 14). В 2006 г. прошел первый Национальный саммит по вопросам интегра-



ции (*Erster Integrationsgipfel*), призванный развивать *двусторонний диалог с мигрантами* (в противовес *диалогу по вопросам мигрантов*). В ходе саммита центральной темой стало обсуждение совершенствования механизмов политики интеграции в Германии.

В 2007 г. на втором Саммите по вопросам интеграции для широкой общественности был представлен проект Национального плана интеграции (*Nationaler Integrationsplan*) (далее — План) (*Nationaler Integrationsplan...*, 2007). Доработка этого документа осуществлялась на всех уровнях государственной власти — федеральном, земельном (региональном) и муниципальном, а также на уровне гражданского общества и при участии самих мигрантских сообществ. В итоге была согласована модель устойчивого развития политики интеграции. В части реализации утвержденного Плана предполагалось проведение ежегодной Конференции министров интеграции (*Integrationsministerkonferenz*)<sup>6</sup>. Отдельно отмечалась необходимость сопровождения реализации концепции интеграции соответствующим мониторингом (*Ibid.*, 2007, p. 121), а также создания постоянно действующей информационной системы учета по всей стране.

## Разработка методики проведения интеграционного мониторинга

Планом устанавливалось, что «необходимым условием согласованности стратегии интеграционных мер является анализ текущей ситуации в исторической перспективе. <...> Мониторинг осуществляется с помощью полученных в комплексе ключевых статистических показателей, информирующих о текущем положении дел в области интеграции иммигрантов в принимающее общество <...>. Кроме того, мониторинг может применяться для оценки достижения поставленных целей стратегии интеграции с целью повышения эффективности интеграционных мер, а также обеспечения рационального использования ресурсов<sup>7</sup>. Необходим сбор данных в детализированном виде о группах людей с миграционным прошлым на территории всей страны. Также надлежит определить индикаторы, определяющие рациональное использование организационных ресурсов, что позволит создать соответствующую базу данных с наименьшими затратами» (*Ibid.*, 2007, p. 121).

Для того чтобы система интеграционного мониторинга была эффективной, она должна основываться на следующих представленных ниже составляющих.

### 1. Логика

Мониторинг используется для наблюдения за ходом процесса интеграции при помощи социальных индикаторов. Несмотря на то что социологические исследования проводятся в Германии с 1970-х гг., использование их результатов с целью формирования политики началось сравнительно недавно.

Одна из первостепенных задач состоит в понимании контекста интеграционных процессов, а именно — четком представлении положения мигрантов в принимающем обществе (*Using EU Indicators...*, 2013, p. 42). С этой целью мониторинг

используется так же, как наблюдение. Мониторинг как систематическое проведение повторных целенаправленных наблюдений с использованием одних и тех же параметров, индикаторов и единой базы данных можно применять для отслеживания социальных тенденций и прогнозирования возможных нежелательных последствий. В зависимости от политических задач индикаторы могут быть скорректированы применительно к различным подгруппам с учетом таких характеристик, как возраст, пол, уровень образования, а также этническая принадлежность. Таким образом, мониторинг можно считать «эмпирической основой планирования и принятия решений» при воплощении интеграционных стратегий (Integration nach Maß..., 2010, p. 9).

## *2. Принципы интеграционного мониторинга*

При построении системы мониторинга необходимо соблюдать следующие десять принципов и рекомендаций (Wilkens, 2009, p. 64; Integration nach Maß..., 2010, p. 9; Fuhr-Becker, Götsche and Wilkens, 2014, p. 9).

1. Количество индикаторов следует ограничить, чтобы достичь определенной степени простоты и ясности.
2. Для мониторинга необходима высокая валидность количественных данных. В то же время эти данные должны быть легкодоступными в целях экономии затрат.
3. Необходимо убедиться, что индикаторы применимы к целевой группе (группам) иммигрантов.
4. С целью получения референсных значений индикаторы для групп мигрантов и принимающего общества должны отличаться.
5. Поскольку интеграция — это процесс, необходимым является построение графика временного ряда для прослеживания тенденций.
6. Для обеспечения возможности сопоставления временных рядов показатели необходимо фиксировать непрерывно и последовательно. Изменения формулировок вопросов или вариантов ответов усложняют процесс сравнения.
7. Предпочтение должно отдаваться лонгитюдному методу (метод «продольных срезов») в противовес методам определения состояний или уровней развития (методы «поперечных срезов»).
8. При том что основной упор делается на принципы непрерывности и последовательности, система мониторинга должна быть достаточно гибкой для включения новых индикаторов или предметных областей в соответствии с задачами госуправления.
9. Результаты исследования должны предоставляться в максимально простой, понятной форме, чтобы быть доступными для широкого круга пользователей, не владеющих научной методологией.
10. Процесс интеграции может протекать неодинаково в разных подгруппах, поэтому результаты мониторинга будут более значимы, если проводить дополнительное исследование с учетом, например, таких характеристик, как возраст, пол, этническая принадлежность.

### 3. Выбор индикаторов

Согласно определению Европейской комиссии, под интеграцией понимается «динамический двусторонний процесс взаимного приспособления иммигрантов и населения государств — членов ЕС» (Общий базовый принцип 1) (Common Basic Principles..., 2004). Это означает, что к интеграции должны стремиться не только сами иммигранты, но и население, институты и органы государственной власти принимающей страны.

В общем и целом интеграция является в высшей степени *сложным многосоставным процессом* (Wilkens, 2009). Каким же образом возможно ее количественное измерение? По большей части, все еще недостаточно проработаны теоретические основы интеграционного мониторинга. В федеральной земле Гессен придерживаются концепции, согласно которой в задачи данного мониторинга входят разложение сложного процесса интеграции на ряд составных элементов и прослеживание связей этих элементов с измеряемыми индикаторами (табл. 1).

**Таблица 1. Компоненты, предметные области и индикаторы интеграционного процесса в федеральной земле Гессен**

Социальный процесс. Интеграция		
Компонент	Предметная область	Индикаторы (примеры)
Структурный	Доступ к образованию	Школьная посещаемость людей с миграционным прошлым
	Доступ к продуктивной занятости	Уровень участия в рабочей силе людей с миграционным прошлым
	Вовлеченность в продуктивную занятость	Уровень безработицы людей с миграционным прошлым
Социальный	Семейный статус	Число детей с миграционным прошлым
	Здоровье	Личная оценка состояния здоровья
	Активная гражданская позиция	Членство в ассоциациях и т. д.
	Правонарушения	Осужденные с миграционным прошлым
Культурный	Владение языком	Самооценка уровня владения языком
Идентификационный	Чувство принадлежности	Степень внутреннего комфорта на территории земли Гессен

Источник: Министерство юстиции, интеграции и по европейским вопросам земли Гессен (Integration nach Maß..., 2013, p. 11).

В Гессене выделяют *структурный компонент* интеграции (т. е. доступ к основным благам принимающего общества, например, к системе образования, рынку труда и услугам здравоохранения), *социальный компонент* (социальное положение, межнациональные браки и социальные связи, членство в ассоциациях), *культурный компонент* (уровень владения языком принимающей страны, отношение к религии, нравственные воззрения) и, наконец, *идентификационный компонент* (т. е. чувство принадлежности к месту жительства, региону, одной или двум нациям)<sup>8</sup> (см. подробнее: (Neckmann, 2015, p. 95–204)).

Каждый компонент относится к своей предметной области, в которой принимаются решения по определенному кругу вопросов (например, доступ к образова-

нию, результаты обучения, здравоохранение, владение языком или чувство принадлежности). Показатели выбираются исходя из того, что предметные области можно только описать, но не измерить.

С целью описания положения иммигрантов, в предметной области выделяются несколько индикаторов, которые определяются посредством одного или более статистических параметров. В данном контексте важную роль играют коэффициенты взаимозависимости в рамках квотной выборки, которая позволяет определить доли (пропорции) данных лиц в общей численности населения страны (более подробно о применяемых в земле Гессен индикаторах см. ниже в «Выдержках из отчета об интеграционном мониторинге федеральной земли Гессен»).

Необходимо также учитывать, что качество отдельных индикаторов может разниться. Это прежде всего связано с тем, что одни показатели основываются на более достоверных данных, нежели другие. Например, показатели структурного компонента интеграции имеют, как правило, высокую достоверность в Германии. В большинстве случаев параметры понятны и данные получить легко, т. к. они часто содержатся в базе данных официальной статистики. Напротив, показатели самооценки зачастую строятся на точечных (разовых) опросах и всегда содержат некоторую погрешность и неточность (Fuhr-Becker, Götsche and Wilkens, 2014, p. 8).

#### 4. Источники данных

Основной базой данных Национального интеграционного мониторинга является микроперепись населения, которую проводят Федеральное бюро статистики Германии и Отделы статистики федеральных земель (*Statistische Ämter des Bundes und der Länder*) с 1957 г. Микроперепись представляет собой ежегодное репрезентативное, многоцелевое выборочное исследование: объем выборки составляет один процент населения Германии (около 800 000 респондентов). В переписи содержится статистическая информация о структуре населения, социально-экономическом положении, уровне образования, семьях и домохозяйствах, занятости и жилищных условиях домохозяйств. С 2005 г. появилась возможность сортировать эти данные по таким критериям, как этническая принадлежность или миграционное прошлое респондентов. Микроперепись позволяет получать качественные статистические данные. Она носит обязательный характер, что обеспечивает высокий уровень участия населения.

При осуществлении мониторинга в качестве источников информации дополнительно используются следующие источники (Dritter Bericht zum Integrationsmonitoring..., 2015, p. 3–12; Integration nach Maß..., 2013, p. 18):

- миграционная статистика (*Wanderungsstatistik*);
- Центральный реестр по учету иностранцев (*Ausländerzentralregister*);
- статистические данные о натурализации (*Einbürgerungsstatistik*);
- статистические данные о социальном положении детей и молодежи (*Kinder- und Jugendhilfestatistik*);
- статистика по учащимся школ (*Schulstatistik*);
- статистика обучающихся в вузах (*Hochschulstatistik*);

- статистика по учащимся профессиональных училищ и техникумов (*Berufsbildungsstatistik*);
- статистические данные по уровню безработицы (*Arbeitslosenstatistik*);
- данные полицейского учета о преступлениях (*Polizeiliche Kriminalstatistik*);
- данные уголовного правосудия (*Strafverfolgungsstatistik*).

В земле Гессен также используются данные немецкого социально-экономического панельного исследования населения (*SOEP*). Оно представляет собой ежегодный опрос, разработанный в 1984 г. Германским институтом экономических исследований (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*) в Берлине. В 2013 г. были опрошены порядка 15 000 домохозяйств (общая выборка составила примерно 30 000 человек). Наряду с набором стандартных вопросов в соответствующих предметных областях, таких как состав домохозяйства, карьера, биография семьи, участие в рабочей силе, профессиональная мобильность, структура доходов, состояние здоровья и удовлетворенность жизнью, опросники также включают специфические блоки вопросов в предметных областях исследования, которые могут меняться год от года. В отличие от всех вышеизложенных источников данных, *SOEP* предоставляет информацию не только по культурной, социальной и идентификационной интеграции, но и по этнокультурному многообразию в земле Гессен. Однако, ввиду размера выборки в федеральных землях, данные *SOEP* лишь изредка могут применяться для анализа на федеральном уровне.

### 5. Понятие «миграционное прошлое»

Главная проблема статистического анализа интеграции заключается в сложности получения данных о мигрантах. В большинстве исследований разделение групп населения производится по признаку гражданства. Этот подход оправдывал себя на этапе проведения первых социологических исследований, однако по ряду причин точность получаемых данных все больше снижается. Приведем несколько примеров. Через иммиграцию прошли многие немцы, однако на основании того, что они имеют немецкие корни, их не относят к категории иммигрантов. Или дети, рожденные в Германии в семьях иностранцев и имеющие немецкое гражданство, могут плохо говорить по-немецки, и, следовательно, им необходима дополнительная поддержка для включения в интеграционный процесс. Кроме того, определение гражданства перестает быть информативным в условиях, когда все более востребованными являются данные об этнокультурном многообразии в обществе.

Чтобы учесть вышеизложенные факторы, микроперепись населения и другие исследования сегодня используют более объемное понятие «миграционное прошлое», трактуя его в максимально широком смысловом значении. При этом существуют различные определения «миграционного прошлого». Как правило, считается, что у человека есть «миграционное прошлое», если через иммиграцию прошел он сам, его родители или их родители после 1949 г.<sup>9</sup>

Однако при сборе статистических данных по дошкольным учреждениям и школам используется другой подход. Статистика социального положения детей и молодежи в первую очередь учитывает статус родителей (наличие у них гражданства);

это показывает, есть ли у ребенка миграционное прошлое. Затем следует вопрос об «основном языке общения в семье» (немецкий язык / другой язык). В рамках статистики по школьным учреждениям миграционное прошлое характеризуется тремя признаками: основным языком общения в семье, страной рождения и наличием гражданства. При этом не учитывается опыт иммиграции у родителей<sup>10</sup>.

Различие в определениях понятия «миграционное прошлое» следует принимать во внимание при интерпретации полученных результатов мониторингов в Германии, поскольку данные вариации нарушают однородность получаемых данных в рамках проводимых исследований. Поэтому в будущем для развития системы государственной статистики потребуется утверждение единого общепринятого определения.

## Система мониторинга в Германии

Вслед за Национальным планом интеграции Федеральное правительство опубликовало в 2008 г. первый отчет об интеграционном мониторинге (*Integrationsindikatorenbericht*). Его целью была проверка качества и достоверности информации по порядка 100 индикаторам, описывающим жизненную ситуацию мигрантов. Отчет состоит из трех разделов. Первый раздел посвящен описанию индикаторов, второй содержит углубленный анализ ситуации в области образования, профессиональной подготовки, трудоустройства, бедности, социальной активности и здоровья с помощью методов множественной регрессии. В заключительном разделе изложены рекомендации по дальнейшему совершенствованию интеграционных индикаторов (*Integration in Deutschland...*, 2009, p. 14).

В 2012 г. был выпущен второй отчет. На этот раз количество показателей уменьшилось почти до 60. Статистический анализ показал, что значительная часть различий в условиях жизни, связанных с наличием миграционного прошлого или отсутствием последнего, может объясняться неравенством в социальном происхождении или разным уровнем квалификации (*Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, 2012, p. 18).

Конференция министров интеграции организовала рабочую группу по совершенствованию индикаторов и мониторинга, к работе которой могли присоединиться все федеральные земли. Группа была призвана найти консенсус по вопросам используемых индикаторов, оценить доступные источники данных и готовить отчеты по интеграционным мониторингам. Первый отчет о проведении Национального интеграционного мониторинга (*Integrationsmonitoring der Länder*) был представлен в ходе конференции министров в 2011 г. и содержал сравнительные данные за 2005 и 2008 гг. Отчеты с обновленными данными были выпущены в 2013 и 2015 гг. (Wilkins, 2015). В данных отчетах используются около 40 индикаторов, протестированных в ходе пилотного исследования. Индикаторы направлены на описание следующих предметных областей: характеристики мигрантов, правовая интеграция, владение немецким языком, посещение детьми дошкольных учреждений, образование, рынок труда, средства к существованию, состояние здоровья, жилищные условия, правонарушения и открытость к другим культурам. Особое внимание уделяется информативности индикаторов, эмпирической валидности и методологии.

Показатели рассчитываются на основе данных из указанных выше источников и охватывают период в несколько лет. По возможности данные структурируются по признакам пола, возраста и страны происхождения, далее на основании данных составляются таблицы, которые доступны для просмотра в сети Интернет<sup>11</sup>.

Вопрос о проведении рейтинга федеральных земель по реализации политики интеграции намеренно исключен из целей Национального интеграционного мониторинга (Dritter Bericht zum Integrationsmonitoring..., 2015, p. 7). Существуют серьезные различия между группами мигрантов в зависимости от их социального происхождения и расселения в городах и сельских районах — в особенности между Западной и Восточной Германией (см. выше «Введение. Иммиграция в Германию»).

Национальный интеграционный мониторинг предоставляет собой модель, на основании которой каждая федеральная земля может организовать проведение собственного мониторинга. Однако этой возможностью воспользовались пока лишь несколько федеральных земель (Гессен, Северный Рейн — Вестфалия, Нижняя Саксония, Баден-Вюртемберг). (Более подробно о мониторинге в Гессене см. ниже: «Выдержки из отчета об интеграционном мониторинге федеральной земли Гессен».)

Города и муниципалитеты также играют важную роль в реализации политики интеграции (в Германии широко распространен лозунг «Интеграция происходит на местном уровне» («*Integration findet vor Ort statt*»)). Поэтому Национальный план интеграции предполагает широкое внедрение системы интеграционного мониторинга (Nationaler Integrationsplan..., 2007, p. 121). На сегодняшний день система мониторинга действует во многих крупных городах (например, во Франкфурте, Штутгарте, Мюнхене, Ганновере). В Висбадене — столице земли Гессен — одними из первых разработали и в 2013 г. стали применять систему мониторинга, послужившую моделью для других городов.

Города и муниципалитеты вынуждены опираться на источники данных, отличные от тех, которые получены на федеральном и региональном уровнях. Несмотря на то что они не могут пользоваться данными микропереписи из-за объема выборки, местные органы регистрации актов гражданского состояния располагают полезными данными о местном населении. К примеру, система мониторинга в Висбадене содержит показатель, отражающий долю мигрантов, заключивших брак с партнерами без миграционного прошлого (Monitoring zur Integration..., 2014, p. 50); значение данного показателя невозможно рассчитать на уровне федеральных земель. На городском уровне приходится разрабатывать свои методы сбора данных, не имея возможности использовать микропереписи для установления доли населения с миграционным прошлым. В течение последних нескольких лет для анализа регистрационных данных (место рождения, вид гражданства) применяется специальное программное обеспечение MigraPro. Здесь важно отметить, что данный анализ требует соблюдения строгих правил защиты информации.

Учитывая тот факт, что разработка базовых, так называемых «Сарагосских», индикаторов интеграции мигрантов осуществлялась также на уровне ЕС, данная концепция может считаться рамочной основой для системы мониторинга в Германии. «Сарагосские индикаторы» соотносятся с несколькими связанными с

ними политическими сферами, а именно — трудоустройством, образованием, социальной включенностью и активной гражданской позицией, — и также включены в систему мониторинга в Германии. Как ожидается, эти показатели позволят повысить уровень компаративных исследований национальных практик и способствовать взаимному обмену опытом между государствами — членами ЕС (см.: (The Stockholm Programme, 2010, Paragraph 29 and 30); также см.: (Fuhr-Becker, Göttsche and Wilkens, 2014)).

Таким образом, в последние годы была разработана согласованная система мониторинговых исследований, которые логично взаимосвязаны друг с другом на всех уровнях ЕС — от наднационального до местного (рис. 1).

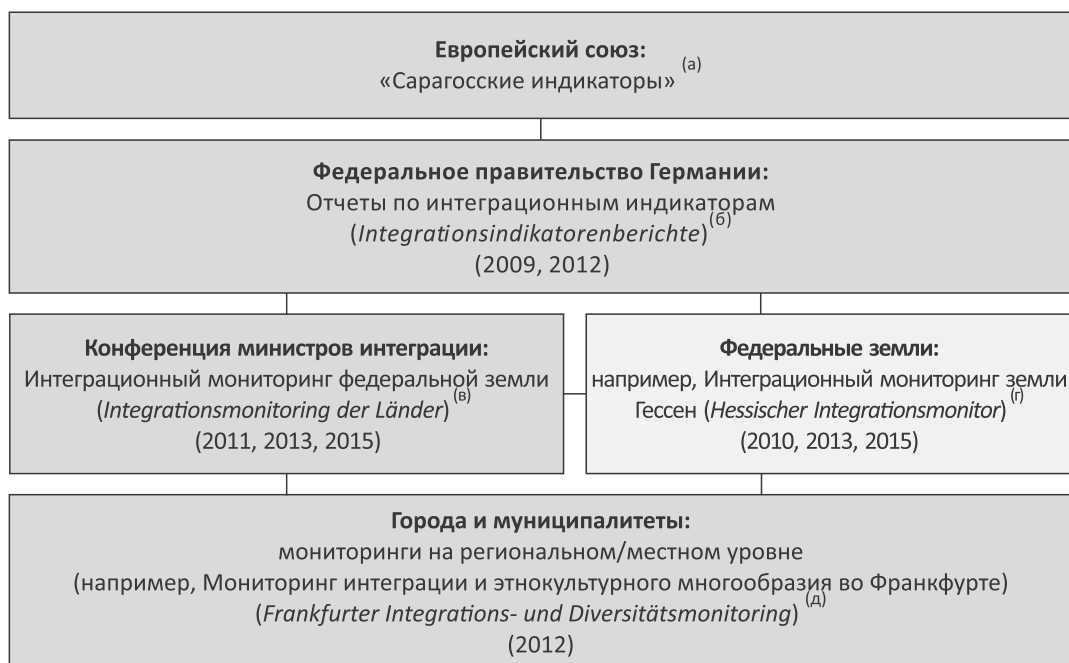


Рис. 1. Взаимосвязь систем мониторинга

Источник: разработано автором.

(а) См.: (Indicators of Immigrant Integration..., 2011; Using EU Indicators..., 2013).

(б) См.: (Integration in Deutschland..., 2009; Zweiter Integrationsindikatorenbericht, 2012).

(в) См.: (Dritter Bericht zum Integrationsmonitoring..., 2015).

(г) См.: (Integration nach Maß..., 2010, 2013, 2015).

(д) См.: (Frankfurter Integrations..., 2012).

В Германии интеграционные исследования проводятся и другими организация-ми<sup>12</sup>. Экспертный совет немецких фондов по вопросам интеграции и миграции выпускает различные ежегодные отчеты по данной тематике, в том числе «Интеграционный барометр» (*Integrationsbarometer*). Один из отделов Федерального ведомства по делам



миграции и беженцев проводит исследования по вопросам миграции, интеграции и предоставления убежища. Регулярно публикует отчеты об иностранных гражданах (например, *(Zehnter Bericht der Beauftragten...*, 2014)) Уполномоченный Федерального правительства по вопросам миграции, беженцев и интеграции (*Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*). В рамках проводимых социологических исследований особое внимание уделяется мигрантам (например, Национальные отчеты по системе образования (*Bildung in Deutschland...*, 2010, 2014)). Все отчеты и результаты исследований могут использоваться как дополнительная информация с целью уточнения результатов мониторинга.

## Выдержки из отчета об интеграционном мониторинге федеральной земли Гессен

Интеграционный мониторинг земли Гессен был обновлен в 2015 г., и в настоящее время содержит 50 индикаторов<sup>13</sup>. Подробное описание индикаторов вместе с обширным библиографическим списком содержится в полной немецкой версии отчета. В настоящей главе представлены базовые индикаторы, применяемые при исследовании основных предметных областей в Германии — демографии, образования и трудоустройства.

