

УДК 341.215.43

Н. В. Копыткова

канд. юрид. наук, доц.

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В данной статье анализируются социальные и правовые аспекты интеграции мигрантов. Исследуются международные акты и национальное законодательство отдельных стран по вопросам адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество. Предлагается разработка специальных правовых и организационных механизмов интеграции мигрантов в Республике Беларусь.

Важными элементами государственной миграционной политики является содействие адаптации и интеграции мигрантов, формирование устойчивых основ взаимодействия между мигрантами и принимающим обществом. Это обуславливает необходимость комплексного решения задач регулирования миграции, что предполагает, в том

числе, и разработку мер правового характера по содействию адаптации иммигрантов и их интеграции в общество.

Интеграция признает различия, но требует от мигрантов, равно как и от граждан, сотрудничества и чувства сопричастности к проблемам общества и государства, взаимного уважения и желания приспособляться друг к другу.

Именно такой вывод можно сделать исходя из содержания ст. 34 Конвенции ООН О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: «Ничто ... не освобождает трудящихся-мигрантов и членов их семей от обязательства соблюдать законы и правила любого государства транзита и государства работы по найму или от обязательства уважать культурную самобытность жителей таких государств» [1].

Зачастую нежелание большинства переселенцев ассимилироваться не позволяют интегрировать их в новое сообщество. Успех процессов интеграции и адаптации будет зависеть во многом от того, будут ли мигранты осознавать себя частью этого сообщества и принимать его нормы, ценности и традиции.

Социологи выделяют четыре базовые адаптационные стратегии, которые используются мигрантами: 1. стратегия минимальной зависимости от обмена с внешней средой; 2. стратегия «культурной колонизации» характеризуется активным проявлением у «пришельцев» этноцентризма и интолерантности; 3. ассимиляция, предполагающая отказ мигрантов (добровольный или вынужденный) от родной культуры и полную идентификацию («растворение») с новым этнокультурным сообществом; 4. интеграция считается наиболее предпочтительной и успешной стратегией адаптации, которая заключается в сохранении меньшинствами приверженности своей культуре и параллельном принятии ими иных культурных атрибутов. Данная модель предполагает активизацию паритетного межкультурного диалога между мигрантами и доминирующим этническим большинством, взаимное приспособление друг к другу: «когда меньшинствам необходимо усвоить базовые ценности, нормы, знания и образцы новой социокультурной среды, а принимающему сообществу – адаптировать свои социальные институты к потребностям и запросам всех составляющих его этнических групп» [2].

В основе модели интеграции лежит «мультикультуралистский» подход. «Мультикультурализм» (мультикультурность) является синонимом категорий культурного разнообразия, сосуществования или взаимодействия культур, культурной полифонии. Совершенно справедливо замечает профессор Лондонской школы экономики Чандрани

Кукатас: «Культурное многообразие зачастую приводит к конфликтам. У многих людей существуют устоявшиеся мнения о том, что считать правильным и неправильным, хорошим и плохим, и потому они не готовы с легкостью изменить свое поведение и образ мысли. К разнообразию следует не просто относиться толерантно – его нужно укреплять, поощрять и поддерживать, как финансовыми средствами (при необходимости), так и путем предоставления культурным меньшинствам особых прав» [3].

Определяющими для процесса вхождения мигрантов в принимающее сообщество являются ориентация на культурное сближение и знание языка страны, где они оседают. Зачастую, религия становится фактором, обеспечивающим почву для столкновений, поскольку иная религия (в частности ислам, доминирующий среди мигрантов в страны Европы), может носить более жесткий и консервативный характер. По мнению Заречневой П. «Одной из главных ошибок руководств европейских государств является дистанцирование от христианской традиции, а также непонимание принципиальной разницы между христианством и исламом. Отдаляющаяся от христианской религии Европа пытается подходить к решению проблем мигрантов с позиций толерантности и мультикультурализма, полагая, что переселенцы, вкусив ее плоды, отдадут предпочтение светским ценностям, что в корне неверно» [4].

Интеграция мигрантов в новое для них общество предусматривает комплекс мер на международном, национальном и местном уровнях. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей содержит обязательства государств по содействию мигрантам их адаптации и скорейшему включению в общественную и культурную жизнь принимающего государства. Так, ст. 31 Конвенции гласит:

1. Государства-участники обеспечивают уважение культурной самобытности трудящихся-мигрантов и членов их семей и не препятствуют им поддерживать культурные связи с государством их происхождения.

2. Государства-участники могут принимать соответствующие меры в целях оказания помощи и содействия усилиям в этом отношении.

В ст. 41 Конвенции сказано: 1. Трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право участвовать в общественной жизни государства своего пребывания, избирать и быть избранными в этом государстве в соответствии с законодательством этого государства. 2. Государства, которых это касается, содействуют, по мере необходимости и в соответствии со своим законодательством, осуществлению этих прав [1].

Основными стратегическими направлениями миграционной деятельности ЮНЕСКО считает: содействие распространению толерантного отношения к мигрантам; помощь в выработке более совершенной политики, учитывающей вопросы культурного разнообразия и способствующей развитию социальной сплоченности [5].

Еще до обострения миграционного кризиса в 2015 году Европейская комиссия Евросоюза уделяла значительное внимание этим вопросам. В 2011 году была принята Европейская программа интеграции граждан третьих стран, в которой делается акцент на необходимости начинать этот процесс с самого нижнего – локального – уровня, что обеспечивает более успешное вовлечение мигрантов в культурную, социальную и экономическую жизнь общества. Программа включает языковые курсы, подключение принимающего общества к интеграции, участие мигрантов в общественной жизни. Страны ЕС используют методы, направленные на культурно-социальную интеграцию мигрантов: мероприятия в спортивной сфере, семинары для мигрантов по широкому кругу направлений (культура, межконфессиональная коммуникация, сфера занятости и т. п.).

Под эгидой Еврокомиссии осуществляется программа помощи женщинам-мигранткам, пострадавшим от какого-либо проявления насилия, включающая психологическую помощь, а также программа помощи женщинам, подвергающимся насилию в семье.

Европейская комиссия содействует обмену опытом по вопросам интеграции мигрантов, в частности и через существующие уже давно образовательные программы. Среди них - «Erasmus+», которая включает межуниверситетские обмены в странах - членах ЕС и других европейских государствах и в настоящее время имеет специальное направление помощи беженцам.

В большинстве экономически развитых стран содействие интеграции мигрантов осуществляется с помощью использования программно-целевого метода. Целевые программы – эффективный метод управления миграционными процессами на разных стадиях их развития: на стадии формирования потенциальной миграции; на стадии переселений мигрантов; на стадии их адаптации; для выявления нелегальных (незаконных) мигрантов и пресечения нелегальных (незаконных) переселений.

Так, еще в 2002 году правительством Германии был учрежден «Европейско-исламский диалог», целью которого стало установление взаимопонимания между Европой и исламским миром. Среди проводимых мероприятий - семинары в области СМИ и курсы по повышению квалификации, программа обмена студентами «Cross Culture

Praktika». В 2010-2012 годах в стране был разработан новый Национальный план действий по интеграции, согласно которому интеграция мигрантов становится обязательной и долгосрочной задачей для всех без исключения институтов. Сегодня в ФРГ существуют специальные культурные «подготовительные курсы» для беженцев, включающие общую информацию о жизни в стране, федеральном правительстве, правовом статусе беженцев, жилье, натурализации, а также изучение основ языка [6].

На местном уровне в Германии представлена широкая сеть учреждений и организаций, занимающихся вопросами интеграции: советы по делам иностранцев, советы по интеграции, институты городских и земельных уполномоченных по вопросам интеграции. Выработка советами решений осуществляется посредством консультаций с местными организациями мигрантов. Советы, избираемые самими мигрантами, участвуют в обсуждении всех ключевых аспектов местной интеграционной политики. В последнее время широкое распространение получают интеграционные проекты на местном уровне, направленные на включение мигрантов в политическую и социальную жизнь.

В основе британской миграционной модели лежит идея интеграции мигрантов через приобщение их к либеральным ценностям. Именно на это направлены программы адаптации, тогда как по сравнению с другими странами ЕС языковые вопросы отнесены на второй план. В стране осуществляется особая программа культурной и языковой интеграции, включающая образовательные курсы [6].