### *а) Демография*

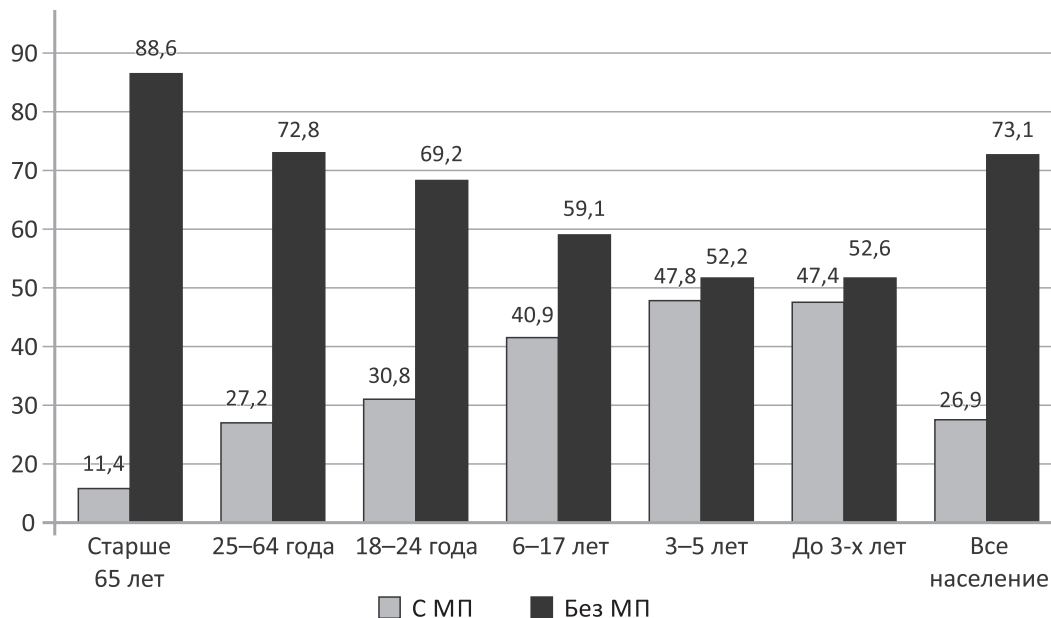
Индикатор А1 (структура населения земли Гессен) показывает, что средний возраст населения с миграционным прошлым (далее МП) ниже, чем возраст населения без МП (диагр. 1). В 2013 г. доля детей с МП в возрасте до 6 лет составила почти 50%. В крупных городах, например во Франкфурте или Оффенбахе, эта цифра превысила 60%.

Результаты сравнительных исследований за последние годы показывают увеличение доли людей с МП в общей численности населения (диагр. 2).

### *б) Результаты образования*

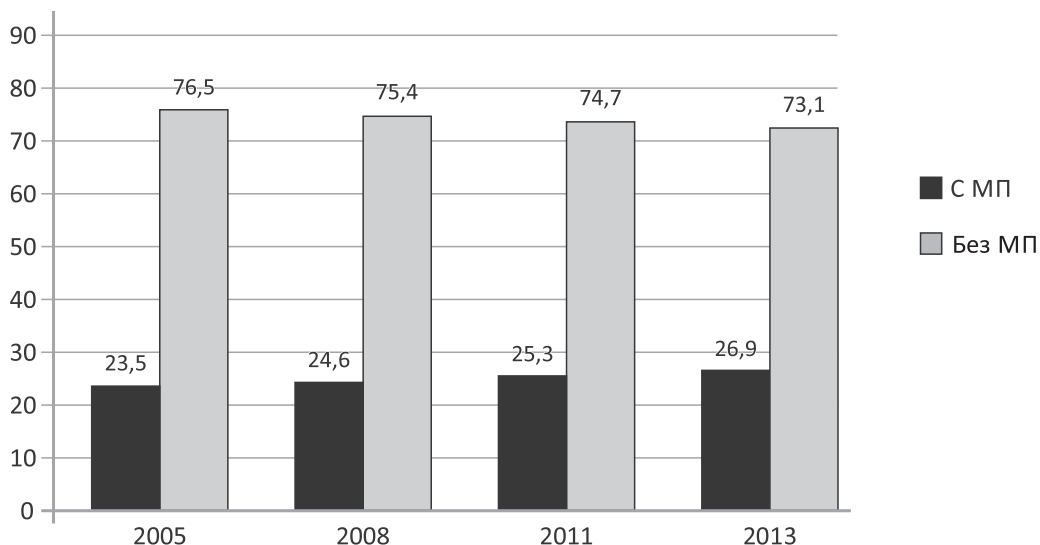
В Германии результаты обучения в школе оказывают значительное влияние на все последующее образование и, следовательно, на способность конкурировать на рынке труда. Индикатор В4 (коэффициент окончания образовательного учреждения) показывает долю учащихся, получивших документы о школьном образовании по окончании образовательных учреждений, и указывает на наличие серьезных различий между учащимися с МП и без МП (диагр. 3).

По данным на 2014 г., более высокий процент учащихся с МП по сравнению с учащимися без МП заканчивают обучение в школе или без диплома (4,6 и 1,7% соответственно), или с дипломом об общем образовании (*Hauptschulabschluss*) (26 и 14% соответственно). Меньше учащихся с МП по сравнению с учащимися без МП (22,7 и 44,8% соответственно) получают дипломы о полном школьном образовании (*Abitur*), что дает им право обучаться в высших учебных заведениях.



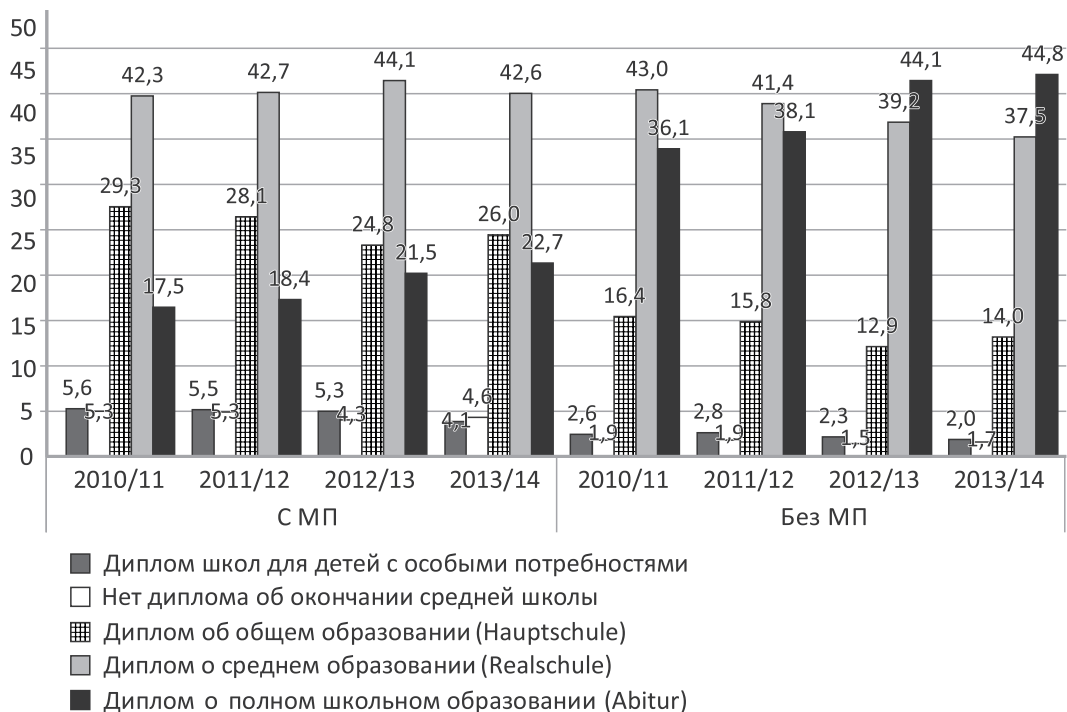
**Диаграмма 1. Индикатор А1: структура населения земли Гессен (по возрастным группам и наличию/отсутствию МП), 2013 г., %**

Источник: Министерство по социальным вопросам и интеграции земли Гессен (Integration nach Maß..., 2015, p. 26).



**Диаграмма 2. Доля лиц с МП в общей численности населения земли Гессен в период 2005–2013 гг., %**

Источник: расчеты автора, основанные на данных Министерства по социальным вопросам и интеграции земли Гессен.



**Диаграмма 3. Индикатор В4: коэффициент окончания образовательных учреждений. Данные о типе образовательного учреждения и наличии/отсутствии у обучающихся МП, 2011–2014 гг.**

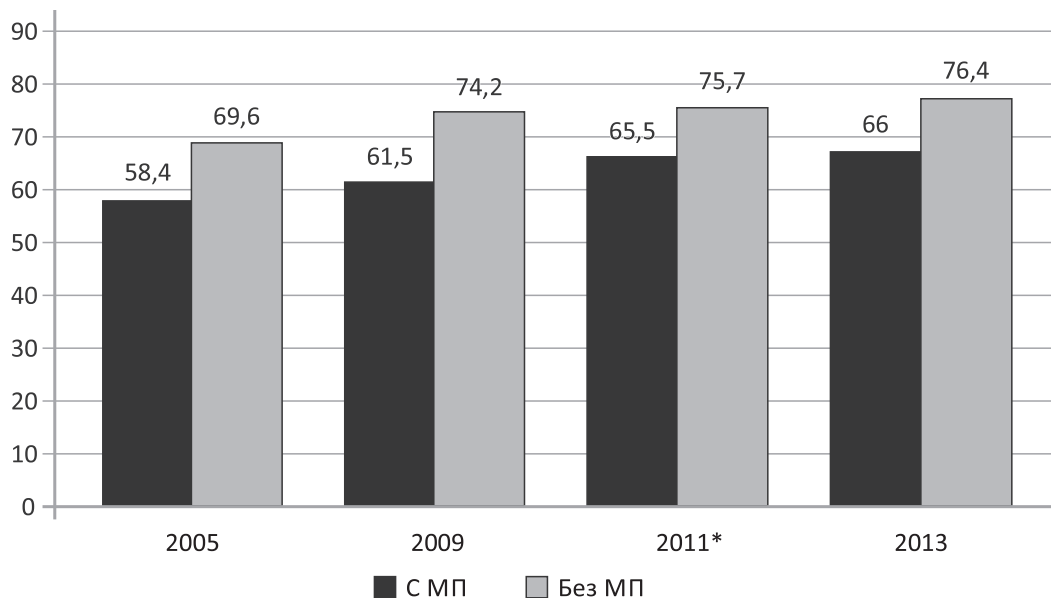
Источник: Министерство по социальным вопросам и интеграции земли Гессен (Integration nach Maß..., 2015, p. 42).

В период с 2005 по 2013 г. наблюдалась тенденция улучшения образовательных результатов учащихся с МП. Однако значительные различия между двумя группами сохраняются по сей день, что непосредственным образом связано с неблагоприятным социально-экономическим положением многих мигрантов (Bildung in Deutschland..., 2010, p. 87; Zweiter Integrationsindikatorenbericht, 2012, p. 156). Примечательно, что в обеих группах женщины демонстрируют лучшие образовательные результаты, чем мужчины (Wilkens, 2013).

#### в) Уровень занятости и безработицы

Важнейшее значение в процессе интеграции мигрантов придается обеспечению продуктивной занятости. Работа является источником дохода, а также предоставляет возможности для взаимодействия с принимающим обществом.

Показатель В12 показывает долю продуктивно занятого населения трудоспособного возраста (15–65 лет). Среди представителей данной группы доля лиц с МП ниже, чем без МП (66% против 76,4% соответственно). С 2005 г. благодаря положительной динамике экономического развития Германии происходило увеличение размеров обеих групп (диагр. 4).

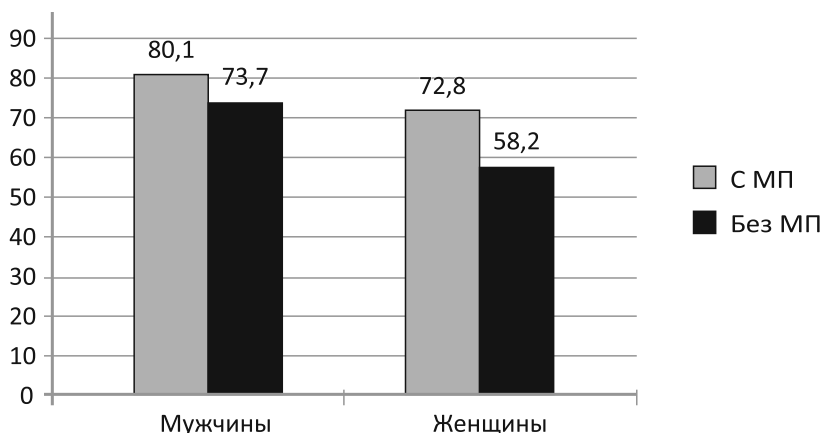


**Диаграмма 4. Показатель В12: доля продуктивно занятого населения. Данные по МП, 2005–2013 гг.,%**

Источник: Министерство по социальным вопросам и интеграции земли Гессен (Integration nach Maß..., 2015, p. 59).

\* В 2011 г. Конференция министров интеграции начала использовать новое определение лиц с МП при осуществлении сбора данных, что привело к некоторой неоднородности данных в период с 2009 по 2011 г.

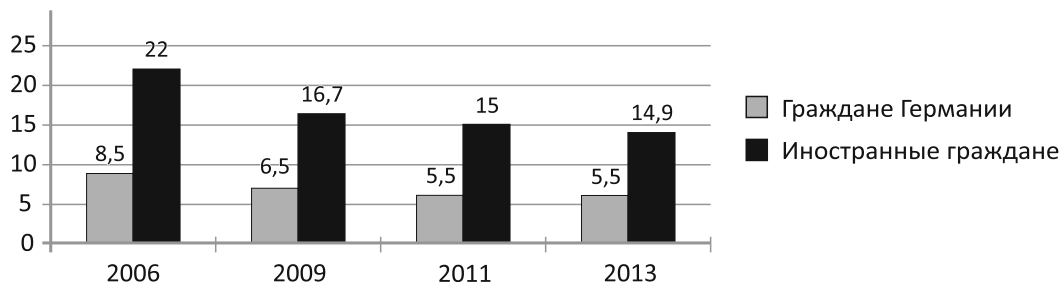
Особое беспокойство вызывает очень низкий процент занятости женщин с МП (диагр. 5). Мы также знаем, что этот показатель варьируется в зависимости от страны происхождения.



**Диаграмма 5. Доля продуктивно занятого населения. Данные по полу и МП, 2013 г., %**

Источник: Министерство по социальным вопросам и интеграции земли Гессен (Integration nach Maß..., 2015, p. 60).

Уровень безработицы (индикатор В18) среди иностранных граждан держится на более высоком уровне по сравнению со средним уровнем по стране (это характерно для всей территории Германии). Основная причина кроется в более низких показателях образования у представителей этой группы. Однако в период с 2006 по 2013 г. в обеих группах отмечалась позитивная тенденция. Безработица среди иностранных граждан снизилась с 22 до 14,9%, среди немцев — с 8,5 до 5,5%. В последние два года данный показатель оставался стабильным (диагр. 6).



**Диаграмма 6. Индикатор В18: уровень безработицы. Данные по гражданам Германии и иностранным гражданам, 2006–2013 гг., %**

Источник: Министерство по социальным вопросам и интеграции земли Гессен (Integration nach Maß..., 2015, p. 72).

Следует отметить, что иностранные граждане чаще остаются безработными в течение длительного времени (т. е. более одного года), что уменьшает их шансы вновь устроиться на работу.

### *г) Показатели бедности*

Бедность затрагивает различные сферы жизни. Индикатор В21 отражает процент людей, находящихся ниже порога угрозы бедности. К этой группе относятся все те, чьи доходы меньше 60% от среднего уровня доходов населения земли Гессен. Таким образом, индикатор В21 позволяет определить неравенство в доходах отдельных групп населения; измерение включает сопоставление совокупного дохода населения земли Гессен (полученные данные не подлежат прямому сравнению с другими регионами или землями).

Лица с МП значительно сильнее подвержены высоким рискам бедности, в отличие от тех, кто не имеет МП (28,9 и 11,4% соответственно, 2013 г.) (диагр. 7).

Женщины чаще мужчин оказываются в ситуации угрозы бедности (это не показано на диаграмме). Показатель угрозы бедности отражает ситуацию в сфере трудоустройства и коррелирует с уровнем доходов.

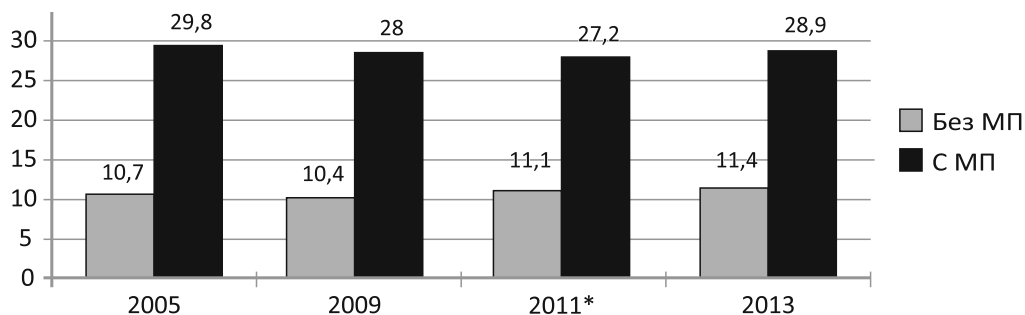


Диаграмма 7. Индикатор В21: угроза бедности. Данные по МП, 2005–2013 гг., %

Источник: Министерство по социальным вопросам и интеграции земли Гессен (Integration nach Maß., 2015, p. 78).

\* В 2011 г. Конференция министров интеграции начала использовать новое определение лиц с МП при осуществлении сбора данных, что привело к некоторой неоднородности данных в период с 2009 по 2011 г.

д) Уровень субъективного благополучия на территории земли Гессен

Чувство внутреннего комфорта (субъективного благополучия) рассматривается как один из индикаторов, используемых при описании идентификационного компонента. Данные для индикатора Е1 (степень внутреннего комфорта) были получены по итогам двух репрезентативных исследований, которые проводились независимыми институтами по заказу Правительства земли Гессен.

В ходе исследования респондентам задавали вопрос: «Насколько комфортно Вы себя чувствуете в земле Гессен?» 96% респондентов с МП и 95% без МП выбрали ответ «очень комфортно» или «в целом комфортно» (диагр. 8) (Integration nach Maß, 2013, p. 121).

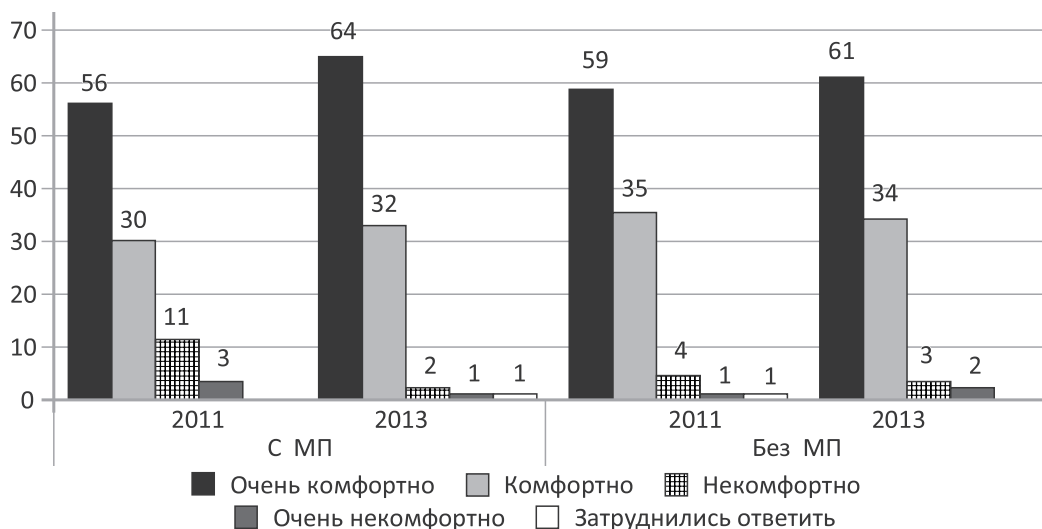


Диаграмма 8. Показатель Е1: степень внутреннего комфорта на территории земли Гессен. Данные по МП, 2011 и 2013 гг., %

Источник: Министерство по социальным вопросам и интеграции земли Гессен (Integration nach Maß., 2015, p. 116).

Как показано на диаграмме, в период с 2011 по 2013 г. среди населения с МП значительно выросла доля тех, кто испытывает чувство внутреннего комфорта (субъективного благополучия), проживая в земле Гессен.

## Выводы

Внедрение системы интеграционного мониторинга — важный шаг в направлении развития в Германии социологических исследований, на основе которых вырабатываются значимые рекомендации для осуществления политической деятельности и государственного управления. Данную систему можно рассматривать как один из этапов набирающей силу «догоняющей модернизации» в сфере политики интеграции Германии. Результаты мониторингов указывают на ощутимый прогресс в данной области.

Однако по-прежнему остается нерешенным ряд вопросов. Одни эксперты полагают, что трактовка понятия «интеграция», утвержденная Европейской комиссией (см. выше «Разработка методики проведения интеграционного мониторинга»), не отвечает современным реалиям, поскольку не учитывает этнокультурное многообразие<sup>14</sup>. Кроме того, не существует одного единственно верного пути осуществления интеграции; в немецком обществе можно наблюдать множество разных моделей интеграции. Также критике подвергаются определение и использование термина «миграционное прошлое», т. к. оно указывает на необходимость реализации мер интеграции, которые не предусмотрены для определенных групп населения. Другие эксперты расходятся во мнении по поводу возможности в достаточной мере учесть такие социальные факторы, как, например, социальный класс или среда, а также учесть субъективное мнение самих мигрантов. Наконец, следует помнить, что одной из наиболее сильных сторон системы мониторинга является его непрерывность и последовательность. Таким образом, любые изменения всегда следует вносить только после проведения тщательного анализа и в соответствии с данными принципами.

## Примечания

1. Данный материал отражает только личную точку зрения автора.
2. Запрет найма иностранных рабочих был результатом нефтяного кризиса, который обернулся серьезными экономическими последствиями и затронул также Нидерланды и Бельгию.
3. Эти группы этнических немцев веками проживали в Восточной Европе. Наличие немецких корней позволяло им легко получить гражданство Германии.
4. На сегодняшний день городские и муниципальные власти испытывают серьезные трудности с размещением беженцев.
5. В Германии по сей день выходцы из мигрантской среды в шесть раз реже, чем немцы, получают аттестат о законченном среднем образовании (Dritter Bericht zum Integrationsmonitoring..., 2015, p. 48). Проблемы с получением образования сказываются на положении иммигрантов на рынке труда. В 2013 г. уровень безработицы среди иммигрантов был в 2,5 раза выше, чем среди немцев (Ibid., p. 71).

6. Важнейшей целью данной конференции является выработка стратегии интеграции путем конкретных предложений и согласований, а также анализ интеграционных мер и их совершенствование во всех федеральных землях.

7. Европейская комиссия также заявляет о возможности применения мониторинга для оценки результативности политики интеграции. Однако автор настоящей статьи придерживается мнения, что мониторинг не может сводиться только к данной оценке (см. также: (Filsinger, 2008, p. 41)).

8. Данный подход был изложен в изданных в 2007 г. инструкциях и рекомендациях по интеграционным процессам на местном уровне. Договоренность о применении данной концепции была достигнута между тремя ассоциациями местных властей и Правительством земли Гессен.