В связи с обострением миграционного кризиса в Европе постепенно внедряется практика «гражданской интеграции», при которой мигрантам предоставляется определенный уровень социально-экономических прав при условии сохранения баланса между их правами и обязанностями по отношению к принимающему сообществу. Стало очевидным, что политика «мультикультурализма» не оправдывает себя, т. к. предполагает слишком большое влияние этнических общин на основную культуру. Как замечает российский политолог Сибиряков С.: «даже такая гостеприимная для иммигрантов страна, как Германия признала, что «мультикультуралистский» подход, согласно которому мы просто живем бок о бок, и все довольны, полностью провалился» [7].

По данным Национального статистического комитета, в 2015 г. в Беларусь прибыло 28 349 мигрантов, за январь-декабрь 2016 года – 21 038 [8] Национальная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы (далее –

Национальная программа) предусматривает обеспечить к 2020 году миграционный прирост в 70 тысяч человек [9].

Беларусь заинтересована в миграционном приросте, так как это нужно для приостановки процесса депопуляции (стабильное сокращение численности населения). На данный момент, для Республики Беларусь проблема миграции не является приоритетной. Однако вступление Республики Беларусь в различные межгосударственные объединения может повлечь за собой поток нелегальных мигрантов. Так, создание Евразийского экономического союза (ЕАЭС) предполагает тесную экономическую интеграцию стран-членов этого объединения, включая сближение законодательств, обеспечение свободного перемещения рабочей силы, товаров, капиталов. Поэтому, уже сегодня, постоянно действующие органы ЕАЭС должны предпринимать согласованные меры по вопросам интеграции. На национальном уровне это предполагает согласование действий между различными уровнями органов государственного управления, а на уровне ЕАЭС – развитие сотрудничества и налаживание контактов между соответствующими государственными органами и учреждениями, государств, входящих в данное объединение.

Согласно Национальной программе, одним из условий эффективности внешней миграционной политики является «создание благоприятной среды для социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в белорусское общество». В соответствии с Национальной программой (Приложение № 6), в 2016 и 2017 гг. должен быть разработан комплекс интеграционных мер для иностранцев, в том числе беженцев, по их адаптации в белорусское общество с перспективой трудоустройства [9]. Это означает, что должны быть созданы условия для адаптации и интеграции мигрантов, при этом важным фактором должны стать правовые механизмы по защите прав, свобод и обеспечению их социальной защищенности. Для самих мигрантов – это не менее сложная задача, связанная с восприятием новой культуры, созданием социальных связей, достижением определенного экономического статуса.

Миграционные процессы в Беларуси принципиально не отличаются от аналогичных процессов в соседних странах. Можно предположить, что и в Беларуси в будущем может быть их обострение, поэтому необходимо учесть положительный и негативный опыт европейских стран и, уже сегодня, быть готовыми к возможным проблемам.

В первую очередь необходимо внести изменения в организацию правового регулирования миграционных процессов. При разработке правовых актов и организационных мероприятий нужно учитывать,

что интеграция мигрантов – это двусторонний процесс: он касается не только обязательств принимающего государства, но и предполагает наличие обязанностей мигрантов. В Республике Беларусь целесообразно разработать политический документ, в котором будут определены цели и конкретные меры, касающиеся интеграции мигрантов, при этом акцент должен быть сделан на языковом вопросе. В нашей стране существует либеральный подход к иностранным гражданам, которые имеют широкие возможности жить и работать в Беларуси. Однако, наряду с предоставлением определенного круга социальных прав и гарантий, необходимо установить ряд требований в отношении мигрантов, не соблюдение которых должно быть основанием для отказа мигранту в долговременном пребывании в стране. В частности, речь идет о знании государственного языка страны пребывания. Большинство стран требуют от мигрантов доказательства знания соответствующего языка для того, чтобы получить разрешение на работу, вид на жительство или получить гражданство. В Республике Беларусь знание одного из государственных языков на уровне общения требуется лишь в том случае, когда данное лицо хочет получить белорусское гражданство. Знание языка принимающей страны является особенно важным для успешной интеграции мигрантов в местное общество.

В стране может быть разработан комплекс правовых льгот, которые будут иметь только законопослушные мигранты. В частности, представляется целесообразным разработать систему льгот и услуг, которая будет доступна только для тех мигрантов, которые добровольно явились в подразделение по гражданству и миграции и своевременно зарегистрировались.

Ключевое значение имеет религиозный фактор, обуславливающий глубокие ментальные различия. Это весьма сложный вопрос, заслуживающий отдельного внимания, однако придерживаясь принципа толерантности в данном вопросе, нельзя дистанцироваться от христианской религии, христианских традиций, а также светских правил, принятых в нашем обществе. Нужны специальные программы, направленные на понимание нашей религии и восприятие нашей культуры на принципе взаимного уважения. Акцент должен делаться на максимальном вкладе самих мигрантов в процесс интеграции в принимающее общество.

Меры по социально-культурной интеграции мигрантов должны носить комплексный, системный характер. Необходимы целевые программы по языковой и социально-культурной адаптации мигрантов (как в отношении детей, так и взрослых). Участие в интеграционных программах должно носить обязательный характер для многих

категорий мигрантов. Нормы об адаптации и интеграции мигрантов должны найти свое закрепление в законах Республики Беларусь, в частности в Законе «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства».

Многонациональное и толерантное население Республики Беларусь в целом позитивно воспринимает интернациональную миграцию. Однако, учитывая прогнозируемое увеличение иммиграционного потока, следует держать эту проблему под контролем и не допускать каких бы то ни было конфликтов между самими мигрантами и между приезжими и гражданами Беларуси. Следует проводить постоянную работу через средства массовой информации по предупреждению неприятия иммигрантов белорусским обществом. Мерами организационного характера может стать создание специальных органов самоуправления, в частности советов по интеграции, избираемых самими мигрантами, на которых, совместно с представителями территориальных миграционных органов, обсуждались бы вопросы местной интеграционной политики. Определенное значение в данном контексте могла бы иметь работа волонтеров с беженцами, в ходе которой могут быть налажены социальные коммуникации, что способствует установлению диалога между мигрантами и местными гражданами.

На международном уровне комплексное включение интеграции должно стать неотъемлемой частью процесса формирования и проведения политики в широком спектре направлений политики ЕАЭС.

Список использованных источников

1. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2561306> – Дата доступа: 15.02.2017.

2. Южанин, М. А. О социокультурной адаптации в иноэтнической среде: концептуальные подходы к анализу. URL [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://2008.isras.ru/files/File/>. – Дата доступа: 23.02.2017.

3. Чандрян, Кукатас Теоретические основы мультикультурализма [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.studfiles.ru/preview/4367840/>. – Дата доступа: 23.02.2017.

4. Заречнева, П. Еврабия: возможна ли интеграция мигрантов в европейское сообщество? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://csef.ru/ru/politica-i-geopolitica/500/evrabiya-vozmozhna-li-integracziya-migrantov-v-evropejskoe-soobshhestvo-7197>. – Дата доступа: 15.02.2017.

5. Программа ЮНЕСКО по международной миграции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://studydoc.ru/download/843836>. – Дата доступа: 07.03.2017.

6. Гаврилова, С., Закаурцева, Т. Культурно-социальная интеграция мигрантов в Европейском союзе (На примере Германии, Великобритании, Дании) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1721>. – Дата доступа: 10.03.2017.

7. Сибиряков, С. Германское правительство признает провал мультикультурной политики [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.russian.kiev.ua/print.php?id=11605114><http://www.russian.kiev.ua/print.php?id=11605114>. – Дата доступа: 10.03.2017.

8. Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Общие итоги миграции населения [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/demografiya_2/g/obschie-itogi-migratsii-naseleniya-respubliki-belarus/. – Дата доступа: 10.03.2017.

9. Национальная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016 - 2020 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0>. – Дата доступа: 11.03.2017.

This article analyzes social and legal aspects of migrants' integration. The international acts and national legislation of individual countries on the issues of adaptation and integration of migrants in the host society are being studied. The development of special legal and organizational mechanisms for the integration of migrants in the Republic of Belarus is proposed.