9. Официальное определение Федерального бюро статистики Германии гласит: к лицам с миграционным прошлым относятся «все лица, которые иммигрировали на территорию современной ФРГ после 1949 г., все иностранные граждане, рожденные на территории Германии, все лица, получившие немецкое гражданство при рождении в Германии в семье, где хотя бы один родитель — иммигрант или является иностранным гражданином, рожденным в Германии» (Bevölkerung und Erwerbstätigkeit..., 2007).

10. Уточнению определения также отнюдь не способствовало решение Конференции министров интеграции 2014 г. о незначительном изменении определения микропереписи как средства Национального интеграционного мониторинга (*Integrationsmonitoring der Länder*) (Dritter Bericht zum Integrationsmonitoring..., 2015).

11. См., например: (Dritter Bericht zum Integrationsmonitoring..., 2015).

12. Как правило, социологические исследования в Германии всегда характеризуются большим количеством исполнителей, концепций и методов исследования.

13. Как правило, сокращенная версия отчета публикуется также на английском языке (напр., см.: (Integration Report of Hessen..., 2013)).

14. Данное измерение — «многообразие» — было добавлено в 2014 г. в Заключении Совета ЕС в следующей формулировке: «...многообразие — это основа культурного богатства и отличительная черта европейских обществ, в которых мигранты играют существенную роль. Все жители государств — членов ЕС должны уважать многообразие, а также основные ценности, лежащие в основе европейских обществ...» (Council conclusion, 2014).

## Литература

- Aktuelle Zahlen zu Asyl. Tabellen, Diagramme, Erläuterungen // Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2016 // [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 04.04.2016).
- Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Ergebnisse des Mikrozensus 2005 // Statistisches Bundesamt. 2007 // [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilienGesundheitTabellenanhang5122120059004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilienGesundheitTabellenanhang5122120059004.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 25.09.2015).
- Bildung in Deutschland 2010 // Autorengruppe Bildungsberichterstattung. 2010 // <http://www.bildungsbericht.de/img/bb10cover.pdf> (дата обращения: 22.09.2015).
- Bildung in Deutschland 2014 // Autorengruppe Bildungsberichterstattung. 2014 // [http://www.bildungsbericht.de/daten2014/bb\\_2014.pdf](http://www.bildungsbericht.de/daten2014/bb_2014.pdf) (дата обращения: 18.09.2015).
- Chronik 'Migrationsgeschichte und Integrationspolitik in Deutschland // Bundeszentrale für politische Bildung. 2007. November 11 // <http://www.bpb.de/lernen/grafstat/projekt>



integration/134770/chronik-migration-und-integration-in-deutschland?p=0 (дата обращения: 28.08.2015).

Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU // European Economic and Social Committee. 2004 // [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf) (дата обращения: 27.08.2015).

Council conclusion of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU. Justice and Home Affairs council meeting. Luxembourg, 5 and 6 June 2014 // Council of the European Union. 2014 // <http://www.consilium.europa.eu/en/workarea/downloadasset.aspx?id=15904> (дата обращения: 29.08.2015).

Dritter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011–2013 // Integrationministerkonferenz. 2015 // [http://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/3integrationsbericht\\_2013.pdf](http://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/3integrationsbericht_2013.pdf) (дата обращения: 27.09.2015).

*Filsinger D.* Bedingungen erfolgreicher Integration. Integrationsmonitoring und Evaluation. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 2008. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05767.pdf>.

\_\_\_\_\_. Monitoring und Evaluation. Perspektiven für die Integrationspolitik von Bund und Ländern. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 2014. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11039.pdf>.

Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring 2012 // Stadt Frankfurt am Main. 2012 // <http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Frankfurter%20Integrations-%20und%20Diversit%C3%A4tsmonitoring%20%202012.pdf.pdf> (дата обращения: 28.09.2015).

*Fuhr-Becker G., Götsche F., and Wilkens I.* Monitoring as a Tool for Integration Governance // ISMU. 2014 // <http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Public-Administration-Paper-n.-8.pdf> (дата обращения: 27.09.2015).

*Heckmann F.* Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2015.

Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study // Eurostat. 2011 // <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849845/KS-RA-11-009-EN.PDF/9dcc3b37-e3b6-4ce5-b910-b59348b7ee0c> (дата обращения: 04.04.2016).

Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht. Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring // Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. 2009 // [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2009-07-07-indikatorenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2009-07-07-indikatorenbericht.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 24.09.2015).

Integration nach Maß. Der erste Hessische Integrationsmonitor // Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa. 2010 // [http://www.integrationskompass.de/global/show\\_document.asp?id=aaaaaaaaaabaue](http://www.integrationskompass.de/global/show_document.asp?id=aaaaaaaaaabaue) (дата обращения: 30.09.2015).

Integration nach Maß. Der Hessische Integrationsmonitor — 2013 // Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa. 2013 // [http://www.integrationskompass.de/global/show\\_document.asp?id=aaaaaaaaaadgtv](http://www.integrationskompass.de/global/show_document.asp?id=aaaaaaaaaadgtv) (дата обращения: 30.09.2015).

- Integration nach Maß. Der Hessische Integrationsmonitor — 2015 // Hessisches Ministerium für Soziales und Integration. 2015 // [https://soziales.hessen.de/sites/default/files/media/hsm/him\\_2015\\_web.pdf](https://soziales.hessen.de/sites/default/files/media/hsm/him_2015_web.pdf) (дата обращения: 04.04.2016).
- Integration Report of Hessen. An Empirical Analysis of Integration. Concise Version // Ministry of Justice, for Integration and Europe of the State of Hessen. 2013// <https://english.hessen.de/sites/heu.hessen.de/files/content-downloads/Integration%20Report%20of%20Hessen.pdf> (дата обращения: 05.09.2015).
- Kindermann W., and Wilkens I.* Integration Policy in the Federal State of Hessen, Germany. A Regional Case Study in a Federal System // ISMU. 2014 // <http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Public-Administration-Paper-n.-6.pdf> (дата обращения: 29.08.2015).
- Monitoring zur Integration von Migranten in Wiesbaden. 2015 // Landeshauptstadt Wiesbaden. 2015 // [http://www.wiesbaden.de/medien-zentral/dok/leben/stadtportrait/Integrationsmonitoring\\_2015.pdf](http://www.wiesbaden.de/medien-zentral/dok/leben/stadtportrait/Integrationsmonitoring_2015.pdf) (дата обращения: 04.04.2016).
- Nationaler Integrationsplan: Neue Wege — Neue Chancen // Bundesregierung. 2007 // [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-10-18-nationaler-integrationsplan.pdf;jsessionid=BC78D25A5B064DE36CD7A53393818E3F.s3t2?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-10-18-nationaler-integrationsplan.pdf;jsessionid=BC78D25A5B064DE36CD7A53393818E3F.s3t2?__blob=publicationFile&v=2) (дата обращения: 30.09.2015).
- The Stockholm Programme — An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens // Council of the European Union. 2010. May 4. (Official Journal of the European Union C 115/1) // <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/EU-framework/EUframeworkgeneral/The%20Stockholm%20Programme%202010/Stockholm-Programme-2010-EN.pdf> (дата обращения: 29.08.2015).
- Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs // European Commission. 2013 // [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final\\_report\\_on\\_using\\_eu\\_indicators\\_of\\_immigrant\\_integration\\_june\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final_report_on_using_eu_indicators_of_immigrant_integration_june_2013_en.pdf) (дата обращения: 28.08.2015).
- Where Immigrant Students Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003 // OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006 // <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9806021e.pdf?expires=1454212987&id=id&accname=guest&checksum=9112D172B702106F8E80BDBA0AC7E07E> (дата обращения: 27.08.2015).
- Wilkens I.* Integrationsmonitoring in Deutschland: 'Integration fördern — Erfolge messen — Zukunft gestalten' // Migration und Soziale Arbeit. 2009. Vol. 1. P. 64–67.
- \_\_\_\_\_. Schulerfolg von Jungen und Mädchen mit Migrationshintergrund in Hessen // Migration und Soziale Arbeit. 2013. Vol. 2. P. 149–153.
- \_\_\_\_\_. Integrationsmonitoring der Länder: Internetportal eröffnet neue Möglichkeiten der Nutzung von Daten zur Integration // Migration und Soziale Arbeit. 2015. Vol. 4. P. 350–352.
- Zahl der Ausländer in Deutschland zum Jahresende 2014 bei 8,2 Millionen // Statistisches Bundesamt. 2015. March 16 // [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/03/PD15\\_097\\_12521.html;jsessionid=A0235F259AB19D9162B2FCB2A72CD567.cae4](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/03/PD15_097_12521.html;jsessionid=A0235F259AB19D9162B2FCB2A72CD567.cae4) (дата обращения: 27.08.2015).

Zehnter Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland // Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. 2014 // [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2014-10-29-Lagebericht-lang.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2014-10-29-Lagebericht-lang.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (дата обращения: 04.04.2016).

Zweiter Integrationsindikatorenbericht // Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. 2012 // [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 04.04.2016).

## Глава 9

# Рост этнического многообразия и толерантность в крупных городах России: «случай» Санкт-Петербурга

*Валерий Ачкасов*

Автор рассматривает некоторые следствия влияния «советского наследия» на так называемую национальную и иммиграционную политику в крупнейших городах России. При этом особое внимание уделяется анализу содержания и результатам реализации Программы Правительства Санкт-Петербурга «Толерантность» (2006–2010 и 2011–2015 гг.). В заключение главы формулируются рекомендации по изменению городской иммиграционной политики.

**Ключевые слова:** иммиграционная политика, программа «Толерантность», национально-культурные автономии, ксенофобия, этнонационализм.

## Введение

Крупные города представляют собой место, куда направлены миграционные потоки, где большое число людей живет в тесном контакте друг с другом и в тесной взаимосвязи между собой и где возникает большинство социальных проблем. В течение всей истории человечества городское население, имевшее самое разное происхождение, училось жить вместе или, во всяком случае, сосуществовать в рамках общей экономической и политической институциональной системы. Пространственная концентрация была источником как социальных стрессов, так и социальных инноваций, то есть одновременно и силой, и слабостью современного города. Но сегодня любой крупный город неизбежно сталкивается с беспрецедентно массовой транснациональной иммиграцией и со сложнейшими задачами инструментальной, экономической, культурной и социальной интеграции мигрантов.

Однако в России дополнительно возникает еще одна проблема. Длительная советская практика политической поддержки и спонсирования этнонационализма, создание квазигосударственных этнонациональных образований (автономных республик и округов), практическая реализация концепции «дружбы народов» и

«многонационального» государства, состоящего из этнонаций, оставили ряд сложных проблем, которые необходимо решать в ходе реализации проекта построения российской гражданской нации.

Следствием сказанного является то, что официальный дискурс в России, имеющий отношение к так называемой национальной политике, развивается под влиянием представлений (зачастую нерелексируемых и нечетко артикулируемых) об этнических общностях как своего рода «коллективных индивидах», наделенных волей, интересами и способностью делать выбор, а также как о «социальных организациях», или «ячейках развития». Эти установки имеют довольно глубокие культурные корни, они, будучи воспринятыми марксизмом от восточноевропейского романтизма, получили заметное развитие в советских обществоведческих теориях «этноса» (Ю. Бромлей) и в официальных идеологемах, касающихся «национального вопроса». При подобном подходе общество, заключенное в государственные рамки, воспринимается как «сообщество национальных сообществ», сумма «коллективных личностей», а стратегическая цель государства — создание механизмов, обеспечивающих сохранение баланса групповых интересов. Последняя задача еще в советские времена была решена путем идеологического и институционального оформления этнических и территориальных общностей как субъектов права и важных участников политического процесса.

Поэтому официальная «национальная политика» в РФ и связанный с ней дискурс развиваются по двум основным направлениям. Первое — декларирование и отстаивание так называемых «региональных/национальных интересов», т. е. некоего суммарного, кумулятивного «интереса» «коренных жителей» / «титულიной нации» региона. Эта идея публично сегодня высказывается, как правило, в контексте противодействия угрозам внешней массовой миграции. Второе — предупреждение и урегулирование так называемых межнациональных конфликтов.

### **«Национальная политика» в городах России: влияние советского наследия**

В крупных российских городах «национальная политика» прежде всего понимается как патронаж в отношении этнокультурных объединений (национально-культурных автономий). В результате контрагентами городских чиновников «выступает крайне ограниченный круг “национальных лидеров”, руководствующихся в своих действиях преимущественно личными амбициями» (Этнические процессы..., 2008, с. 7), но выступающих от имени «национальных общин». Однако «...все разговоры о цельных и структурированных “национальных общинах”, отношения между которыми и государством якобы надо “регулировать”, — не более чем продукт воображения» (Там же). Возможно, чиновники искренне готовы видеть в национально-культурных обществах монолитные «национальные общины», а в их лидерах — людей, контролирующих и направляющих поведение членов «общин». Но это иллюзия, которая способствует укоренению представлений об этнических группах как реальных коллективных субъектах и освоению массовым сознанием идеи их коллективной ответственности.

В чем ущербность такого понимания «национальной политики», понять трудно, поскольку региональные власти оказываются в ловушке имитационной этнополитики. Как утверждает известный демограф А.Г. Вишневский: «...Сегодня задача диаспоры не культурная изоляция и сохранение культурной идентичности, а максимальное облегчение вхождения иммигранта в новую для него социальную и культурную среду, сохраняя только те элементы культурной самобытности, которые этому не препятствуют, а иногда не сохраняя даже и их. ...Теперь диаспора должна быть ориентирована не столько на то, чтобы обособить вновь прибывшего мигранта от принимающего общества, сколько на то, чтобы помочь ему как можно быстрее вписаться, интегрироваться в него» (Вишневский, 2011, с. 93). Однако проблема состоит уже в том, что в научной литературе нет общепринятого ответа на вопрос, что такое диаспора. Так, по мнению Доминик Шнаппер, важнейшие признаки диаспоры — это «минимальная институализация экономических, политических и идентитарных контактов между различными общинами рассеянного народа, стабильность отношений с принимающим обществом, особая форма стремления к единству и “возвращению”, даже если оно остается лишь в сфере воображаемого» (Цит. по: (Танги, 2012, с. 14)). Если исходить из этого определения, то иммигранты в России не образуют диаспор. Если же исходить из определения Г. Шеффера: «...сильное чувство идентичности; солидарность по отношению к членам общины и политическая, религиозная или культурная самоорганизация на уровне группы; различные формы контактов с территорией или страной происхождения» (Там же), то в России существуют иммигрантские диаспоры, но они не включают новых трудовых мигрантов.

Тем не менее идея использования диаспоры для решения проблем, возникших в связи с массовой трудовой иммиграцией в Россию, получила поддержку на политическом уровне. Так, в открытом письме Оксаны Дмитриевой к врио губернатора Санкт-Петербурга предлагалось следующее: «Есть простейшие способы в кратчайший срок избавить петербуржцев от чувства раздражения тем, что происходит сегодня в миграционной политике города. Заключите публичный общественный договор со всеми национальными диаспорами. Они наведут порядок в своих рядах быстрее, чем наша доблестная полиция. По своим — неписанным, но жестко соблюдаемым — национальным законам» (Дмитриева, 2011). От этого «простого» решения сложной проблемы так и веет популизмом. Однако два года спустя, 23 октября 2013 г., такого рода призыв прозвучал и в выступлении президента В.В. Путина перед мэрами российских городов.

Увы, эти надежды на диаспоры и их лидеров не более чем иллюзия. Так, социологи обнаружили, что этнические диаспоры в Санкт-Петербурге, в частности азербайджанская, «состоят из различных социальных сред, которые относительно замкнуты и слабо взаимодействуют между собой. Обнаружились жесткие границы между по крайней мере двумя сообществами» (Панченков, 2008, с. 169). Первое состоит из хорошо интегрированных и достигших определенного статуса в различных сферах деятельности петербуржцев, «которые в свободное от основной работы время могут позволить себе быть “азербайджанцами”» (Там же). Одни из них сделали этничность своим хобби, другие — профессией. Они претендуют на то, чтобы представлять

интересы «всех азербайджанцев Петербурга», выступать в качестве посредников между «диаспорой» и государственными/городскими властями.

Проблему неоднородности диаспор и разной степени представленности групп внутри национально-культурных автономий особо отмечает и В.А. Тишков, который пишет: «...часто группа людей, объединенных в национально-культурную автономию, пытается представить интересы всего народа. Между тем в подобных организациях трудно предусмотреть демократические процедуры выборов. Поэтому организации, национально-культурные автономии говорят и пишут о том, чего могут не разделять тысячи и десятки тысяч представителей народа. Из-за этого зачастую возникают конфликтные ситуации, чреватые серьезными последствиями в полиэтнических регионах» (Тишков, 2008, с. 16). В результате многие официальные национально-культурные автономии и этнонациональные организации иммигрантов из ближнего зарубежья отличают непрозрачность функционирования, слабая вовлеченность в них «новых» мигрантов. В большой степени они имеют презентационный характер. Многие лидеры используют статусы руководителей этих структур в качестве инструмента для достижения своих личных либо узкогрупповых (клановых, семейных и др.) политических, экономических и иных целей, что, в свою очередь, продуцирует воспроизводство таких негативных явлений, как клиентелизм и коррупция.

В настоящее время основу социальной активности национально-культурных объединений в РФ, утверждает В.Р. Филиппов, «составляет именно борьба за выделение материальных средств на проведение тех или иных культурных мероприятий (чаще всего это организация традиционных народных праздников или концертов фольклорных самодеятельных коллективов), а также за предоставление офисов, оргтехники и проч. В конечном счете многие “национальные” лидеры стремятся стать государственными чиновниками “по этнокультурному ведомству”» (Филиппов, 2001, с. 190). Он же приводит весьма характерное высказывание представителя Ассоциации ассирийцев Москвы Р. Биджамова: «Очень большой для всех нас вопрос — это вопрос о легитимности национально-культурных организаций. Не секрет, что большинство из них являются на самом деле своего рода группами по интересам, клубами; это квазиорганизации, которые не имеют прочных связей со своей этнической средой и зачастую возглавляются непрофессиональными, некомпетентными, амбициозными и далекими от демократических традиций лидерами» (Цит. по: (Этнические процессы..., 2008, с. 7–8)). Поэтому абсолютно иллюзорны надежды и чиновников городских правительств, и некоторых социологов, как и лидеров оппозиционной «Справедливой России», на то, что этнические диаспоры смогут решить все проблемы больших городов России, связанные с массовой иммиграцией. Поэтому власти не должны конституировать право лидеров национально-культурных автономий выступать от имени всей совокупности лиц, относящихся (или отнесенных) к той или иной «национальности». Необходимо также помнить, что коллективные права этнокультурных объединений не могут ставиться выше индивидуальных прав на свободный выбор форм реализации своей этнокультурной идентичности.

Важно отметить, что миграционный прирост в городах России сегодня происходит за счет этого второго сообщества (новые трудовые мигранты), которое не интегрировано в принимающий социум и сложившиеся национально-культурные объединения,

подвергается дискриминации по фенотипическим, этническим и конфессиональным признакам, что подталкивает к их сплочению на этнической/конфессиональной основе. Замыканию этнических иммигрантских общин способствует и распределение мигрантов и коренных жителей по разным сферам приложения труда. Российские эксперты А.А. Казанцев и Л.Ю. Гусев отмечают, что среди мигрантов из постсоветских стран Центральной Азии идет рост исламистских настроений. В частности, это происходит под влиянием тяжелых условий труда и его низкой оплаты, из-за преследований со стороны коррумпированных правоохранительных органов, давления массовых ксенофобских настроений, а также как реакция на распространенность в России такого бытового порока, как пьянство. Новые иммигранты часто организованы по сетевому принципу и управляются неформальными социальными лидерами, многие из которых являются религиозными и/или криминальными авторитетами. Так, многие из групп таджикских и узбекских рабочих организованы по принципу джамаатов, во главе с лидером, являющимся одновременно бригадиром, родовым старейшиной и религиозным авторитетом. Кроме того, на территорию России без регистрации (на краткие сроки) приезжают религиозные авторитеты из стран Центральной Азии для проведения различных ритуалов и проповедей. Оба канала могут легко послужить цели распространения экстремистских настроений (см.: (Казанцев, Гусев, 2013)).

В то же время официальный дискурс и практические действия властей в конечном счете приводят к тому, что в общественном сознании формируется образ монолитных «национальных общин» и особенно общин «этнически чуждых» мигрантов как виновников ухудшения социально-экономической ситуации и угрозы общественной стабильности. Проблема дискриминации не только отодвигается на задний план, но и применительно к мигрантам де-факто не признается вообще. Более того, дискриминационные практики могут признаваться вполне приемлемыми (как средство предотвращения так называемых этнических конфликтов). В результате получают распространение различные формы прямой дискриминации и сегрегации «этнических чужаков».

Постепенно сформировалось и стереотипное отношение к проблеме иммиграции и мигрантам, разделяемое не только властью, но и большинством россиян. Его можно свести к нескольким тезисам.

1. Внешняя миграция ведет к ухудшению социально-экономической ситуации, увеличивает нагрузку на социальную инфраструктуру и местный бюджет, снижает насыщенность рынка продуктами и потребительскими товарами, обостряет конкуренцию из-за жилья и рабочих мест.
2. Мигранты вносят значительный вклад в рост преступности: либо сами совершают правонарушения, либо создают «опорные базы» для транспортировки оружия и наркотиков и для деятельности этнически родственными им криминальных «гастролеров».
3. Миграция дестабилизирует политическую ситуацию: рост числа «чужаков» обостряет недовольство коренных жителей и провоцирует конфликты. По данным «Левада-Центра», только 36% россиян считают, что работа мигрантов полезна для страны, а 35% с этим не согласны.



4. В свете приведенных соображений власти обязаны принимать запретительные и репрессивные меры, препятствующие въезду новых мигрантов. Не случайно 52% респондентов «Левада-Центра» высказались за введение жесткого визового режима со странами Закавказья и Средней Азии (Гильмутдинова, 2015).

Приведем конкретный пример — интервью с мэром Москвы Сергеем Собяниным:

*Журналист:* Самую большую долю мигрантов в Москве сегодня составляют люди, приехавшие из Средней Азии. Их много — это видно на улицах, в транспорте. Как к ним относится городская власть — как к сезонным рабочим, которые приехали и уехали, или как к людям, которые здесь, скорее всего, останутся и сейчас нуждаются в ассимиляции?

*С. Собянин:* Я против того, чтобы эти люди просто так оставались. Если кого-то оставлять, то в первую очередь *русскоязычных, с адекватной нашим традициям культурой*. Соотечественников — так мы их условно называем. Людям, которые плохо говорят по-русски, у которых совершенно другая культура, лучше жить в своей стране. Поэтому мы не приветствуем их адаптацию в Москве. Я считаю, что, скорее всего, это сезонные рабочие, которые, поработав, должны ехать к своим семьям, в свои дома, в свои страны.

Однако это тоже иллюзия. Поэтому оптимизировать осуществление так называемой национальной и иммиграционной политики в крупных городах нашей страны можно только в том случае, если акцент в деятельности властей будет смещен с репрессивных мер и депортаций, с взаимодействий исключительно с лидерами национально-культурных объединений и мероприятий культурно-фольклорного характера на предотвращение пространственной сегрегации и социально-профессиональной дискриминации иммигрантов, особенно так называемых видимых мигрантов<sup>1</sup>. Когда усилия будут направлены на противодействие распространению ксенофобии и мигрантофобии в принимающем обществе, на преодоление этноцентризма в общественном дискурсе, в том числе в СМИ, школьных и вузовских образовательных программах. И здесь усилий городской власти явно недостаточно.

## Некоторые следствия российской иммиграционной политики

Исследования, проведенные сотрудниками Института социологии РАН (руководитель проекта — В.И. Мукомель), анализирующие ситуацию на рынках труда и жилья, наглядно показывают, что трудовые мигранты в крупных городах России попадают в своеобразный порочный круг: отторжение мигрантов принимающим сообществом и властными структурами (наряду с объективными обстоятельствами, ограничивающими доступ мигрантов к тем или иным профессиям) формирует специфические социальные практики включения мигрантов в местные рынки труда, их функционирования на этих рынках. Имеются признаки того, что в сфере занятости идет процесс сегрегации этнических групп (по крайней мере, в строи-

тельстве, торговле, общественном питании, общественном транспорте), выстраивание их иерархии, когда представителям того или иного меньшинства отводится вполне определенная социальная ниша. Причем ни принимающее большинство, ни власти, ни другие меньшинства не приветствуют попытки покинуть такую нишу (см.: (Национальные меньшинства..., 2004)). В свою очередь, закрепление в определенной нише в сочетании с низким профессиональным статусом не предполагает позитивной стратегии адаптации, поскольку мигрант ограничен тем сегментом экономики, где он только и может приложить свои трудовые навыки. В результате социально-экономическая стратификация в нашем обществе накладывается на этнические различия.

Проблема взаимоотношений коренного населения Северной столицы и мигрантов с 2013 г. (на два года позже, чем в Москве) стала самой злободневной. Если в апреле 2008 г. только треть петербуржцев говорили о том, что иногородние создают им проблемы, то теперь этот показатель вырос до 62%, тогда как спокойно к этому относятся только 30%. Если несколько лет назад проблемы с мигрантами лежали, по мнению горожан, в культурной плоскости (несоблюдение местных традиций), затем переползли в экономическую («гости» отнимают рабочие места), то сейчас в настроениях доминирует маловразумительный довод «их стало слишком много». С точки зрения психологов, это очень опасно: когда население не может логически объяснить свою ненависть или недовольство (а в этом суть рессентимента), оно способно на неадекватные действия. 50% опрошенных как раз занимают такую позицию, что должно насторожить власти. При этом на вопрос, следует ли у нас, как в Москве, создавать лагеря для незаконных мигрантов, примерно 44% граждан ответили утвердительно, 37% — отрицательно, остальные отнеслись индифферентно или затруднились с ответом (Протасенко, 2013, с. 9)<sup>2</sup>.

Для России характерно также то, что этническое противостояние во многих случаях накладывается на конфессиональное, создавая мультипликативный эффект. Так, отвечая на вопрос: «Какая религия кажется вам наиболее чуждой?», — 26% россиян указали на ислам (Малашенко, 2006а, с. 48). Известный российский исламовед А. Малашенко отмечает: «Миграционные потоки с Северного Кавказа приносят в российские города десятки тысяч молодых мусульман, отношения которых с коренным населением, мягко говоря, не складываются — достаточно вспомнить известные события в Кондопоге. В таких регионах, как Большая Москва, Астраханская и Волгоградская области, Ставропольский и Краснодарский края, где удельный вес мусульман растет довольно быстро, коренные жители начинают воспринимать усиливающийся приток мигрантов как экспансию, как угрозу существующему статус-кво. ...И это приводит к нарастанию социальной напряженности» (Малашенко, 2006б, с. 78). В особенности это опасно тогда, когда иммигрантские группы хорошо сплочены, демонстрируют чувство превосходства по отношению к «местным» и не обнаруживают сколько-нибудь заметного стремления к тому, чтобы интегрироваться в принимающую среду. Так, более трех четвертей мигрантов с Кавказа имеют устойчивую установку на сохранение своей культуры, строгое соблюдение этнических обычаев и ритуалов, т. е. у них нет установки на аккультурацию — освоение новых культурных ценностей и моделей поведения, заимствованных в результате

контактов с другим этническим сообществом (прежде всего — русскими) (Дятлов, 1999, с. 113–135).

Однако следует признать, что очень часто за конфликтом с мигрантами из республик Северного Кавказа и государств Закавказья скрывается и конкуренция «старожилов» и «пришлых» за доходную «нишу» в экономике, соперничество за доступ к материальным ресурсам, к должностям, к власти.

## Программа Правительства Санкт-Петербурга «Толерантность»

Пышное празднование 300-летия Санкт-Петербурга в 2003 г. превратилось в мощную рекламную акцию, резко повысившую для потенциальных мигрантов привлекательность и нашего города: только за последующие два года на берега Невы приехало, по различным *неофициальным* оценкам, от 800 тыс. до 1,2 млн иммигрантов, *прежде всего* с Кавказа и из Средней Азии. С учетом уже сформировавшихся в городе этнических диаспор 25–30% проживающих сегодня в Петербурге людей принадлежат к неславянским языковым группам (Терентьев, 2006).

Для решения некоторых проблем, связанных с беспрецедентным ростом трудовой миграции, Правительством Санкт-Петербурга при активном участии экспертного сообщества в 2005 г. начали разрабатываться и в течение последующих восьми лет реализовывались программы по гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактики проявлений ксенофобии, укрепления толерантности (так называемые «Толерантность 1» (2006–2010) и «Толерантность 2» (2011–2015 гг.)). За успехи в осуществлении этой программы город даже получил грамоту ЮНЕСКО. Однако программа «Толерантность» была связана прежде всего с решением проблем, которые возникли в Санкт-Петербурге в том числе в результате массовой стихийной и нерегулируемой миграции в город, то есть она была направлена преимущественно не на устранение причин, а на преодоление некоторых негативных последствий этих процессов.

Главная задача программы — решение проблем инструментальной и культурной интеграции мигрантов. Иными словами, разрушение символических барьеров, которые ведут к отчуждению и противостоянию принимающего общества и мигрантов (можно в связи с этим вспомнить слоган программы: «Петербург объединяет людей!»). Не случайно поэтому главный адресат программы — школьники города. Именно на них направлены были основные мероприятия программы: 1) «Этнокалендарь Санкт-Петербурга» с Методическими разработками по работе с комплектом «Этнокалендаря» для учителей 1–4-х и 5–8-х классов; «Ежедневник старшеклассника»; 2) музейная программа, в которой были задействованы Русский музей, Российский этнографический музей, Галерея «Эрарта» и др.; 3) курсы русского языка для детей-инофонов и издание для них учебников; 4) финансовая поддержка дополнительных занятий в школе для детей иммигрантов; 5) курсы лекций по проблемам иммиграционной политики для чиновников районных администраций и для журналистов; 6) издание брошюр, посвященных опыту миграционной

политики в странах Европы и Северной Америки; 7) использование социальной рекламы в городском публичном пространстве; 8) значимая работа «Дома национальностей», обеспечивавшая взаимодействие власти города с национально-культурными ассоциациями, которых в Санкт-Петербурге насчитывается более 70, и др.

Конечно, в этой работе были и заметные недостатки: ответственными за мероприятия программы были исключительно чиновники, а представители общественности и экспертного сообщества имели мало влияния на ее реализацию (Экспертный совет собирался не чаще одного раза в два месяца и обсуждал, как правило, второстепенные проблемы); многие мероприятия носили характер кампаний и по их окончании свертывались (курсы лекций, издание литературы, социальная реклама). Не были найдены критерии оценки эффективности мероприятий программы и из нее был исключен мониторинг результатов ее реализации, предложенный экспертами-разработчиками.

Однако рост численности мигрантов, этой объективно необходимой для Санкт-Петербурга, но очень пестрой расово и этнически, наиболее бесправной и наименее интегрированной части населения страны, требует не только повышения эффективности государственной и городской миграционной политики, политики интеграции и натурализации мигрантов, связанных с приемом, обустройством и трансформацией вчерашнего мигранта в полноправного члена принимающего сообщества, но и усилий по серьезному изменению культурных установок граждан сообщества, их принимающего. Как считает В.А. Тишков, «оптимальная стратегия — избегать резких перемен в привычных пропорциях населения на уровне местных сообществ и мегаполисов, а также пространственной этнической сегрегации (этнических кварталов), осуществлять политику культурной и социально-политической интеграции населения, снижать значимость этнической принадлежности граждан (ее политизацию), признать реальность существования множественной идентичности (“многонациональное” на уровне личности), отказаться от государственного вмешательства в вопросы этнической идентификации. Перепись населения должна проводиться по более современным критериям, с фиксацией сложной этнической принадлежности» (Тишков, 2005).

## Заключение

Миграционные процессы заметно трансформировали городские сообщества России, породив целый комплекс проблем — от радикального изменения социально-экономической структуры и социокультурного пространства городов до серьезного ухудшения межэтнических отношений и закрепления националистического дискурса в политической повестке дня. В этом контексте политика интеграции трудовых мигрантов в принимающее общество должна быть существенно скорректирована.

Что можно было бы сделать для гармонизации так называемых национальных и межнациональных отношений, экспертам ясно уже давно:

1. Необходимы проекты по преодолению «натурализации этничности» — неизбежной основы любой межэтнической и межнациональной враждебности. Об актуальности проблемы свидетельствует то, что уже в 2008 г. каждые двое из трех респондентов определяли русскость «по крови». Это предполагает ведение активной просветительской деятельности не только со школьниками<sup>3</sup>, но и с теми, кто их учит, и с теми, кто реализует и освещает так называемую «национальную политику» (чиновники, учителя, журналисты).

Главные идеи, которые должны стать основой данных проектов: 1) человек — носитель бесчисленного количества принадлежностей, и этническая — только одна из их числа, причем не самая важная; 2) идентификация это не данность, а процесс. Потому возможно изменение этнической принадлежности индивида, наличие у человека двойной или смешанной идентичности: русский армянин или даже русский таджик; 3) национальная и этническая идентичности это не одно и то же. Сосуществование этих двух идентичностей отражает наличие двух наиболее значимых в эпоху модерна форм социальной группировки людей — государственной и этнической. Между ними существуют сложные взаимосвязи, взаимопересечения, а иногда и взаимоисключения, и каждая из них — многомерное явление. В любом успешно реализованном проекте нации тесно переплетены гражданская и культурная составляющие при преобладании одной из них; 4) многонародность и мультиэтничность России — не ее беда, а ее богатство, а российское государство — это государство всего российского народа. «Доктринально неверные установки о некой “государствообразующей нации”, а также дебаты о “русскости” (вымирание, уникальность, величие и прочие) способствуют эмоциональной и политической солидарности некоторой части населения, которое считает себя русскими, но радикально раскалывает страну по основному этнокультурному разделу», — отмечает, в частности, В.А. Тишков (Тишков, 2005); 5) проект «российской нации» не отменяет этнокультурную идентичность российских «внутренних этнокультурных наций», поскольку российская идентичность должна быть надэтнической, гражданской, а Россия должна стать «нацией наций».

Таким образом, в рамках городской программы «Толерантность» необходимо было не только более активно проводить эти идеи через «Этнокалендарь» и «Ежедневник для старшеклассников», но и готовить циклы статей для СМИ, циклы лекций для разных целевых аудиторий (школьники, учителя, чиновники, журналисты), а также издавать популярные пособия по этой проблематике. Особенно важна такая просветительская работа с 16–17-летними подростками, входящими в «группу риска», особенно предрасположенными к восприятию обвинений во всех своих бедах «чужих»: «черных», «кавказцев» и др. Именно они становятся «политической пехотой» экстремистских националистических организаций и движений, именно их натравливают на этнически и расово чуждых, именно они совершают большую часть преступлений против иностранцев. По данным Генеральной прокуратуры РФ, по фактам разжигания межнациональной розни свыше 70% обвиняемых — это молодежь (см: (Заседание..., 2011)).

2. Следует селективно подходить к поддержке национально-культурных автономий и объединений, поскольку: 1) некоторые из них уже перешли к пропаганде

идей сепаратизма, например, радикальные лидеры «ингерманландцев» уже считают своей задачей создание на территории Ленинградской области «Республики Вольная Ингрия», которая выйдет из состава РФ, поскольку «Россия — это не страна, а московская азиатская империя»; 2) основу социальной активности многих национально-культурных объединений в РФ, как справедливо утверждает В.Р. Филиппов, «составляет именно борьба за выделение материальных средств на проведение тех или иных культурных мероприятий (чаще всего это организация традиционных народных праздников или концертов фольклорных самодеятельных коллективов), а также за предоставление офисов, оргтехники и проч. В конечном счете многие «национальные» лидеры стремятся стать государственными чиновниками «по этнокультурному ведомству» (Филиппов, 2001, с. 190). Поэтому нельзя ограничиваться проведением только культурно-фольклорных мероприятий и закрывать глаза на то, что некоторые лидеры национально-культурных объединений присвоили себе право выступать от имени всей совокупности лиц, отнесенных к соответствующей национальности. Необходимо подталкивать те национально-культурные объединения, с которыми городская власть сотрудничает, к активному взаимодействию с новыми, наименее адаптированными представителями этнических диаспор.

3. Для преодоления этноцентризма необходимо вести активную работу со СМИ, некоторые из которых являются распространителями «языка вражды». Так, по данным председателя Комиссии по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации при Общественной палате РФ П. Гусева, ряд СМИ сознательно пропагандирует национальную ненависть и вражду. По его словам, у нас в стране более 100 подобных газет и журналов и более 500 интернет-сайтов (Нерюев, 2008, с. 307–308).

4. Необходимы концентрация ресурсов и единство действий городских властей. Поэтому появление наряду с программой «Толерантность» городской программы «Миграция», на которую была возложена задача проведения политики адаптации трудовых мигрантов к городской среде, представляется не достоинством, а недостатком. Тем более что провести разграничение между иммигрантами, приехавшими на постоянное жительство (объект программы «Толерантность»), и временными трудовыми мигрантами (объект программы «Миграция») практически невозможно, что подтверждает опыт Западной Европы. Как заметил по этому поводу известный швейцарский драматург Макс Фриш: «Звали рабочую силу, а приехали люди» (*Wir riefen Arbeitskräfte, aber es kamen Menschen*). Поэтому они не уехали, напротив, их семьи стали приезжать Европу. Более того, судя по некоторым публичным заявлениям Дмитрия Чернейко, председателя Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга, ответственного за программу «Миграция», сделанным в 2013 г., он видит приоритетную задачу не в мерах по адаптации мигрантов, а в ужесточении контроля над иммиграцией и замещении труда мигрантов якобы имеющимися внутренними трудовыми ресурсами. Так, он заявил о возможности привлечения на рабочие места мигрантов 300 тыс. студентов и до 70 тыс. пенсионеров (Смольный..., 2013). Правда, дежурный оптимизм чиновника по поводу возможного решения проблемы вызвал резонные сомнения у экспертов.

5. Необходим мониторинг результатов осуществления мероприятий в рамках программы «Толерантность», что предлагалось разработчиками программы изначально. Однако в конце концов досрочно свернули программу «Толерантность», и меры по адаптации иммигрантов теперь в планах работы комитетов Администрации Санкт-Петербурга не значатся (в том числе, в планах нового Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге).

6. Но прежде всего надо решать социально-экономические проблемы города, поскольку в основе новых этносоциальных конфликтов и фобий лежат не фенотипические или культурные отличия мигрантов с Северного Кавказа или Центральной Азии от русских, а неблагоприятные социальные условия — экономический кризис, бросающееся в глаза радикальное социальное расслоение, распад прежней системы социализации и социальной поддержки населения и т. д. В частности, необходимо препятствовать, с помощью создания системы справедливого доступа на рынки труда и рынки жилья для «коренных» и «не коренных» жителей, тому, чтобы в городе появились этнические и иммигрантские анклав, а социально-экономическая стратификация наложилась на этнические различия (дискриминация и территориальная и социально-профессиональная сегрегация по этнокультурным и фенотипическим признакам). Этот процесс, к сожалению, зашел у нас уже достаточно далеко, поэтому «в глазах обывателя сформировались устойчивые образы, с одной стороны, “таджика” — нуждающегося, обделенного богатством и статусом, а с другой стороны — “кавказца”, наслаждающегося благами, недоступными рядовому российскому гражданину. С первым из этих образов ассоциируется “смутное, но сильное ощущение превосходства”, со вторым — рессентимент» (Малахов, 2013, с. 123). Не случайно, по данным соцопросов, «основную массу этнического негативизма образуют антикавказские установки и неприязнь к цыганам (в сумме они составляют примерно  $\frac{2}{3}$  всех ответов респондентов, в которых выражены антипатия или фобии по отношению к людям других национальностей). Эти фобии усиливаются всякий раз после очередной фазы социальных и политических напряжений» (Гудков, 2004, с. 183). Рессентиментные настроения, порождаемые наложением имущественного неравенства на этнические различия, усиливаются таким обстоятельством, как неработающие институты социальной защиты — те структуры welfare state, благодаря которым жители благополучных стран Западной Европы имеют априорное преимущество перед иммигрантами. Если в странах ядра капиталистической мировой системы мигранты почти заведомо занимают ступени на социальной лестнице более низкие по сравнению с принимающим населением, то в России это не так» (Малахов, 2013, с. 123–124). Поэтому антииммигрантская этническая ксенофобия и русский национализм — это в первую очередь направляемое этническими предпринимателями материализованное выражение народного гнева в связи с ростом социального неравенства и несправедливости. Как отмечает В.А. Тишков: «Этнонационализм от имени русских обусловлен реакцией людей с не очень высоким уровнем жизни и гражданской культуры на быстрые перемены, происходящие в стране, в том числе и этнического состава населения» (Тишков, 2005, с. 171). Однако ресурсы и возможности даже крупного города для решения этой задачи явно недостаточны. Нужны серьезные решения и действия по данным проблемам федеральных властей.

## Примечания

1. Намного более приемлемо выглядит позиция по вопросам иммиграции, заявленная губернатором Санкт-Петербурга Г. Полтавченко на встрече с участниками «Петербургского общественного молодежного конвента» 24 октября 2013 г.: «Правительство города не препятствует притоку в Санкт-Петербург квалифицированной рабочей силы. Но приезжающие в наш город должны быть готовы к выполнению тех требований, которые мы предъявляем. Более того, я считаю, что любая агрессия против мигрантов недопустима и является преступлением наряду с незаконной миграцией» (Земляникина, 2013, с. 3).

2. В 2014–2015 гг. уровень антииммигрантской ксенофобии стал снижаться, однако в этом нет заслуги федеральных и городских властей. В какой-то мере это объясняется переключением внимания горожан на драматические события на Украине. Но прежде всего заметное уменьшение числа трудовых иммигрантов из государств Центральной Азии и Южного Кавказа произошло из-за резкого падения курса рубля по отношению к доллару и евро. По данным руководителя Федеральной миграционной службы РФ Константина Ромодановского, въехавших в Российскую Федерацию граждан СНГ в 2015 г. по сравнению с прошлым годом стало на 20% меньше. Правда, он считает, что поток въезжающих снизился в результате ужесточения российского миграционного законодательства.

3. Очевидно, что в работу по поддержке детей из числа нацменьшинств следует включать не только обучение детей русскому языку, но и формирование толерантного отношения русскоговорящих детей к языковой культуре детей другой этнической принадлежности. «Родители отмечают, причем в школе больше (28,4%), чем в дошкольных учреждениях (ДОУ) (9,1%), что дети из числа нацменьшинств могут сталкиваться с интолерантным отношением сверстников (*символический барьер* — В.А.). Дети могут дразнить, давать обидные прозвища, клички. Агрессивное отношение к нацменьшинствам больше проявляют дошкольники (13,6% против 8,4% в школе)» (Александрова, Хоменко, 2011, с. 72–73).

## Литература

- Александрова Т.В., Хоменко И.А. Проблема поддержки культурного самовыражения национальных меньшинств в детской среде: мнение детей и родителей // Вестник Герценовского университета. 2011. № 8. С. 70–74 (Alexandrova T., and Khomenko I. 2011. Problem of Supporting Cultural Self-Expression of National Minorities among Children: As Seen by Children and Parents // Bulletin of Herzen University. 2011. Vol. 8. P. 70–74).
- Вишневецкий А.Г. Миграционная стратегия России и политика толерантности // Национальный психологический журнал. 2011. № 2 (6). С. 90–97 (Vishnevsky A. Russian Migration Strategy and Tolerance Policies // National Journal of Psychology. 2011. Vol. 2. Issue 6. P. 90–97).
- Гильмутдинова Г. «Никто лучше нас», или Как это будет по-русски? // Газета «Стрела». № 8, февраль 2015 // [http://gazetastrela.ru/wp-content/uploads/2015/03/N8\\_957.pdf](http://gazetastrela.ru/wp-content/uploads/2015/03/N8_957.pdf) (дата обращения: 10.03.2015) (Gilmudtinova G. “Nobody is Better than Us,” or How to Say It in Russian? // Strela. 2015. Issue 8 (957). February // [http://gazetastrela.ru/wp-content/uploads/2015/03/N8\\_957.pdf](http://gazetastrela.ru/wp-content/uploads/2015/03/N8_957.pdf) (accessed March 10, 2015).
- Гудков Л. К проблеме негативной идентификации // Гудков Л. Негативная идентичность. Статьи 1997–2002 годов. М.: Новое литературное обозрение — «ВЦИОМ-А», 2004. С. 169–261 (Gudkov L. 2004. Regarding the Issue of Negative Identification // Negative identity /



ed. by L. Gudkov. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie — “VTsIOM-A”, 2004. P. 169–261).

*Дмитриева О.* Открытое письмо к губернатору Санкт-Петербурга Георгию Полтавченко от 31 августа 2011 г. // Блог Оксаны Дмитриевой. 2011 // <http://www.dmitrieva.org/id262> (дата обращения: 26.05.2015) (*Dmitrieva O.* An Open Letter to the Governor of St. Petersburg Georgy Poltavchenko on August 31, 2011 // Oksana Dmitrieva Blog. 2011 // <http://www.dmitrieva.org/id262> (accessed May 26, 2015)).

*Дятлов В.* Кавказцы в Иркутске: конфликтогенная диаспора // Нетерпимость в России: старые и новые фобии / Г. Витковская, А. Малашенко (ред.). М.: Новое литературное обозрение, 1999. С. 113–135 (*Dyatlov V.* Caucasians in Irkutsk: Conflictogenic Diaspora // Intolerance in Russia: Old and New Phobias / ed. by G. Vitkovskaya, and A. Malashenko, Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 1999. P. 113–135).

Заседание президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия // Официальный сайт Президента России. 2011. 11 февраля // <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10312> (дата обращения: 12.03.2015) (Meeting of the State Council Presidium on Measures to Strengthen Interethnic Harmony in Russian Society // President of Russia. 2011. February 11 // <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10312> (Accessed March 12, 2015)).

*Земляникина М.* Вопросы дружбы народов // Петербургский дневник. 25 октября 2013 // [http://www.spbdnevnik.ru/files/flimsy/pdf/354\\_1382680983.pdf](http://www.spbdnevnik.ru/files/flimsy/pdf/354_1382680983.pdf) (дата обращения: 29.05.2015) (*Zemlyanikina M.* Friendship of Peoples' Issues // *The Diary of St. Petersburg*. 2013. October 25 // [http://www.spbdnevnik.ru/files/flimsy/pdf/354\\_1382680983.pdf](http://www.spbdnevnik.ru/files/flimsy/pdf/354_1382680983.pdf) (accessed May 10, 2015)).

*Казанцев А.А., Гусев Л.Ю.* Прогноз деятельности террористических организаций в странах Центральной Азии и Афганистане: возможные пути противодействия в интересах безопасности РФ // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2013. Т. 9. № 1. С. 160–176 (*Kazantsev A., and Gusev L.* Forecast for Terrorist Organization Activities in Central Asia and Afghanistan: Possible Counteraction in Interests of Security of the Russian Federation // Political Expertise: POLITEKS. 2013. Vol. 9. Issue 1. P. 160–176).

*Малахов В.С.* Расовый образ мыслей после расизма: случай России на общеевропейском фоне // Расизм, ксенофобия, дискриминация. Какими мы их увидели / Е. Деминцева (отв. ред.). М.: Новое литературное обозрение, 2013. С. 115–138 (*Malakhov V.* Racial Mindset After Racism: The Case of Russia on The European Background // Racism, Xenophobia, Discrimination. How We See Them / ed. by E. Demintseva. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2013).

*Малашенко А.В.* Ислам и политика в России // Pro et Contra. Журнал российской внутренней и внешней политики. 2006а. Т. 10. № 5–6 (34). С. 76–94 (*Malashenko A.V.* Islam and Politics in Russia // Pro et Contra. 2006а. Vol. 10. Issue 5–6 (34). P. 76–94).

\_\_\_\_\_. Каким нам видится ислам // Россия в глобальной политике. 2006б. № 5. С. 44–51 (*Malashenko A.* Islam, the Way We See It // Russia in Global Politics. 2006б. Vol. 5. P. 44–51).

Национальные меньшинства на рынках труда и жилья: социологические исследования этнофобий и дискриминации в субъектах Российской Федерации // Отчет по гранту РГНФ (№ 04 03 00124а) / В. Мукомель (рук.). М.: Сектор изучения ксенофобии и преу-

преждения экстремизма Института социологии РАН, 2004 (National Minorities at Labor and Housing Markets: Sociological Studies of Ethno-Phobias and Discrimination in the Regions of the Russian Federation // Grant Report No. 04-03-00124a (Russian Humanitarian Science Foundation) / supervised by V. Mukomel. Moscow: Sector of Study Xenophobia and Extremism Prevention of the Institute of Sociology, Russian Academy of Science, Russia, 2004).

Нерюев В.А. Иммиграционные процесс и пресса (опыт российской столицы в последние годы) // Регионалистика и этнополитология / Р.Ф. Туровский (отв. ред.). М.: РОССПЭН, 2008. С. 307–319 (Neryuev V. Immigration Process and Press (Expertise of the Russian Capital in Recent Years) // Regionalistics and Ethnopolitical Science / ed. by R. Turovsky. Moscow: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya, 2008. P. 307–319).

Панченков О.В. Роль «этнической идентичности» в исследованиях миграции и ответственность социального ученого // Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. № 1. С. 164–173 (Panchenkov O. Role of “Ethnic Identity” in Migration Studies and Responsibility of a Social Scholar // Journal of Sociology and Social Anthropology. 2008. Vol. 1. P. 164–173).

Протасенко Т. Не отставая от Европы // Ежедневное издание Правительства Санкт-Петербурга «Петербургский дневник». 25 октября 2013. [http://www.spbdnevnik.ru/files/flimsy/pdf/354\\_1382680983.pdf](http://www.spbdnevnik.ru/files/flimsy/pdf/354_1382680983.pdf) (дата обращения: 10.05.2015) (Protasenko T. Keeping up with Europe // The Diary of St. Petersburg, 2013. October 25 // [http://www.spbdnevnik.ru/files/flimsy/pdf/354\\_1382680983.pdf](http://www.spbdnevnik.ru/files/flimsy/pdf/354_1382680983.pdf) (accessed May 10, 2015)).

Смольный: Половину мигрантов можно заменить пенсионерами, студентами и домохозяйками // ИА «REGNUM». 30 января. 2013 // <http://regnum.ru/news/cultura/1619266.html> (дата обращения: 27.04.2015) (Smolny: Half of Migrants Can Be Replaced by Pensioners, Students and Housewives // REGNUM. 2013 // <http://regnum.ru/news/cultura/1619266.html> (accessed April 27, 2015)).

Танги де А. Великая миграция: Россия и россияне после падения железного занавеса / М. Майзульс, И. Мироненко-Маренкова (пер.). М.: РОССПЭН, 2012 (Tinguy de A. The Great Migration: Russia and the Russians after the Fall of the Iron Curtain / Translated by M. Mayzuls, and I. Mironenko-Marenkova. Moscow: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya, 2012).

Терентьев Д. Бритые души // Совершенно секретно. 2006. № 2 (201). С. 7 (Terentiev D. Shaved Souls // Top Secret. 2006. February 1. Issue 2 (201). P. 7).

Тишков В.А. Межэтнические отношения и конфликты: перспективы нового тысячелетия // Тишков В.А. Этнология и политика: статьи 1989–2004 гг. М.: Наука, 2005. С. 167–175 (Tishkov V. Inter-Ethnic Relationships and Conflicts: Perspective for the New Millennium // Ethnology and Politics: Articles 1989–2004 / ed, by V. Tishkov. Moscow: Nauka, 2005. P. 167–175).

\_\_\_\_\_. Этническое и религиозное многообразие — основа стабильности и развития российского общества. Статьи и интервью. М.: Academia, 2008 (Tishkov V. Ethnic and Religious Variety as the Base for Stability and Development of the Russian Society. Moscow: Academia, 2008).

Филиппов В.Р. Кризис этнического федерализма в России // Регионы и регионализм в странах Запада и России / И.М. Бусыгина, Р.Ф. Иванов, И.М. Супоницкая (ред.). М.:

ИВИ РАН, 2001. С. 186–194 (*Filippov V. Crisis of Ethnic Federalism in Russia // Regions and Regionalism in Western Countries and Russia / ed. by Irina Busygina, Roman Ivanov, and Irina Suponitskaya. Moscow: Institut vseobshchey istorii RAN, 2001. P. 186–194).*

Этнические процессы в столичном мегаполисе / В.Р. Филиппов (отв. ред.). М.: ИА РАН, 2008 (*Ethnic Processes in The Capital Metropolis / ed. by V. Filippov. Moscow: Institut Afriki, RAN, 2008).*

## Глава 10

# Россия — новая иммиграционная страна? Динамика изменения подходов к интеграции мигрантов: от политики толерантности к «миграционной полиции» (на примере Санкт-Петербурга)

*Марья Розанова*

В главе представлены предпосылки становления России как новой иммиграционной страны и особенности текущих миграционных и интеграционных процессов.

На примере Санкт-Петербурга автор показывает динамику изменений приоритетов региональной миграционной политики и стиля государственного управления как следствие смены политического курса страны. Анализируется последовательный переход в период с 2006 по 2014 г. от модели «либерального мультикультурализма» к «коммунитаристскому мультикультурализму» и последующий в 2013–2014 гг. отказ от комплексного моделирования миграционных и интеграционных процессов в пользу рестриктивных практик «миграционной полиции».

**Ключевые слова:** миграционная политика, интеграция мигрантов, региональная политика, Россия.

### Введение. Россия — новая иммиграционная страна?

Официально Россия занимает одну из лидирующих позиций в мире по числу иммигрантов. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., в стране на постоянной основе проживают 11,2 млн иммигрантов. Однако характеристика современной иммиграции говорит о том, что Россия все еще не является в чистом виде иммиграционной страной. Значительная часть иммигрантов на момент переписи (7,9 млн человек) только формально подходит под определение «международные мигранты, родившиеся за рубежом» (см. табл. 1), поскольку они являются либо иммигрировавшими после 1991 г. репатриантами (как правило, «мигрантами поневоле» вследствие распада СССР; 3 млн 233 тысячи данных «иммигрантов» являлись этническими

русскими<sup>1</sup>, 315 тысяч человек — представителями этнических групп, традиционно проживающих в России), либо уроженцами союзных республик, которые «переселились на территорию существовавшей тогда РСФСР до 1991 г. включительно» (Абылкаликов, 2016, с. 43–44).

**Таблица 1. Уроженцы стран бывшего СССР, проживавшие в России на момент Всероссийской переписи населения 2010 г.**

Страна рождения	Численность мигрантов, в тыс. чел.			Длительность проживания, в %	
	всего	приехавшие до 1991 г.	приехавшие после 1991 г.	10 лет и больше	3 года и меньше
Азербайджан	724	278	446	72	9
Армения	500	102	398	58	14
Белоруссия	724	495	229	84	6
Казахстан	2 427	878	1 549	70	9
Киргизия	561	140	421	53	20
Молдавия	278	95	183	58	16
Таджикистан	434	82	352	52	22
Туркмения	175	58	117	66	10
Узбекистан	1 081	267	814	54	17
Украина	2 876	1 696	1 180	79	6
Абхазия	83	33	50	80	6
Южная Осетия	28	14	15	77	6
Грузия	425	174	251	76	7
Латвия	84	41	43	79	7
Литва	67	41	26	84	5
Эстония	55	28	27	80	7
Всего	10 523	4 422	6 101	70	10

Источник: (Абылкаликов, 2016, с. 45).

Поскольку в 2010 г. международных, или, точнее, так называемых пожизненных мигрантов<sup>2</sup>, в России насчитывалось порядка 3,1 млн человек (Абылкаликов, 2016, с. 44), политика адаптации и интеграции последних в целом носила скорее формальный характер и не являлась приоритетной. Но ситуация — как внутрироссийская, так и в глобальном контексте — постепенно меняется, а вместе с ней и характеристика миграционных потоков, и контингенты мигрантов.

В ближайшие десятилетия Россия может столкнуться с серьезными геополитическими вызовами — как глобальными, так и региональными. Касательно глобальных процессов, по мнению ученых А. Вишневого и М. Денисенко, на сегодняшний день недооцененными остаются последствия мирового демографического взрыва в период с 1950 по 2015 г., в результате которого численность населения мира увеличилась на 4,8 млрд человек, «резко вырос — и продолжает нарастать — демографический дисбаланс “Севера” и “Юга” планеты» (Вишневский, Денисенко, 2016), и вместе с этим сформировался устойчивый тренд массовых международных миграций по

направлению Юг — Север (так, начиная с 1950 г. в данном направлении мигрировали более 100 млн человек).

На региональном геополитическом уровне особое значение для России приобретает ее географическое положение рядом с развивающимися странами Азии — самого населенного континента планеты. В течение последних десятилетий сложилась колоссальная диспропорция между почти обезлюдненными (в том числе приграничными) территориями азиатской части страны и стремительно растущим населением ряда азиатских государств. В данном контексте важно учитывать сложившуюся закономерность: современные миграционные потоки естественным образом устремляются в относительно близлежащие (как правило, более развитые) регионы «Севера». С учетом среднего варианта прогноза мирового демографического развития ООН, согласно которому население стран Азии продолжит расти с 4,4 млрд человек в 2015 г. до 4,9 млрд — в 2030 г. и 5,3 млрд — в 2050 г. (World Population Prospects..., 2015, p. 1), логично предположить, что Россия «будет испытывать сильное миграционное давление со стороны стран Азии, и не только Средней Азии, как было до сих пор» (Вишнеvский, Денисенко, 2016).

Помимо геополитической ситуации, есть и серьезные внутренние причины, актуализирующие «иммиграционный сценарий» для России. В связи с неблагоприятной ситуацией на рынке труда<sup>3</sup> России в ближайшие годы «придется столкнуться с самым острым кадровым дефицитом за всю постсоветскую историю <...> — от неквалифицированных рабочих до специалистов мирового уровня» (Иванов, 2015). Согласно официальным демографическим прогнозам, в период с 2016 по 2030 г. численность населения России в трудоспособном возрасте сократится примерно на 5 млн человек (средний вариант прогноза) (Демографический прогноз..., 2015). Если в процессе экономического спада данный дефицит будет ощущаться не столь сильно, то в условиях выхода страны из экономической «самоизоляции» и восстановления российской экономики (включая развитие отдаленных территорий страны) естественным процессом станет постепенное расширение масштабов и географии транснациональной трудовой миграции и иммиграции.

В перспективе Россия может стать активным участником не только региональных (постсоветское пространство) миграционных процессов, но и глобальных. Это объясняется и тем фактом, что потоки соотечественников (преимущественно из числа этнических русских) исчерпаны, а трудовой потенциал стран Центральной Азии и Закавказья не сможет компенсировать нарастающую нехватку рабочей силы в будущем (Акопов, Розанова, 2010, с. 217–218). Сложившаяся ситуация определяет необходимость наличия в скором будущем не только апробированных механизмов адаптации временных мигрантов и налаженной системы комплексной интеграции иммигрантов в российский социум (Achkasov and Rozanova, 2013, p. 6–7), но и готовности российского общества к новым миграционным потокам и усложнению этнокультурного состава населения страны.

Во многом являясь пережитком советского наследия, когда доминировала концепция эссенциализма (в форме примордиализма) с представлениями об объективной данности и неизменности этнокультурной идентичности, в современной России превалирует общий негативный настрой в отношении мигрантов как носителей «не-

комплиментарной» культуры и ценностных установок. Лишь в 2014 г., под воздействием сложных геополитических процессов, наметилась тенденция на некоторое снижение мигрантофобии в российском обществе. Эксперты «Левада-Центра» отмечают, что «...если в 2013 г. проблема [миграции. — М. Р.] тревожила практически треть опрошенных, то в феврале 2015 г. об этом заявляли только 8%» (Пипия, 2015). Показательным является и более лояльное отношение принимающего общества к традиционному объекту мигрантофобии — так называемым нелегальным мигрантам (табл. 2).

**Таблица 2. Что, на ваш взгляд, следует делать с нелегальными иммигрантами из стран ближнего зарубежья? (%)**

	Нояб. 2006	Нояб. 2007	Дек. 2008	Дек. 2010	Дек. 2011	Нояб. 2012	Окт. 2013	Июл. 2014	Авг. 2015
Легализовать их и помогать получить работу и ассимилироваться в России	31	35	25	27	20	20	15	19	41
Выдворять их за пределы России	53	50	54	52	57	64	73	64	43
Затруднились ответить	17	16	21	21	22	15	13	17	16

Источник: (Пипия, 2015).

Снижение мигрантофобии в 2014–2015 гг. было обусловлено рядом объективных причин:

- миграция стала рассматриваться как «меньшее зло» по сравнению с «большим злом» (например, «фашисты» в Украине; «американская угроза»; «иностранные агенты» в России; террористы ИГИЛ и пр.). Таким образом при помощи СМИ «произошло частичное замещение привычного объекта ксенофобских нападков новыми объектами ненависти» (Пипия, 2015);
- «публичная депроблематизация миграционной повестки» (Пипия, 2015) (отсутствие резонансных преступлений с участием мигрантов и в целом снижение внимания СМИ к данной тематике).

Существует высокая вероятность того, что подобное индифферентное отношение к мигрантам является временным и в обозримой перспективе мигрантофобия может вновь усилиться. Этому могут способствовать такие факторы, как 1) утрата актуальности «внешней угрозы», 2) канализирование властями недовольства на «внутренних врагов» в случае неблагоприятного сценария развития экономики и дальнейшего ухудшения социально-экономического положения населения России и 3) реакция на продолжающийся миграционный кризис в странах — членах Европейского союза и усиление европейских праворадикальных партий и движений, использующих антимигрантскую риторику.

В связи с тем, что основные мероприятия по пресечению ксенофобии и укреплению установок толерантности в обществе, по первичной адаптации и окончательной интеграции мигрантов реализуются на местном уровне, — действия региональных и местных властей обретают особую значимость.

В России одним из наиболее показательных примеров реализации региональных программ по профилактике ксенофобии (мигрантофобии), а также проведения региональной миграционной/интеграционной политики и ее трансформации под влиянием мировых трендов и политических установок представителей федеральной власти является Санкт-Петербург — город федерального значения.

## Санкт-Петербург: динамика изменений региональной миграционной политики и подходов к интеграции мигрантов

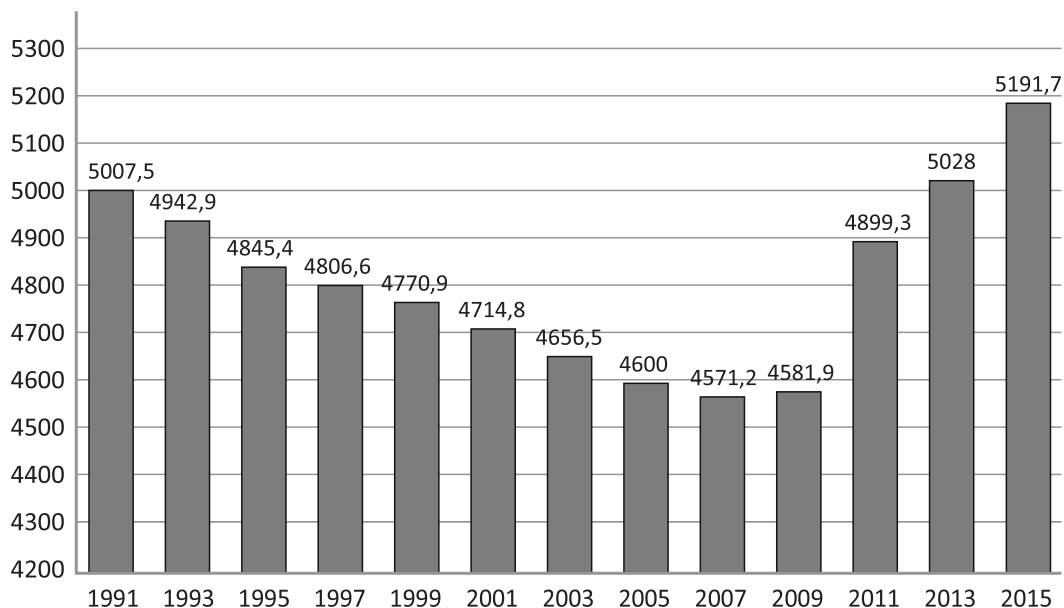
Петербург — город с миграционной судьбой: прирост его численности всегда осуществлялся только за счет миграционных потоков. На сегодняшний день в Петербурге проживают представители более 170 этнических групп.

После распада СССР с остротой проявились проблемы, типичные для европейских мегаполисов: низкий уровень рождаемости, преобладание однодетной семьи, высокий удельный вес лиц старшего возраста<sup>4</sup>, усложнение этнического состава населения. Помимо этого, город столкнулся со снижением миграционного притока на фоне эмиграции высококвалифицированных кадров в 1990-х гг. Последующий за демографическим провалом прирост численности населения (диагр. 1) осуществлялся в основном за счет миграционного прироста как внутренних, так и международных мигрантов.

Сегодня большую часть внешнего миграционного потока составляют трудовые мигранты, численность которых быстро росла с 2006 по 2014 г. В 2014 г., по данным официальной статистики, в Петербурге и Ленинградской области насчитывалось порядка 320 тыс. иностранных трудовых мигрантов, в 2015 г. — 256 тыс. соответственно. Однако данные цифры могут быть значительно ниже реальных показателей в связи с отсутствием визового режима с основными странами-донорами. В 2015 г. лидирующие позиции занимают трудовые мигранты из стран Центральной Азии (Узбекистан (63,6%) и Таджикистан (20,9%)) как результат постепенных изменений в структуре миграционного потока за счет общего снижения доли трудовых мигрантов из Украины (8,9%) и стран Закавказья. К общим характеристикам и трендам трудовой миграции можно отнести следующие.

- Порядка 70% трудовых мигрантов приезжают из небольших городов и сел, а не из крупных и крупнейших городов и столиц, как раньше. Растет культурная дистанция между выходцами из преимущественно традиционного и зачастую моноэтнического общества и принимающим обществом высокоурбанизированных полиэтничных мегаполисов.
- Меняется конфессиональный состав трудовых мигрантов: порядка двух третей мигрантов исповедуют ислам или являются выходцами из мусульманских стран.





*Диаграмма 1. Динамика изменения численности населения Санкт-Петербурга, 1991–2015 гг., тыс. чел.*

Составлена по: Федеральная служба государственной статистики РФ.

- Понижается профессиональный и образовательный уровень мигрантов: примерно половина вновь прибывших не имеет профессионального образования.
- Постепенно снижается процент мигрантов, владеющих русским языком на базовом уровне.
- Большая часть трудовых мигрантов беднее, чем в прошлые годы (особенно остро это проявляется с начала 2014 г. в связи с девальвацией российской валюты).

По результатам многочисленных опросов, большинство трудовых мигрантов (преимущественно из Средней Азии) видят свою работу в качестве трудовых мигрантов как временную и не намерены оставаться в России. Несомненно, часть из них относится к категории так называемых транснациональных мигрантов и со временем вернется на родину. Тем не менее существует объективная закономерность: «...временные трудовые мигранты постепенно оседают в стране, где работали на протяжении нескольких лет, перевозят свои семьи, меняют свой статус, получают гражданство страны проживания» (Чудиновских, 2014, с. 36). В России об этом свидетельствует сравнение данных переписей населения 2002 и 2010 гг.: в потоках иммиграции увеличивается удельный вес выходцев из стран Центральной Азии (Узбекистан, Таджикистан, Киргизия) — преимущественно мужчин трудоспособного возраста. При отсутствии эффективных мер по комплексной адаптации и интеграции трудовых мигрантов/иммигрантов вышеизложенные факты создают основу

для дальнейшей фрагментации и поляризации принимающего социума, увеличивают во времени процесс преодоления дистанции между местными жителями и трудовыми мигрантами/иммигрантами.

Несмотря на схожие миграционные вызовы на протяжении последнего десятилетия, подходы к миграционной политике и политике интеграции мигрантов в Петербурге существенно менялись в зависимости от политических приоритетов и ценностных установок политической элиты страны. За эти годы (2006–2015 гг.) были предприняты попытки поочередно внедрить две модели региональной политики — «либеральный мультикультурализм» (2006–2010 гг.), «коммунитаристский мультикультурализм» (2011–2014 гг.), за которыми последовал отказ от комплексного моделирования сложных миграционных и интеграционных процессов в пользу административных практик «миграционной полиции» (с 2013–2014 гг. по настоящее время).

## Концептуальные основы региональной миграционной политики и подходов к интеграции мигрантов в 2006–2015 гг.

### *От «либерального мультикультурализма» к коммунитаризму (2006–2014)*

В начале 2000-х гг. концепция толерантности получила официальную поддержку в России на федеральном уровне. В самом начале XXI века президент В. Путин провозгласил Россию европейской страной с доминантой европейских ценностей. В 2006 г. он обозначил, что «в современной России *толерантность* и веротерпимость являются *основой гражданского мира*, важным фактором социального прогресса» (Путин, 2006).

В это же время Правительством Санкт-Петербурга под руководством В. Матвиенко (ныне — спикер Совета Федерации) был запущен новый вектор региональной политики по борьбе с этнонациональным и религиозным экстремизмом и гармонизации межэтнических и межкультурных отношений в петербургском обществе. Жестокое убийство группой молодых националистов восьмилетней таджикской девочки Хуршеды Султоновой всколыхнуло как общественность, так и городское руководство. В Петербурге была утверждена Программа гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактики проявлений ксенофобии, укрепления толерантности на 2006–2010 гг. (далее — программа «Толерантность-1»), в 2010 г. за ней последовало принятие программы «Толерантность-2» (2011–2015 гг.). Задачей губернатора также было укрепление позитивного имиджа города в мире как «самого европейского города» России и как «столицы европейской культуры» (Матвиенко..., 2008), а также формирование прочных основ «культуры гостеприимства» (Хекманн, 2014).

С 2006 г. в городе начался процесс институализации системы регулирования и сопровождения миграции. Была создана единая система координации исполнения программы по всей вертикали органов государственной власти, налажено тесное взаимодействие с некоммерческими организациями, академическим экспертным сообществом и СМИ. В основе программы «Толерантность-1» заложены принци-

пы «либерального мультикультурализма» (У. Кимлика). Это подтверждает тот факт, что в качестве основных методов реализации программы были выбраны культурно-массовые мероприятия, пропагандирующие культурное многообразие, и проекты, направленные на преодоление ксенофобии/мигрантофобии в петербургском обществе<sup>5</sup>. Задача адаптации и интеграции мигрантов не являлась приоритетной в программе «Толерантность-1» и не была подкреплена комплексом соответствующих мероприятий (Rozanova, 2012, p. 63–69).

В целях эффективного моделирования социальных процессов в Петербурге предпринимались первые попытки заложить основы системного мониторинга состояния не только межэтнических и межконфессиональных отношений<sup>6</sup>, но и процессов интеграции мигрантов, а также разработать объективные критерии эффективности городской программы. Деятельность организаций националистической и экстремистской направленности, а также СМИ, публикующих материалы ксенофобского содержания, была поставлена на особый контроль и строго пресекалась. В 2009 г. «Толерантность-1» была удостоена почетного диплома ЮНЕСКО «за конструктивные усилия по привитию взаимоуважения и толерантности в многонациональном обществе <...>. Заслуги награжденных <...> служат примером для аналогичных действий в других странах».

В период подготовки программы «Толерантность-2» в Европе острой критике подвергалась концепция «либерального мультикультурализма». Во многом несостоятельность этой модели объясняется тем, что в большинстве случаев в европейских странах «он затрагивал скорее сферу публичной риторики, чем административной практики» (Малахов, 2014, с. 96): на практике реализовывалась политика не столько мультикультурализма, сколько «множественного монокультурализма» (Ачкасов, 2013). Практика реализации данной модели содействовала усилению замкнутости отдельных этнокультурных групп, порождая искусственные барьеры между ними (Паин, 2012, с. 38), а также повышению степени акцентуации этнорелигиозной идентичности в среде мигрантов. «Провал» политики мультикультурализма был связан с отсутствием комплексного подхода, а также, как пишет Владимир Малахов, с просчетами в прогнозировании развития миграционных процессов<sup>7</sup>.

В программе «Толерантность-2» были заложены основы концепции «коммунистического (А. Этциони) мультикультурализма», практика которого позволяет устанавливать культурные ограничения, чтобы сохранить основу гражданской солидарности. В унисон с европейскими трендами в качестве приоритетов программы «Толерантность-2» были приняты культурная, частично инструментальная (знание языка страны пребывания, социальной инфраструктуры, имеющихся предложений для мигрантов в сфере услуг) и социальная интеграция мигрантов, а главное — их детей (Achkasov and Rozanova, 2013).

Приходится отмечать, что в России компетенция субъектов федерации в области миграционной политики и интеграции мигрантов весьма ограничена. Как следствие, интеграционная составляющая «Толерантности-2» не имела комплексного характера, что в итоге не могло гарантировать ее высокую результативность. Важность программы состояла в том, что впервые за долгое время городское правительство «сверху» инициировало формирование гражданской идентичности жителей Петербурга

на основе принципов толерантности и открытости глобальному миру и миграционным процессам, основываясь на вековых традициях «города с европейской судьбой».

*От миграционной политики к практикам «миграционной полиции»  
(с 2014-го — по настоящее время)*

Постепенные перемены в Петербурге были обусловлены сменой региональной элиты и целенаправленным замещением на ключевых должностях «гражданских лиц» представителями силовых структур, а затем и политических приоритетов российского руководства. Изменения федерального миграционного законодательства в 2013 г.<sup>8</sup> нашли свое отражение и на региональном уровне: в Санкт-Петербурге был создан профильный Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики (далее — комитет). В направленности работы комитета и его крайне ограниченной компетенции прослеживался отказ федеральных и городских властей от дальнейшей институализации комплексных программ региональной политики интеграции мигрантов и их детей. В городе за комитетом закрепилось название «миграционная полиция». Этому способствовали специфические «полицейские» функции комитета<sup>9</sup> и особый стиль государственного управления, обусловленный прежним профессиональным опытом руководства комитета и ряда сотрудников, работавших ранее преимущественно в силовых ведомствах. В работе комитета прослеживаются следующие базовые черты государственного управления в современной России, в том числе в области управления миграционной политикой (в частности, в Главном управлении по вопросам миграции МВД<sup>10</sup> и Федеральном агентстве по делам национальностей):

- «милитаризация» политико-административного управления (на ключевых позициях руководства страны находится более половины представителей силовых и правоохранительных структур, элиту которых составляют бывшие офицеры КГБ/ФСБ<sup>11</sup> (Крыштановская, 2006));
- общая «деинтеллектуализация» политической и управленческой элиты (Крыштановская, 2002, с. 161) и государственного управления как результат снижения общего образовательного уровня представителей управленческой элиты начиная с 2002 г., а также распространенной практики не принимать (не приглашать) на работу специалистов, обладающих профессиональной компетенцией в профильной сфере управления;
- отказ от публичной отчетности и информационной открытости;
- слабое взаимодействие с экспертным сообществом;
- фактическое отсутствие каналов «обратной связи».

В логике данного стиля административного управления в июле 2014 г. без широкого общественного обсуждения была досрочно закрыта программа «Толерантность-2». Данное решение было обусловлено изменившейся позицией руководства страны по ключевым вопросам общественного и политического устройства: в конце 2013 г., подчеркивая в своем ежегодном послании самобытность и уникальность России в *противовес ценностям западного мира*, президент В. Путин сказал, что такое положение вещей «абсолютно объективно... для такого государства, как Россия, с ее вели-

кой историей и культурой, с многовековым опытом не так называемой *толерантности, бесполой и бесплодной*, а именно совместной органичной жизни разных народов в рамках одного единого государства» (Послание Президента..., 2013). Досрочное закрытие программы «Толерантность-2» означало символический отказ от развития Петербурга как города современной европейской культуры, а также от принципов толерантности и открытости как основ петербургской идентичности.

Новая городская программа «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге» на 2015–2020 гг. (далее — «Согласие») готовилась фактически без участия экспертного сообщества и представляет собой эклектичный и внутренне противоречивый документ. В «Согласии» основы миграционной политики изложены в Подпрограмме № 3 («Укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных отношений») (далее — Подпрограмма), которая включает в себя «комплекс мероприятий по профилактике напряженных отношений между гражданами, проживающими в Петербурге, и трудовыми мигрантами».

По содержанию и по духу этот документ идет вразрез с декларируемой и реализуемой политикой толерантности прежнего губернатора В. Матвиенко. Установки на доброжелательное отношение к приезжим, декларируемые в программах «Толерантность», в Подпрограмме сменились на неоднозначные оценочные суждения о роли трудовых мигрантов (понимаемых как *временные* мигранты) в развитии городской экономики и рынка труда<sup>12</sup>.

Первостепенными по значимости в Подпрограмме признаются меры по обеспечению законности и правопорядка, что в первую очередь является прерогативой правоохранительных органов. Особое внимание уделяется задаче противодействия нелегальной миграции. В качестве первых, а следовательно ключевых, задач Подпрограммы обозначены следующие:

- 1) снижение числа преступлений, совершаемых мигрантами;
- 2) снижение числа преступлений против мигрантов.

Эти же задачи были выбраны в качестве *единственных* целевых индикаторов Подпрограммы (табл. 3). Именно эти два показателя теперь определяют успешность реализации мер по гармонизации межэтнических отношений в городе и всего комплекса миграционной политики.

Таблица 3. Индикаторы Подпрограммы

Наименование индикатора	Значение индикатора					
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Снижение числа преступлений, совершаемых мигрантами, по сравнению с показателем 2013 г.	11,40%	21,50%	30,45%	38,38%	45,40%	51,63%
Снижение числа преступлений против мигрантов по сравнению с показателем 2013 г.	9,10%	17,38%	24,90%	31,74%	37,95%	43,60%

*Механизмы реализации Подпрограммы:  
краткий обзор мероприятий*

В Подпрограмме четко прослеживаются линии разрывов между декларируемыми целями и механизмами реализации. Основное финансирование заложено на фестивали, выставки, концерты, культурные экскурсии, социальную рекламу на улицах Петербурга, видеоролики в сети Интернет и т. п. Превалируют мероприятия по поддержке культурного наследия народов России, проживающих на территории города; лишь отдельные проекты направлены на культурную и частично инструментальную адаптацию мигрантов. Такая расстановка приоритетов исходит из внутренней логики Подпрограммы, согласно которой сама политика интеграции мигрантов оказывается неуместной с учетом того, что под «трудовыми мигрантами» понимаются преимущественно временные мигранты. По мнению авторов Подпрограммы, мер по культурной адаптации должно быть достаточно, чтобы снизить показатели преступлений, совершаемых мигрантами и в отношении мигрантов.

В контексте сопровождения культурной и инструментальной адаптации мигрантов прослеживается частичная преемственность с программой «Толерантность-2». О ней свидетельствует продолжение работы по организации культурно-массовых и культурно-просветительских мероприятий, в том числе отдельных (единичных) мероприятий для детей и школьников; проведение лекций по русскому языку и информационная поддержка для трудовых мигрантов. К отличиям можно отнести то, что мероприятия Подпрограммы преимущественно имеют характер массовых общегородских и рассчитаны на максимально широкую аудиторию; фактически не охваченными остались целевые группы транснациональных мигрантов. И главное, практически без внимания остались дети мигрантов<sup>13</sup>. Тем самым правительство своими действиями четко обозначает, что семейная миграция как демографический ресурс не является желательной. Подобное отношение к детям мигрантов показывает неготовность власти к внедрению механизмов политики интеграции в городе (и в России в целом<sup>14</sup>), поскольку именно «дети мигрантов, прошедшие в школах адаптацию, знающие местный язык и местные правила, не только являются перспективными работниками, но и мощным проводником местной культуры и традиций в своей семье» (Полетаев, 2014, с. 18–19).

Касательно результативности Подпрограммы приходится отмечать, что по сравнению с периодом действия программы «Толерантность-2» наблюдается не только существенное количественное снижение проводимых мероприятий, но и недостаточная экспертная поддержка на стадии их проектирования. В связи с тем, что деятельность комитета носит преимущественно закрытый характер (с момента своего основания комитет не представил ни одного публичного отчета о своей работе, ни результатов проведения экспертных исследований касательно общей ситуации в среде мигрантов и состояния межэтнических и межконфессиональных отношений в городской среде), об эффективности работы комитета можно судить исключительно по итогам проведения отдельных публичных мероприятий. Наиболее показательными являются следующие проекты: 1) парк-музей «Этнопарк»; 2) инфраструктурный кластер для трудовых мигрантов; 3) проект «Этно-Пресс-Клуб»; 4) кампания по укреплению положительного имиджа трудовых мигрантов в СМИ.

- 1) Планируемое строительство в пригородном районе города действующего на постоянной основе этнографического парка-музея «Этнопарк»<sup>15</sup> представляется наиболее интересным среди проектов комитета культурной направленности. В музее будут представлены культурные традиции, традиционный уклад жизни, ремесла и архитектурные традиции различных этносов России, проживающих в Петербурге (славянское подворье, этнодвор «Север», тюркский и кавказский этнодворы).
- 2) Создание в городе инфраструктурного кластера для трудовых мигрантов является довольно спорным проектом. В данном случае не учитывается механизм институализации мигрантских анклавов в городах западноевропейских стран, где формированию этих анклавов способствовали государственные программы строительства социального жилья для проживания трудовых мигрантов и беженцев. Создание так называемой буферной среды для вновь прибывающих мигрантов, а также система социальной поддержки были призваны смягчить первоначальный этап адаптации приезжих и оградить членов принимающего общества от возможного «культурного шока». Однако краткосрочный положительный эффект в дальнейшем ослабил мотивацию приезжих к адаптации и последующей интеграции и способствовал институализации диаспор, ориентированных на изоляцию от принимающего сообщества.
- 3) Перспективным проектом является открытие в городе «Этно-Пресс-Клуба», основная цель которого — создать пространство диалога журналистов этнических и городских СМИ с представителями национально-культурных объединений Санкт-Петербурга и городской власти.
- 4) В марте 2015 г. в Петербурге при участии комитета началась кампания «по укреплению положительного имиджа трудовых мигрантов» в СМИ. Районные и муниципальные газеты обязали освещать жизненные истории мигрантов с целью формирования положительного образа мигранта в глазах петербуржцев. Данный шаг мог стать логическим продолжением работы по искоренению языка вражды и ненависти в СМИ, начало которой было положено программой «Толерантность». Однако реализация этой идеи без экспертного сопровождения может привести к противоположному результату. Так, согласно видению комитета, в «прессе нужно позитивно подавать истории о *простых мигрантах*, с которыми горожане встречаются ежедневно: *дворниках, строителях и пр.*» (Змановская, 2015). Тем самым комитетом не учитывается ни специфика Петербурга<sup>16</sup>, ни европейский (в первую очередь немецкий) опыт<sup>17</sup>. Подобные публикации исключительно о мигрантах-дворниках, мигрантах-строителях, мигрантах — работниках сферы услуг — способствуют дальнейшему закреплению представления местных жителей о разделенности общества на «этноклассы», когда определенные этнические группы характеризуются или обладают общностью социально-экономической позиции. Как следствие, могут еще глубже укореняться стереотипы о том, что все выходцы из стран Центральной Азии и других «регионов-доноров» и их дети могут выполнять только низкоквалифицированную работу в

непрестижных секторах экономики. В то же время, если бы был заимствован положительный зарубежный опыт, в частности проекты Фонда интеграции Германии (*Deutschlandstiftung Integration*) по организации социальной рекламы с участием людей с миграционным прошлым, и акцент был бы сделан на тех иммигрантах, которые своим высококвалифицированным трудом внесли значительный вклад в экономику, спорт, культуру, образование, это могло бы немного пошатнуть складывающиеся негативные стереотипы о мигрантах и сформировать положительный или более взвешенный образ миграции будущего. Примечательно, что время начала информационной кампании совпало с проведением в городе Международного российского консервативного форума — крупнейшего съезда представителей ультраправых партий и националистических движений стран — членов ЕС<sup>18</sup>. Форум стал знаковым событием, нанеся значительный урон городскому бренду «Петербург — территория толерантности», и показал, насколько неоднозначное влияние на ситуацию в городе оказывает общероссийский контекст, когда определенные группы в российской политической элите налаживают тесное сотрудничество и взаимодействие с европейскими ультраправыми партиями и движениями.

Отсутствие (отказ от) системы широкого мониторинга миграционных и интеграционных процессов (по примеру земли Гессен в Германии), регулярных комплексных социологических исследований в области межэтнических и межконфессиональных отношений (конфликтов) в городской среде, ценностных ориентаций, жизненных стратегий и тактик трудовых мигрантов, а также их территориального распределения не позволяют дать комплексную экспертную оценку действующей Подпрограмме и сделать научно обоснованные выводы об эффективности ее реализации.

## Заключение

В России миграционная политика и политика интеграции мигрантов должна формироваться исходя из долгосрочных перспектив развития государства и учитывать не только демографические процессы и потребности экономики в трудовых ресурсах, но и важные для страны проблемы развития территорий, а также геополитическую ситуацию. Все более очевидной становится перспектива для России в будущем стать новой иммиграционной страной.

Превалирующая на данный момент в стране тактика извлечения максимальной экономической прибыли от привлечения временных трудовых мигрантов (в общих чертах по образцу стран Персидского залива) для выполнения низкоквалифицированной работы может повлечь негативные последствия в будущем и ограничить возможности страны на международной арене в условиях растущей конкуренции развитых стран за человеческий капитал.

На этом фоне осуществляющиеся в последнее десятилетие *непоследовательные изменения* в сфере государственной миграционной политики на федеральном уров-



не — то в сторону либерализации, то ужесточения — носят в определенной степени реакционный характер<sup>19</sup> и не способствуют формированию системного подхода к решению усугубляющихся проблем страны в демографической, социальной и экономической сфере в ближайшей и долгосрочной перспективе.

Данные изменения оказывают непосредственное воздействие и на региональную миграционную политику в целом, и на подходы к интеграции мигрантов. На сегодняшний день на региональном уровне — как показал анализ трансформации концептуальных основ и механизмов реализации региональных программ в Санкт-Петербурге — отсутствуют прочные институциональные основы для реализации комплексной политики интеграции мигрантов и их детей. Происходящее в настоящее время укрепление системы «миграционной полиции» меняет как приоритеты региональной миграционной политики в сторону рестриктивных практик и эксклюзивного подхода, так и ценностное отношение к жизни мигрантов<sup>20</sup>.

В связи с перспективой для России стать новой иммиграционной страной европейский опыт (особенно опыт Германии) в области трудовой миграции показывает необходимость своевременного проведения в России последовательной миграционной политики на федеральном уровне, создания эффективных гибких механизмов регулирования потоков низко- и высококвалифицированной иностранной рабочей силы с учетом краткосрочной и долгосрочной экономической стратегии развития страны, а также институализации системы адаптации и интеграции мигрантов и особенно их детей на региональном уровне.

## Примечания

1. Этнические русские составляют значительную часть иммигрантов; будучи внутренними мигрантами в СССР, перемещавшимися из одной республики в другую в рамках единого государства, после распада страны они оказались «лишними людьми» (зачастую наделялись статусом «апатридов» с серьезным поражением в гражданских, социальных, культурных и политических правах) в новых независимых государствах — бывших национальных республиках, где нацистроительство зачастую походило под лозунгами этноцентризма и русофобии.

2. Пожизненные мигранты в данном контексте — это лица, на момент проведения переписи населения постоянно проживающие вне места своего рождения.

3. «Крымский кризис» 2014 г. и спад в российской экономике повлекли эмиграцию высококвалифицированных специалистов, в том числе ученых и предпринимателей (установлены новые рекорды эмиграции с начала 2000-х гг.). Также возможно развитие негативных сценариев в демографической сфере в связи с ожидаемым спадом рождаемости и увеличением смертности.

4. Средний возраст горожан в 2014 г. составил 41,2 года. Доля лиц старше трудоспособного возраста постоянно увеличивается: с 25,7% в 2013 г. от общей численности населения до 28,9% в 2020 г. Напротив, доля лиц в трудоспособном возрасте снижается (с 63,4% в 2005 г. до 61,5% в 2013 г.). Более того, «основание» возрастной пирамиды, представленное несовершеннолетними, крайне сужено: 13,0% в 2005 г.; 12,8% в 2013 г.

5. Исследования социологов А. Алейникова и Р. Румбаута подтвердили, что открытость общества по отношению к мигрантам является важным условием их последующей адаптации: то, как принимающее общество встречает мигрантов, определяет их дальнейшее поведение; последнее, в свою очередь, влияет на то, как общество встречает новых мигрантов (Aleinikoff and Rumbaut, 1998, p. 2). Поэтому укрепление принципов толерантности в городской среде — задача первостепенной важности.

6. В отличие от основанного на объективных индикаторах миграционного мониторинга, разработанного и успешно применяемого в Германии, в России по сей день превалирует проведение этнологических мониторингов и опросов. Подавляющая часть этнологических опросов ограничивается вопросами о личном отношении респондентов к мигрантам и их предпочтениях той или иной этнической группы. Проблема заключается в том, что, во-первых, в контексте миграционных процессов подобные этномониторинги и опросы не являются достаточно информативными и не предоставляют необходимых данных для научного анализа и дальнейшего прогнозирования миграционных и интеграционных процессов в российском социуме; во-вторых, акцентируя внимание на этнической дифференциации (в русле концепции примордиализма), подобные опросы неявным образом способствуют дальнейшей политизации этничности как объективной данности, а также оставляют широкое поле для популистских интерпретаций ультраправой направленности.

7. Например, в 1980-е гг. в Германии «поощрялось параллельное существование турок наряду с немцами именно в расчете на то, что турки уедут» (Малахов, 2015). Примером этому служили ограничения на получение иностранцами немецкого гражданства, введение в некоторых школах преподавания ряда предметов для детей с миграционным прошлым на языке стран исхода родителей. Сопутствующей задачей такого образования было «вовсе не поощрение различий, а предоставление детям мигрантов возможности вернуться на родину своих родителей» (Там же).

8. Как реакция на антимиграционные выступления в 2013 г. был принят Федеральный закон № 284-ФЗ, который наделил регионы РФ полномочиями по укреплению межнационального и межконфессионального согласия; предотвращению дискриминации; социальной и культурной адаптации мигрантов.

9. В обязанности сотрудников комитета входит контроль за нелегальной миграцией (в частности, участие в рейдах в аварийных домах для поимки так называемых нелегальных мигрантов) и борьба с замкнутыми этническими анклавами.

10. До 2016 г. — Федеральная миграционная служба РФ.

11. Показательным является вхождение Федеральной миграционной службы в состав МВД России в 2016 г.

12. С одной стороны, в Подпрограмме признается позитивный «экономический эффект от использования иностранных трудовых мигрантов», с другой — утверждается, что мигранты «не дают развивать инновационные подходы... обеспечивать занятость российских граждан». Термин «мигранты» используется в сочетании с такими понятиями, как «преступление», «инфекционные и паразитарные заболевания», «несчастные случаи». Данные характеристики трудовых мигрантов как социальной группы можно в определенной степени отнести к языку вражды.

13. В школах города обучаются примерно 5–12,8% иноязычных детей, прибывших в РФ недавно вместе с родителями. Разброс в цифрах обусловлен тем, что информацией о численности детей мигрантов в Петербурге «не владеет ни одно ведомство» (Уполномоченный..., 2015, с. 301).

14. Приказом Министерства образования РФ (№ 32 от 22 января 2014 г.) право на школьное образование было поставлено в зависимость от наличия у родителей регистрации по месту жительства, а для иностранцев — также от наличия легального статуса. Приказом были нарушены положение Конституции РФ (ст. 43) о том, что каждый имеет право на образование, и ратифицированная Россией Конвенция по правам ребенка (ст. 28), в которой детям вне зависимости от правового статуса их или их родителей гарантируется бесплатное и обязательное начальное образование.

Несмотря на отмену данного Приказа в судебном порядке в 2015 г., часто директора школ вынуждены отказывать в приеме детям мигрантов без регистрации / легального статуса из-за давления представителей ФМС и прокуратуры, задача которых — выявление мигрантов, нарушивших миграционное законодательство.

15. Данный проект дополнит 49 этнопарков, открытых в 36 регионах России, самый значимый из которых — подмосковный «Этномир» (ethnomir.ru), созданный как интерактивная модель земного шара, где представлены архитектура, национальная кухня, традиции и быт практически всех стран мира.

16. Во-первых, Петербург является одним из крупнейших научно-образовательных центров России: кадровый потенциал составляют более 170 тыс. сотрудников научных организаций и высших учебных заведений; процент населения с высшим образованием достигает 70. Одна из отличительных черт города — подготовка квалифицированных и высококвалифицированных специалистов. Приток в город

работников, восполняющих дефицит низкоквалифицированных профессий, оказывает негативный психологический эффект на восприятие трудовой миграции в целом. Это формирует представление о том, что данная «замещающая» миграция снижает общий научный и культурный потенциал города. Во-вторых, в сознании горожан не сформировано уважительное отношение к рабочим профессиям в целом и неквалифицированному труду в частности («Будешь плохо учиться — дворником станешь!» — именно так в российских семьях родители пугают детей-школьников, мотивируя к получению высшего образования).

17. По данным исследования ОЭСР (OECD), проведенного в 2009 и 2011 гг., мигранты / лица с миграционным прошлым имеют меньше шансов получить работу в ряде стран ЕС, даже если они получили образование в странах ЕС и имеют одинаковую квалификацию с местными работниками. Автор исследования Томас Либиг считает, что данное явление связано с общим недоверием работодателей к лицам иного этнического происхождения и преобладающим субъективным ожиданием, будто все мигранты и их дети имеют низший уровень профессиональной подготовки.

18. Австрийская Партия Свободы (Австрия), Сербская Радикальная Партия (Сербия), «Альянс за мир и свободу» (Объединение Европейских Партий), «Новая Сила» (Италия), Национал-демократическая партия Германии (Германия), «Золотая Заря» (Греция), Партия Шведов (Швеция), Датская Партия (Дания), Британская Национальная Партия (Великобритания), «Национальная Демократия» (Испания) и другие (Dobbert, 2015).

19. Принятая в 2013 г. Концепция государственной миграционной политики до 2025 г. носила относительно либеральный характер. На фоне либеральных инициатив (отмена квот на привлечение трудовых мигрантов; введение системы патентов и возможность легально работать у физических лиц и пр.) в 2013–2014 гг. было внесено более 30 изменений, «имеющих ярко выраженный репрессивный характер». Ужесточение правил въезда и пребывания в РФ и санкций за их нарушение привело к увеличению числа выдворений иностранцев с 35 тыс. в 2012 г. до 139 тыс. в 2014 г. (Ганнушкина, 2015, с. 123, 132).

Несмотря на то что официально признается необходимость привлечения мигрантов, не много делается для улучшения их положения: Россия не присоединилась к Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенциям МОТ № 97 «О трудящихся-мигрантах» и № 143 «О злоупотреблении в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (Полетаев, 2014, с. 17).

20. В этой связи трагическая кончина пятимесячного младенца Умарали, отобранного в ходе рейда у матери — гражданки Таджикистана, в октябре 2015 г. (Петлянова, 2015) не является просто трагическим стечением обстоятельств. Как не является случайностью противодействие расследованию обстоятельств смерти ребенка и отсутствие официальных заявлений и ответных действий со стороны властей.

## Литература

- Абылкаликов С.И. Уроженцы стран бывшего СССР в структуре населения современной России // Социологические исследования. 2016. № 4. С. 42–49 (Abylkalikov S.I. Natives of the Former Soviet Union Countries in Contemporary Russia // Sociological Studies, 2016. № 4. P. 42–49).
- Акопов С.В., Розанова М.С. Идентичности в эпоху глобальных миграций. СПб.: Изд-во «ДЕАН», 2010 (Akopov S., and Rozanova M. Identities in the Era of Global Migrations. St. Petersburg: DEAN, 2010).
- Ачкасов В.А. Глобальный город перед вызовом глобализации // Доклад на Международной конференции «Глобализация и судьба национального государства» (Санкт-Петербург, СПбГУ, 5–6 декабря 2013 г.) (Achkasov V. Global City Facing the Challenges of Globalization // Paper presented at the International Conference “Globalization and the

Future of the Nation State” (St. Petersburg State University, St. Petersburg, December 5–6, 2013).

*Вишневецкий А., Денисенко М.* Миграции в глобальном контексте // Доклад на XVII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества (Москва, ВШЭ, 19–22 апреля 2016 г.) // <https://conf.hse.ru/2016/> (дата обращения: 29.04.2016) (*Vishnevskiy A., and Denisenko M.* Migrations in Global Context // Paper presented at the XVII April International Academic Conference on Economic and Social Development (Moscow, Higher School of Economics, April 19–22, 2016) // <https://conf.hse.ru/en/2016/> (Accessed April 29, 2016)).

*Ганнушкина С.* Права человека и миграционная политика // Права человека в Российской Федерации: сборник докладов о событиях 2014 г. Отв. ред. Н. Костенко. М.: Моск.-Хельсинк. Группа, 2015. С. 123–137. (*Gannushkina S.* Human Rights and Migration Policy // Human Rights in the Russian Federation: a Collection of Reports — 2014 / ed. by N. Kostenko. Moscow: Moscow-Helsinki Group, 2015. P. 123–137).

Демографический прогноз до 2030 года // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. 2015 // [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения: 17.04.2016) (The Demographic Forecast until 2030 // Official website of the Federal State Statistics Service of the Russian Federation. 2015 // [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (accessed September 29, 2015)).

*Змановская А.* Власти Санкт-Петербурга позаботятся о положительном образе мигрантов // Газета «Известия». 2015. 2 апреля // [izvestia.ru/news/584816](http://izvestia.ru/news/584816) (дата обращения: 27.09.2015) (*Zmanovskaya A.* St. Petersburg Authorities will Contribute to the Positive Image of Migrants // Newspaper “Izvestia”, 2015. April 2 // <http://izvestia.ru/news/584816> (Accessed September 27, 2015)).

*Иванов И.С.* Россия как новая иммиграционная страна: вызовы и возможности // Доклад на международной конференции «Транснациональные миграции и современные государства в условиях экономического кризиса» (Москва, РСМД, 25 сентября 2015 г.) // [russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=6611#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=6611#top-content) (дата обращения: 27.09.2015) (*Ivanov I.* Russia as a New Immigration Country: Challenges and Opportunities // Paper presented at the International Conference “Transnational Migration and the Modern State in the Context of the Economic Crisis” (Moscow, RIAC, September 25, 2015) // [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=6611#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=6611#top-content) (Accessed September 27, 2015)).

*Крыштановская О.В.* Милитократия и демократия в России XXI века // Управленческое консультирование. 2006. № 2. С. 24–41 (*Kryishtanovskaya O.V.* Militocracy and Democracy in Russia of the XXI Century // Management Consulting, 2006. N 2. P. 24–41).

\_\_\_\_\_. Режим Путина: либеральная милитократия? // Pro et Contra. 2002. Том 7. № 4. С. 158–180 (*Kryishtanovskaya O.V.* The Putin’s Regime: a Liberal Militocracy? // Pro et Contra, 2002. Iss. 7. N 4. P. 158–180).

*Малахов В.* Культурные различия и политические границы в эпоху глобальных миграций. М.: Новое литературное обозрение; Институт философии РАН, 2014 (*Malakhov V.* Cultural Differences and Political Boundaries in the Era of Global Migrations. Moscow: New Literary Review; Institute of Philosophy, Russian Academy of Science, 2014).

- \_\_\_\_\_. «Миграционной политики у нас нет» // Интернет-газета «Лента.Ру». 2015. 23 марта // [lenta.ru/articles/2015/03/23/migrant/](http://lenta.ru/articles/2015/03/23/migrant/) (дата обращения: 24.05.2015) (*Malakhov V.* 2015. “We are Lack of Migration Policy” // Internet-Newspaper “Lenta.Ru” // <http://lenta.ru/articles/2015/03/23/migrant/> (Accessed May 24, 2015)).
- Матвиенко В.: Петербург готов принять «Еurovision-2009» // Информационное агентство «РосБизнесКонсалтинг». 2008. 27 мая // [top.rbc.ru/spb\\_sz/27/05/2008/173293.shtml](http://top.rbc.ru/spb_sz/27/05/2008/173293.shtml) (дата обращения: 29.01.2015) (*V. Matvienko: St. Petersburg is Ready for “Eurovision-2009”* // News Agency «РБК», 2008. May 27 // [http://top.rbc.ru/spb\\_sz/27/05/2008/173293.shtml](http://top.rbc.ru/spb_sz/27/05/2008/173293.shtml) (Accessed January 29, 2015)).
- Паин Э.А. Вызовы культурного разнообразия, традиционализм и модернизация России // Вызовы XXI века: природа, общество, пространства. Ответ географов стран СНГ. Отв. ред. В.М. Котляков. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2012 (*Pain E. Challenges of Cultural Diversity, Traditionalism and Modernization of Russia // Challenges of the 21st Century: Nature, Society, Space. The Response of Geographers from the CIS Countries / ed. by V. Kotlyakov. Moscow: Partnership of Scientific Publications KMK, 2012. P. 37–53*).
- Петлянова Н. Умарали Назаров (20.05.2015–14.10.2015) // Электронное периодическое издание «Новая газета». 2015. 23 октября // [www.novayagazeta.ru/society/70442.html](http://www.novayagazeta.ru/society/70442.html) (дата обращения: 23.10.2015) (*Petlyanova N. Umarali Nazarov (20.05.2015–14.10.2015) // Internet-Newspaper “Novaya Gazeta”. 2015. October 23 // www.novayagazeta.ru/society/70442.html (Accessed October 23, 2015)).*
- Пипия К. Ксенофобия и национализм // Электронный ресурс «Левада-Центр». 2015. 25 августа // [www.levada.ru/2015/08/25/ksenofobiya-i-natsionalizm](http://www.levada.ru/2015/08/25/ksenofobiya-i-natsionalizm) (дата обращения: 10.09.2015) (*Pipiya K. 2015. Xenophobia and Nationalism // “Levada-Center”. 2015. August 25 // www.levada.ru/2015/08/25/ksenofobiya-i-natsionalizm (Accessed September 10, 2015)).*
- Поletaев Д. Мигрантофобия и миграционная политика // Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / отв. ред. В.И. Мукомель. М.: НП «Центральный дом адвоката», Московское бюро по правам человека, «Academia», 2014 (*Poletaev D. Migrant-Phobia and Migration Policy // Migrants, Migrant-Phobias and Migration Policy / ed. by V. Mukomel. Moscow: Central Lawyer’s House, and Moscow Bureau for Human Rights, and Academia, 2014. P. 5–20*).
- Послание Президента Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента России. 2013. 12 декабря // [kremlin.ru/events/president/news/19825](http://kremlin.ru/events/president/news/19825) (дата обращения: 02.09.2015) (*The Presidential Address to the Federal Assembly / Official Website of the President of Russia. 2013. December 12 // http://kremlin.ru/events/president/news/19825* (Accessed September 2, 2015)).
- Путин В. Выступление на Всемирном саммите религиозных лидеров // Официальный сайт Президента России. 2006. 3 июля // [kremlin.ru/events/president/transcripts/23680](http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23680) (дата обращения: 08.06.2015) (*Vladimir Putin’s Speech at the World Summit of Religious Leaders // Official website of the President of Russia. 2006. July 3 // http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23680* (Accessed June 8, 2015)).
- Уполномоченный по правам ребенка в Санкт-Петербурге: Ежегодный доклад за 2014 год // [spbdeti.org/files/doklad\\_uppr\\_v\\_spb\\_2014.pdf](http://spbdeti.org/files/doklad_uppr_v_spb_2014.pdf) (дата обращения: 08.09.2015) (*The Children’s Ombudsman in St. Petersburg: Annual Report — 2014 // http://spbdeti.org/files/doklad\_uppr\_v\_spb\_2014.pdf* (Accessed September 8, 2015)).

- Хекманн Ф.* Что такое «культура гостеприимства»? // Официальный сайт Фонда им. Фридриха Эберта. 2014 // [www.fesmos.ru/netcat\\_files/124/286/Heckmann\\_Final\\_Vera\\_Freigabe\\_Traub\\_fur\\_Homepage.pdf](http://www.fesmos.ru/netcat_files/124/286/Heckmann_Final_Vera_Freigabe_Traub_fur_Homepage.pdf) (дата обращения: 11.09.2015) (*Heckmann F.* What is a “Welcoming Culture”? // The Friedrich Ebert Foundation official website. 2014 // [www.fesmos.ru/netcat\\_files/124/286/Heckmann\\_Final\\_Vera\\_Freigabe\\_Traub\\_fur\\_Homepage.pdf](http://www.fesmos.ru/netcat_files/124/286/Heckmann_Final_Vera_Freigabe_Traub_fur_Homepage.pdf) (Accessed September 9, 2015)).
- Чудиновских О.* Сколько в России международных мигрантов? // Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / отв. ред. В.И. Мукомель. М.: НП «Центральный дом адвоката», Московское бюро по правам человека, «Academia», 2014 (*Chudinovskikh O.* How Many International Migrants in Russia? // Migrants, Migrant-Phobias and Migration Policy / ed. by V. Mukomel. Moscow: Central Lawyer’s House, and Moscow Bureau for Human Rights, and Academia, 2014. P. 31–50).
- Achkasov V., and Rozanova M.* Migrant’s Adaptation and Cultural Integration into Urban Multicultural Society: a Case Study of St. Petersburg // OMNES. 2013. Vol. 4, № 1. P. 1–31.
- Aleinikoff A., and Rumbaut R.* Terms of Belonging: are Models of Membership Self-Fulfilling Prophecies? // Georgetown Immigration Law Journal. 1998. Vol. 13, Iss. 1. P. 1–24.
- Dobbert S.* Europäische Rechtsradikale in Russland: “Obama, auch so ein Nazi” // ZEIT online. 2015. March 23 // <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-03/russland-nazis-eu-rechtekonferenz-faschismus-europa-usa> (дата обращения: 05.08.2015).
- Rozanova M.* Migration Processes and Challenges in Contemporary Russia (St. Petersburg Case Study). Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2012.
- World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP.241. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2015.



# Глава II

## Образ мигрантов в общественном сознании и СМИ в Германии

*Ферри Пауш*

Начиная с 2010 г. в общественных кругах ведутся дебаты о пользе миграции. Сегодня каждый пятый житель Германии имеет миграционные корни, и в будущем численность данной группы будет неуклонно расти за счет новых волн иммиграции и относительно высокого процента новорожденных детей в семьях мигрантов. Тесная связь между общественным мнением и СМИ является важным фактором в реализации миграционной политики и политики интеграции мигрантов и в конечном итоге оказывает воздействие на электорат.

По сей день мигрантов, как и других меньшинств, часто представляют в негативном свете. Эта ситуация постепенно меняется в сторону более объективного подхода. Неслучайно в ходе антиисламских выступлений, прошедших в Дрездене и других городах Германии с начала 2014 г., против СМИ были выдвинуты обвинения в отсутствии беспристрастного освещения процессов миграции и интеграции.

Современная Германия де-факто является иммиграционной страной, и в этой связи настало время для СМИ, гражданского общества и правительства признать этот факт и направить усилия на реализацию политики, способствующей созданию не столько барьеров, сколько возможностей для интеграции мигрантов.

**Ключевые слова:** интеграция, миграция, беженцы, исламизация, ПЕГИДА, Германия, СМИ.

### Введение

Эффективность механизмов интеграции иммигрантов на национальном уровне зависит среди прочего от двух факторов — самовосприятия принимающего населения, с одной стороны, и образа мигрантов, который формируется под влиянием этого самовосприятия, — с другой. Например, в таких странах, как Канада, Австралия или Соединенные Штаты Америки, где неразрывная связь общества и иммиграции не вызывает сомнений, миграция стала частью национальной идентичности. В старой Европе, напротив, преобладает ощущение глубинной связи с историей своего народа и национальной культурой. Это во многом обусловлено тем, что некоторые



европейские семьи бережно хранят свою вековую историю. Например, в Германии в годы правления Третьего рейха государственные служащие, юристы и представители ряда других профессий должны были представлять доказательства своего немецкого происхождения до пятого колена (*Ariernachweis*).

Глубоко укоренившееся с немецком общественном сознании видение собственной национальной идентичности идет вразрез с современными реалиями. По состоянию на 2014 г., по данным Федерального статистического ведомства Германии, 15,9 млн граждан Германии из общего населения в 80 млн человек имеют миграционное прошлое<sup>1</sup> (Statistisches, 2015). Сегодня это каждый пятый житель Германии. В крупных городах, например во Франкфурте, Мюнхене или Берлине, доля мигрантов колеблется от 30 до 40%. Более 30% всех новорожденных детей в Германии приходится на семьи мигрантов (Dernbach, 2010). По оценкам ряда политиков, к 2020 г. доля мигрантов среди населения Германии достигнет 23% (Kriings, 2014) и будет дальше неуклонно расти; в недалеком будущем каждый третий житель Германии будет иметь миграционные корни. Средний возраст мигрантов ниже, чем населения Германии (35,2 и 46,7 лет соответственно); в семьях мигрантов рождается больше детей (на одну женщину приходится в среднем 1,6 ребенка), чем в немецких семьях (1,3 ребенка на одну женщину) (Ibid.).

Старение и отрицательный прирост населения, недостаток квалифицированных кадров в промышленности, сокращение пенсионных фондов — факты, свидетельствующие в пользу иммиграции. В чем же причина отторжения немецким обществом уже сложившихся демографических факторов старения и изменения этнического состава населения? Отрицание необходимости иммиграции само по себе кажется нелогичным, однако его признанию мешают глубоко укоренившиеся стереотипы о том, что «мигранты отбирают рабочие места у немецких граждан», способствуют исламизации Германии и деградации таких немецких отличительных черт, как пунктуальность, высокая производительность труда и другие. Складывается впечатление, что иммиграция воспринимается скорее как угроза, нежели благо<sup>2</sup>. Также претензии немцев к иммигрантам, вероятно, связаны с представлениями о национальной идентичности, чувстве собственного достоинства и с определенным восприятием разных религий, культур и этносов. В публичном пространстве продолжают широко обсуждаться такие темы, как «доминирующая культура» (*Leitkultur*) и национальная идентичность, вырабатываются общие подходы к пониманию интеграции<sup>3</sup>.

Общественные и частные средства массовой информации играют одну из важнейших ролей в формировании образов восприятия. Одним из ключевых факторов эффективного регулирования интеграционных и миграционных процессов является связь общества и СМИ и транслируемые в СМИ образы мигрантов. Они могут способствовать успешной интеграции мигрантов и повышению сплоченности общества, но также могут воздействовать на нарастающую сегрегацию<sup>4</sup>.

## Миграция в Германию после Второй мировой войны

В Германии не сложилось устойчивой традиции непрерывной иммиграции. После Второй мировой войны страна пережила несколько иммиграционных волн. В конце войны Германию наводнили миллионы немцев из Восточной Европы. Массовый приток населения в разрушенную страну стал большим испытанием для Германии и заставил принимающее общество делиться своим имуществом с вновь прибывшими. Так продолжалось до начала периода восстановления, когда бурный экономический рост способствовал повышению доходов всего населения. Несмотря на то что данные «иммигранты» были носителями той же национальной культуры, религии и мировоззрения, тем не менее конфликты между «старожильческим» населением и «вновь прибывшими» все-таки возникали, причем некоторые из них имели сходный характер с конфликтами, происходящими при новых волнах миграции в Германию в последующие годы.

Через пятнадцать лет после окончания Второй мировой войны так называемое экономическое чудо Германии (*Wirtschaftswunder*) придало импульс развитию народного хозяйства, а нехватка рабочей силы ограничивала возможности для дальнейшего роста. Немецкие политики того времени приняли решение привлечь рабочую силу из других государств: соглашения о приеме работников (*Anwerbeabkommen*) были подписаны с Италией, Турцией, Португалией, Испанией и другими странами. На приглашение откликнулись миллионы рабочих.

И немцам, и самим приглашенным работникам (*Gastarbeiter*) казалось, что это перемещение носит временный характер и что они вернуться в родные страны, когда экономика Германии перестанет нуждаться в дополнительной рабочей силе из этих стран. Большинство иностранных работников также считали, что их пребывание в Германии будет ограничено по времени и через несколько лет они смогут вернуться, заработав и скопив достаточно денег для жизни на родине. Эти доводы стали причиной недостаточного внимания к интеграционным мерам. Зачем преподавать мигрантам немецкий язык в большем объеме, чем им это необходимо для выполнения работы, если они уедут из Германии через несколько лет? Зачем налаживать отношения с принимающим сообществом, если в скором времени мигранты разъедутся? Зачем знакомить немцев с другими культурами, если их носители не собираются оставаться в Германии?

История показала ошибочность этих рассуждений. Может быть, потому, что приглашенные работники не смогли заработать деньги, на которые они рассчитывали, и многие из них всякий раз откладывали свое возвращение, но всегда при условии, что это совсем ненадолго, не насовсем. В итоге многие из них так и прожили в Германии всю оставшуюся жизнь.

Со временем у этих иностранных работников появлялось желание перевезти в Германию оставшиеся на родине семьи. В 80-х гг. в политических кругах Германии стала громко обсуждаться тема воссоединения семей (*Familiennachzug*), и правительство начало создавать препятствия желающим перевезти своих родственников. Даже когда это стало относительно распространенной практикой и целые семьи ста-

ли стремиться переехать в Германию, руководство страны по-прежнему рассчитывало на то, что когда-нибудь эти трудовые мигранты возвратятся в родные края.

После окончания холодной войны возможностью переехать в Германию воспользовались многие так называемые русские немцы (*Russlanddeutsche*) — этнические немцы, проживающие на территории бывшего Советского Союза. Они считались немцами и имели законное право на получение немецкого гражданства. Сначала широкая общественность Германии была обеспокоена размахом этой иммиграции. Но прошло не так много времени, и русские немцы интегрировались в общество, перестав восприниматься как группа иммигрантов, отличная от большинства населения.

Тема интеграции с новой силой проявилась в политической повестке дня в 1998 г., когда канцлером Германии стал Герхард Шрёдер. Реформирование законодательства в сфере натурализации сопровождалось публичным обсуждением принципов *jus sanguinis* («право крови») и *jus soli* («право земли»). Итогом стало принятие в 1999 г. поправок к закону о гражданстве Германии (*Staatsangehörigkeitgesetz, StAG*), упрощавших процесс иммиграции. Послабления коснулись квалифицированных иммигрантов, также были смягчены правила получения немецкого гражданства. Сегодня Германия входит в список самых либеральных европейских стран с точки зрения иммиграционного законодательства, однако немногие граждане стран, не входящих в ЕС, выбирают этот легальный путь переселения в Германию.

В связи с экономическим кризисом в ряде европейских стран, вызванным коллапсом финансовой системы США в 2007–2008 гг., многие европейцы начали искать работу в Германии. Высокие темпы роста безработицы среди молодежи, особенно в Испании и Португалии, обернулись новой волной миграции в Германию. В страдающих от кризиса странах востребованными оказались курсы обучения рабочим специальностям, которые предоставляла Германия; широкое распространение получили программы привлечения молодежи для работы в Германии.

События «арабской весны», в первую очередь война в Сирии, спровоцировали мощный поток миграции в Ливан, Иорданию, Турцию и другие страны региона. Миллионы сирийцев и иракцев вдали от дома в лагерях беженцев дожидаются или окончания конфликтов, или возможности перебраться дальше в мирные страны. Множество беженцев с Ближнего Востока и из Северной Африки, а также других стран, включая Эритрею, Нигерию, старались попасть в Западную Европу. Многие погибли при попытке пересечь Средиземное море. В 2014 г. в Германию приехали 400 тыс. беженцев; в 2015 г. их численность составила примерно от 800 тыс. до одного миллиона человек.

Также растёт количество людей, которые хотят и готовы мигрировать в странах ЕС и в соседних с ними государствах. Подытоживая рассуждения о текущей ситуации, можно сказать, что очевидным является начало нового периода массовой миграции людей, ищущих лучшей доли за пределами родины.

## Роль СМИ и гражданского общества в интеграционных процессах

### *Мигранты и СМИ*

СМИ имеют большое значение, когда речь идет об интеграции (Geißler, 2014). СМИ являются не только источником информации о текущих событиях, но также конституируют реальность, дают оценку происходящему, представляют «героев» и «злодеев». О большинстве фактов, связанных с интеграцией и иммиграцией, люди узнают из медийных источников, в которых мигранты представлены чаще всего в отрицательном ракурсе. В новостных сюжетах об интеграции в основном сообщают о негативных событиях, а в развлекательных передачах мигрантам приписывают роль или жертв, или преступников. Лишь в последние годы облик мигрантов в СМИ приблизился к «нормальным» или, скорее, приближенным к реальности очертаниям.

Давая общую оценку, можно отметить, что часть СМИ формирует те же стереотипы в отношении мигрантов, что и Тило Сарацин в своем бестселлере<sup>5</sup>: низкий уровень образованности, высокий уровень безработицы, склонность к правонарушениям, моральная неустойчивость и угроза общественной безопасности. Данные стереотипы по-прежнему являются доминирующими в общественном сознании.

Важно обратить внимание на то, что взгляд СМИ на миграцию становится более реалистичным. Национальный план интеграции, предложенный к рассмотрению в 2006 г., позволил наладить диалог с участием всех основных заинтересованных сторон в сфере интеграции и, конечно, представителей СМИ. Ряд СМИ по собственной инициативе приняли на себя обязательства о более объективном освещении проблем мигрантов в объективах видеокамер и на страницах газет.

Эксперты заметили положительную динамику в освещении мигрантов в СМИ еще до начала Федеральным правительством диалога заинтересованных сторон. Так, в подборке газет за 1996 г. 42% статей, где упоминаются мигранты, носили негативный характер; в 2006 г. их доля снизилась до 30% (Ibid.). Со временем улучшился имидж практически всех групп мигрантов. Исключение составляет исламская тематика, которая освещается в СМИ преимущественно в негативном ключе.

### *Вклад гражданского общества*

Государственная власть и СМИ играют важную роль в формировании в обществе представлений об этносах, культурах и религиях. Еще одним сильным и независимым участником этого процесса выступает гражданское общество. Его представители участвуют в общественно-политическом дискурсе и таким образом оказывают влияние, с одной стороны, на имидж мигрантов и их восприятие, с другой — на национальную идентичность.

Одной из таких организаций гражданского общества является Германский фонд интеграции (далее — Фонд). Он был создан в 2008 г. Ассоциацией издателей журналов Германии с целью оказания положительного влияния на риторику в сфере миграции и интеграции. Фонд представляет собой частную независимую организацию. Его миссия — активное содействие развитию открытого и плюралистического об-

щества, в котором иммиграция и интеграция рассматриваются как благо. К основным направлениям деятельности относятся интеграция в области образования и на рынке труда. Фонд занимается распространением успешного опыта и конкретных примеров интеграции, содействует установлению диалога между мигрантами и коренными жителями, оказывает поддержку мигрантам в получении образования и трудоустройстве.

Фонд активно поддерживает языковую политику как эффективный механизм интеграции. В Германии до 2008 г. широко обсуждался вопрос обучения немецкому языку в процессе интеграции. Тогда мнение о предоставлении всем мигрантам возможностей для обучения разделяли далеко не все. Общественные дискуссии завершились инициативой сделать изучение языка обязательным для мигрантов, и сейчас в поддержку этой инициативы государство предлагает бесплатные языковые курсы (*Integrationskurse*).

В 2010 г. во время общественного обсуждения требований к уровню языковой компетенции обучающихся Фонд начал рекламную кампанию в печатных СМИ, направленную на привлечение мигрантов к посещению языковых курсов. Фонд, являясь актором гражданского общества, способствовал пониманию важности владения языком на достаточном уровне для успешной интеграции.

В 2012 г. Фонд открыл стипендиальную программу для молодых мигрантов. Ежегодно в рамках программы 150 человек получают возможность пройти тренинги по своему выбору и индивидуальное обучение с наставником. Наставничество — один из главных факторов успеха программы. Например, официальный представитель правительства ФРГ Штеффен Зайберт и заместитель министра иностранных дел Германии Мария Бёмер уделяют часть своего времени выполнению функции наставников стипендиатов программы «Иди своей дорогой» («*GEH DEINEN WEG*»). С помощью программы Фонд расширяет возможности молодых людей из числа мигрантов и обучает стипендиатов средствам защиты от дискриминации.

Совместно с обучающимися Фонд участвует в освещении успешных примеров интеграции в СМИ. Сегодня Фонд занимается продвижением общественной кампании «Я — это тоже Германия» (*Auch ich bin Deutschland*), которую начали стипендиаты Фонда. В социальных сетях они публикуют истории доброжелательного отношения к мигрантам, а также факты дискриминации. Данная кампания, главным образом, направлена на привлечение внимания к дискриминации в отношении мигрантов в повседневной жизни<sup>6</sup>.

## Заключение

Перемены возможны. В течение последних 30 лет отношение к мигрантам в Германии постепенно менялось. Очень долго общество не уделяло должного внимания вопросам интеграции, поэтому прогресс в этой сфере был минимальным. Приезжавшие в Германию в 50–70-е гг. мигранты обладали низкой профессиональной квалификацией, выполняли низкооплачиваемую работу, и их возможности интегрироваться в немецкое общество были ограничены. С недавнего времени в

Германии стали задумываться о реализации политики интеграции мигрантов, в основу которой были положены принципы открытости и комплексности. Возможно, сами мигранты пока не ощущают пользы этого нового курса, поскольку, несмотря на положительную динамику по многим направлениям, они по-прежнему зачастую испытывают поражения в правах. Тем не менее их дети уже сейчас могут пользоваться преимуществами этого нового гостеприимного подхода к интеграции.

## Примечания

1. Наиболее многочисленные группы мигрантов происходят из Турции (17,2%), Польши (7,2%), России (7,5%) и Италии (4,9%). Выходцы из Турции являются самой крупной и, пожалуй, самой заметной группой иммигрантов в Германии. Турецкое сообщество достаточно хорошо представлено на уровне диаспор и сегодня формирует облик ряда городов.

2. В 2013 г. в Германии была основана новая партия популистского толка «Альтернатива для Германии» (*Alternative für Deutschland — AfD*). Она была создана как партия евроскептиков с единственной целью возврата к использованию национальных валют, но быстро превратилась в площадку для распространения националистских и «патриотических» заявлений. Осенью 2014 г. Луц Бахман создал движение «Патриотические европейцы против исламизации Запада» (ПЕГИДА) (*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes, PEGIDA*), которое впервые заявило о себе в ходе охвативших на тот момент Дрезден демонстраций в поддержку курдов. Демонстрации ПЕГИДА проходили каждую неделю и приобретали все больший размах, привлекая внимание местных и зарубежных СМИ. В этой связи Государственный департамент США даже выпустил предостережение для граждан, выезжающих за рубеж в регионы Восточной Германии. Пример ПЕГИДА быстро подхватили другие города Германии: каждую неделю там начали проводить антиисламские митинги. Однако эти демонстрации вызвали обратный процесс в форме движения в поддержку толерантности, плюрализма и борьбы с расизмом. В большинстве городов к данному движению присоединилось гораздо больше людей, чем к движению ПЕГИДА.

3. Эта проблематика стала особенно актуальной после объединения Западной и Восточной Германии в 1990 г.

4. Неслучайно участники антиисламских протестов, прокатившихся зимой 2014–2015 гг. в Дрездене и других городах, причисляющие себя к движению ПЕГИДА, окрестили СМИ «лживой прессой», заявив, что освещение интеграционных и миграционных процессов в Германии является необъективным.

5. Вышедшая в 2010 г. книга Тило Сарацина «Германия: самоликвидация» (Sarrazin, 2010) вызвала большой резонанс, открыто указав на проблемы, которые связаны или могут быть связаны с сообщениями мигрантов. В частности, Сарацин отмечает, что мигранты, как правило, добиваются меньших успехов в получении образования, имеют проблемы с трудоустройством и отличаются большей склонностью к правонарушениям. Хотя многие факты статистики, о которых говорится в книге, обсуждались годами ранее еще до ее появления, Сарацин связал негативные факторы напрямую с иммигрантами. В научной среде его тезисы не получили значительной поддержки, а в обществе их приняли с большим одобрением.

6. Например, вопрос: «А откуда вы на самом деле?», обращенный к человеку, который внешне не похож на немца, порой задается не из интереса к происхождению, а с целью унижить его.

## Литература

Dernbach A. 30 Prozent der Neugeborenen sind Migrantenkinder // Der Tagesspiegel, 2010. July 15 // <http://www.tagesspiegel.de/politik/statistik-30-prozent-der-neugeborenen-sind-migrantenkinder/1883768.html> (дата обращения: 12.09.2015).

- Geißler R.* Migration, Integration und Medien // Bundeszentrale für Politische Bildung, 2014. October 6 // <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/medienpolitik/172752/migration-integration-und-medien?p=all> (дата обращения: 28.08. 2015).
- Krings G.* Die Einbürgerung im Integrationsprozess // Neue Impulse für die Integrationspolitik / ed. by M. Borchard, and K. Senge. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. P. 101–113.
- Sarrazin T.* Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen. München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2010.
- Statistisches Bundesamt // Zahl der Zuwanderer in Deutschland so hoch wie noch nie. 2015 // <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html> (дата обращения: 16.09. 2015).

## Об авторах

**Сергей Николаевич Абашин**, д-р ист. наук, именной профессор по антропологии миграции в Европейском университете в Санкт-Петербурге. С 1990 по 2013 г. работал в Институте этнологии и антропологии Российской академии наук, проводил полевые исследования в Узбекистане, Таджикистане, Киргизии и Казахстане. Является автором монографий «Национализмы в Средней Азии: в поисках идентичности» и «Советский кишлак: между колониализмом и модернизацией».

**Валерий Алексеевич Ачкасов**, д-р полит. наук, профессор и заведующий кафедрой этнополитологии факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета. Проф. Ачкасов является автором более 250 публикаций, а также автором одного из первых учебников на русском языке по этнополитологии, освещающих теоретические вопросы этнической и национальной идентичности, проблемы реализации мультикультурализма и обеспечения национальной безопасности в полиэтничных государствах. В его последней книге «Политика идентичности мультиэтничных государств в контексте решения проблемы безопасности» освещаются вопросы этнической и национальной идентичности, а также проблемы реализации мультикультурализма в мультиэтничных государствах.

**Ингрид Вилкенс**, д-р экон. наук, имеет также научную степень в области социологии. Проводила научные исследования в университетах Гамбурга (1989–1995 гг.), Гёттингена (1999–2002 гг.) и Нюрнберга (2004–2005 гг.) и в Научно-исследовательском институте социологических исследований университета Геттингена (1997–1998 гг.), Институте исследований в области занятости в Нюрнберге (2002–2004 гг.), в Институте социальной работы и социального образования во Франкфурте-на-Майне (2007–2009 гг.). С 2005 по 2006 г. работала приглашенным научным сотрудником Научно-исследовательского центра по социальной политике в Сиднее. С 2009 по 2014 г. возглавляла Отдел интеграционных исследований в Министерстве юстиции, интеграции и по европейским вопросам земли Гессен. С 2014 г. она занимает тот же пост в Министерстве по социальным вопросам и интеграции земли Гессен.

**Ольга Гулина**, канд. юрид. наук (2002 г., Россия), д-р права (2010 г., Германия), директор и основатель РУСМПИ — Института миграционной политики, эксперт Российского совета по международным делам и член сети «Миграция в ЕС». Является автором работ по вопросам, связанным с миграционной политикой в странах ЕС и СНГ.



**Ян (Йоханнес) Кремерс**, почетный д-р, старший научный сотрудник Амстердамского Института перспективных социально-трудовых исследований (Амстердамский университет) и юридического факультета Тильбургского университета (кафедра социального права и социальной политики). Ранее возглавлял один из европейских профсоюзов, был депутатом Европейского парламента. Является автором книги «В поисках дешевой рабочей силы в Европе» (i-books, 2011), соавтором коллективной монографии «Десятилетний опыт работы в европейской компании» (в соавторстве с С. Витолой и М. Столлтбом, 2013), а также «Длинная и извилистая дорога к рабочему месту без асбеста» (i-books). В ноябре 2013 г. он получил степень почетного доктора (D. Litt) в Вестминстерском университете «за весомый вклад в развитие европейской социальной политики». В Тильбургском университете он возглавляет исследовательский проект по трудовой миграции (INT-AR, <https://www.tilburguniversity.edu/about/schools/law/intar/>). Является членом SEEurope и GOODCORP, занимающихся проблемами корпоративного управления ([www.worker-participation.eu/European-Company](http://www.worker-participation.eu/European-Company)). Основные научные интересы: свобода перемещения рабочей силы и система социальной защиты в Европе, участие работников в корпоративном управлении, изменение структуры занятости и общие проблемы рынка труда ЕС.

**Ганс Дитрих фон Леффельхольц** получил степени магистра и доктора в области экономики в университете Эрланген Нюрнберг (Германия). До своего выхода на пенсию 1 мая 2014 г. работал в качестве главного экономиста в Федеральном ведомстве по делам миграции и беженцев в Германии. Там он создал и возглавил научно-исследовательский отдел, который ориентирован на изучение краткосрочных и долгосрочных экономических процессов миграции и интеграции. Последнее десятилетие посвятил изучению миграции и интеграции высококвалифицированных мигрантов. Особое значение придавал оценке и фактологическому анализу различных групп мигрантов в Германии при осуществлении консультирования в рамках реализации нового Закона об иммиграции в Германии (2005 г.) и директив ЕС.

**Владимир Сергеевич Малахов**, д-р полит. наук, профессор, директор Центра теоретической и прикладной политологии Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС), преподаватель Московской высшей школы социальных и экономических наук (МВШСЭН), ведущий научный сотрудник Института философии Российской академии наук (РАН). Автор книг «Скромное обаяние расизма», «Национализм как политическая идеология», «Государство в условиях глобализации», «Понаехали тут: очерки о национализме, расизме и культурном плюрализме», «Культурные различия и политические границы в эпоху глобальных миграций», «Интеграция мигрантов: концепции и практики».

**Владимир Изявич Мукомель**, д-р социол. наук, руководитель Сектора изучения миграционных и интеграционных процессов Института социологии Российской академии наук, директор Центра этнополитических и региональных исследова-

ний. В 1990-х гг. работал в Администрации Президента России (главный аналитик Аналитического центра при Президенте РФ, советник Совета безопасности). Автор около 230 научных публикаций, автор и редактор 22 книг. Основные научные интересы: миграционные процессы и миграционная политика, трудовая миграция, интеграция мигрантов, этническая политика, этнодемография.

**Ферри Пауш** является исполнительным директором Германского фонда интеграции. Получил степень магистра делового администрирования в Университете Отто Фридриха в Бамберге, степень магистра международных отношений в Колумбийском университете, после чего работал в Совете по международным отношениям, Миссии Организации Объединенных Наций в Косово и в Ассоциации немецкой промышленности. Он является членом Германского совета по международным отношениям и входит в топ-40 рейтинга молодых лидеров Германии по версии издания Capital и топ-100 рейтинга молодых лидеров по версии издания GQ (Германия).

**Марья Сергеевна Розанова**, канд. филос. наук, профессор и советник ректора Российского государственного гидрометеорологического университета (Санкт-Петербург). С 2004 по 2009 г. преподавала в Северо-Западной академии государственной службы, с 2009 по 2013 г. являлась директором Центра межкультурного диалога и сопровождения социокультурной интеграции в Государственной морской академии им. адмирала С.О. Макарова. С 2007 г. возглавляет Центр гражданских, социальных, научных и культурных инициатив «СТРАТЕГИЯ» ([www.org-strategia.org](http://www.org-strategia.org)), который специализируется на широком спектре вопросов, связанных с развитием международного академического сотрудничества и взаимодействия, а также с интеграцией мигрантов в современной России. Является автором работ, посвященных миграционным процессам в современной России и в Санкт-Петербурге, миграционной политике и интеграции мигрантов (в том числе монографии «Идентичности в эпоху глобальных миграций» (соавтор — С.В. Акопов) и «Migration Processes and Challenges in Contemporary Russia. St. Petersburg Case Study» [Миграционные процессы и вызовы в современной России (на примере Санкт-Петербурга)]. Основные публикации: <https://spbu.academia.edu/MaryaRozanova>.

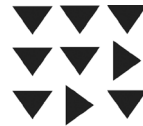
**Фридрих Хекманн**, д-р, почетный профессор социологии и директор Европейского форума миграционных исследований в Университете Отто Фридриха в Бамберге. Изучал социологию, историю и экономику в университетах Мюнстера, Киля, Лоуренса (США) и Эрланген-Нюрнберга. Получил степень магистра в области социологии в Университете Канзаса в г. Лоренс в 1967 г. и степень доктора наук (PhD) в Университете Эрланген-Нюрнберг в 1972 г., где он работал в качестве ассистента и исследователя. С 1982 по 1992 г. работал в должности профессора социологии в Гамбургской Школе экономики и политических наук. С 1992 г. является профессором в Университете Отто Фридриха в Бамберге. В качестве советника и консультанта-эксперта оказывал консультационные услуги по вопросам миграции и интеграции мигрантов в структурах ЕС, в Федеральном Парламенте и Федеральном Правительстве Германии, правительствах земель, городов и в некоммерческих орга-

низациях. Основные научные интересы: миграция, межнациональные отношения, интеграция мигрантов, социализация, социальная структура Германии и социологическая теория.



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**СТРАТЕГИЯ**  
Центр гражданских, социальных, научных и культурных инициатив



europaean  
forum for  
migration studies  
(efms)®

## Об организаторах

### Санкт-Петербургский государственный университет (факультет политологии, кафедра этнополитологии)

Санкт-Петербургский государственный университет — старейший вуз России, основанный в 1724 г. За 291 год существования СПбГУ закрепил за собой право называться также одним из лучших вузов России: богатое историческое прошлое, современная широкая исследовательская деятельность, активное развитие и новаторство позволяют СПбГУ находиться на передовых рубежах российской науки. На сегодняшний день в Санкт-Петербургском университете обучаются более 30 тыс. студентов, работают 13 тыс. сотрудников и 6 тыс. преподавателей.

Открытие кафедры этнополитологии в 2015 г. было обусловлено логикой становления и развития политической науки в России, предполагающей освоение не только наиболее значимых достижений западной этнополитологии, но и перенесение акцента на исследование этнополитических процессов в современной России и мире. В условиях глобализационных процессов профессиональное изучение этнополитических процессов и государственной национальной политики, подготовка высококвалифицированных специалистов-этнополитологов для институтов, реализующих государственную национальную политику, представляется чрезвычайно важной государственной задачей. Кафедра этнополитологии является одной из важнейших кафедр факультета политологии. Кафедра осуществляет подготовку по дисциплинам «Этнополитология», «Этнополитические процессы в России», «Этнополитические проблемы Европы», «Иммиграционная политика в современном глобальном мире», «Этнополитические конфликты и этнополитическая мобилизация», «Иммиграционная политика государств Европейского союза: опыт для России» и др.

### Фонд имени Фридриха Эберта в Российской Федерации

Фонд имени Фридриха Эберта является старейшим политическим фондом Германии. Со дня своего основания в 1925 г. Фонд занимается продвижением в жизнь основополагающих идеалов и ценностей социал-демократии: свободы, справедливости, солидарности. Фонд работает в тесной связи с социал-демократами и организациями свободных профсоюзов. Являясь некоммерческой организацией, Фонд организует свою деятельность, основываясь на принципах самостоятельности и независимости.

Фонд содействует развитию:

- свободного общества, основанного на принципах солидарности и предоставляющего всем своим гражданам возможность участвовать в политической, экономической, социальной и культурной жизни независимо от своего происхождения, пола или религиозных убеждений;
- демократии, устойчивого экономического роста и наличия для всех граждан достойной работы;
- социально-ориентированного государства с развитой системой образования и здравоохранения, которое в то же время борется с бедностью и обеспечивает защиту от тяжелых испытаний и трудностей, с которыми приходится сталкиваться его гражданам в жизни.

### Центр гражданских, социальных, научных и культурных инициатив «СТРАТЕГИЯ»

Санкт-Петербургская общественная организация «Центр гражданских, социальных, научных и культурных инициатив “СТРАТЕГИЯ”» была создана в 2007 г. в Санкт-Петербурге. «СТРАТЕГИЯ» ориентирована на реализацию социально значимых комплексных проектов в области миграционной и интеграционной политики, изучение механизмов регулирования этносоциальных процессов, гармонизации межэтнических и межкультурных отношений. Особое внимание уделяется международному и межрегиональному взаимодействию для совместного решения актуальных проблем.

К основным направлениям деятельности «СТРАТЕГИИ» относится проведение научных исследований, организация международных и межрегиональных научно-практических конференций, семинаров и круглых столов, издательская деятельность, осуществление программ межрегионального обмена, взаимодействие со средствами массовой информации. Организация прикладывает все усилия для реализации инициатив, направленных на построение прочных основ межкультурного диалога и международного сотрудничества.

### Европейский форум миграционных исследований (efms)

Европейский форум миграционных исследований является научным институтом Университета Отто Фридриха в Бамберге (Германия). Он был создан в 1993 г. и специализируется на проблемах миграции и интеграции мигрантов в Европе. Форум проводит научные исследования, осуществляет консультирование по вопросам миграционной политики, проводит экспертные опросы, готовит экспертные заключения, а также осуществляет образовательную деятельность.

Основная цель работы Европейского форума миграционных исследований — внести вклад в реализацию эффективной и гуманной миграционной политики и политики интеграции мигрантов в Германии и странах Европейского союза.



Научное издание

ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ  
И ПОЛИТИКА ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ  
В ГЕРМАНИИ И РОССИИ

Издательство «Скифия-принт».  
Санкт-Петербург, ул. Большая Пушкарская, д. 10

Редактор и составитель *М. С. Розанова*.  
Перевод с английского языка — *М. С. Розанова и А. Б. Лесохин*.  
Верстка — *Е. Ю. Кузьменок*  
Корректор *Т. К. Добриян*

Подписано в печать 15.08.2016. Заказ № 3953.  
Формат 70 × 100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 15,48. Тираж 300 экз.

Отпечатано в типографии «Скифия-принт».  
Санкт-Петербург, ул. Большая Пушкарская, д. 10