

ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В НАЦИОНАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ ПРИНИМАЮЩЕЙ СТРАНЫ

PROBLEMS OF INTEGRATION OF MIGRANTS INTO THE NATIONAL ECONOMY OF THE HOST COUNTRY

T. Ason

Summary: The article analyzes the main issues of the inclusion of migrants in the economy and politics of the receiving state. The author revealed that there are various models for the inclusion of migrants in national communities, and also identified the factors that hinder the process of inclusion. Considerable attention is paid to the complexity of solving the issue of the integration of migrants at the global level, since this aspect, in essence, remains a national problem of separate state.

Keywords: inclusion, migration, host country, government policy, cultural differences, social cohesion, integration of migrants, citizenship.

Асон Татьяна Анатольевна

к.э.н., доцент, ФГБОУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»
(Финансовый Университет)
tatiana_ason@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются основные вопросы инклюзии мигрантов в экономику и политику принимающего государства. Автор выявил, что существуют различные модели включения мигрантов в национальные общины, а также определил факторы, препятствующие процессу инклюзии. Значительное внимание в статье уделено сложности решения вопроса по интеграции мигрантов на глобальном уровне, поскольку данный аспект, по своей сути, остается национальной проблемой отдельного государства.

Ключевые слова: инклюзия, миграция, принимающая страна, государственная политика, культурные различия, социальная сплоченность, интеграция мигрантов, гражданство.

Взаимоотношения между мигрантами и общинами, в которых они проживают, составляют неотъемлемую и важную часть миграционного процесса. Этот процесс принимает психологические и социологические формы, а адаптация мигрантов в принимающих обществах влияет на степень интеграции мигрантов, на их чувство принадлежности. Поселение в новом обществе - временно либо постоянно – требует от мигрантов адаптации к новой культуре, обычаям, социальным ценностям и языку.

В какой степени мигранты, в свою очередь, будут внедряться в страну назначения, зависит от отношения принимающих общин, в том числе от их открытости по отношению к миграции и мигрантам.

Интеграция мигрантов всегда являлась важной частью миграционного явления, однако в современных условиях этот вопрос стал главным на повестке дня.

Во все более глобализированном мире рост абсолютного числа мигрантов за последние 50 лет и диверсификации их происхождения, социально-экономического положения, а также причин миграции привели к социальному, культурному, этническому и религиозному различиям в принимающих экономиках. В результате воздействие миграции на социальную сплоченность той или иной страны и региона стало важной проблемой. Правительства некоторых государств приняли политику инклюзии для установления взаимоотношений между мигрантами и принимающими общинами с целью сохранения социальной сплоченности между людьми. Инклю-

зивная политика принимает различные формы в разных странах, отражая общественные ценности, включая отношение к миграции.

Стоит отметить, что существуют определённые различия по поводу интеграции мигрантов в жизнь общества разных стран. Наряду с мигрантами и государством существует широкий круг субъектов общества – такие, как организации гражданского общества, общины, местные власти, – которые в настоящее время играют очень важную роль в интеграции мигрантов. Кроме того, практически каждый человек имеет возможность публично высказывать свое мнение по вопросам миграции и мигрантов.

В некоторых странах мигранты используются в политических целях, и их рассматривают как вызов национальной самобытности, ценностям, экономической стабильности и безопасности, а также как угроза социальной сплоченности. Антииммигрантские настроения приводят к нетерпимости, дискриминации, расизму, ксенофобии и даже актам насильственного экстремизма в отношении мигрантов, особенно в странах, где национализм, патриотизм и популизм находятся на подъеме. Несмотря на все эти проблемы, органы власти западных стран все же определили важность интеграции мигрантов и социальной сплоченности, выделив данный аспект в отдельную задачу в Глобальном договоре по миграции [4].

Определение понятий “интеграция мигрантов” и “социальная сплоченность” является сложной задачей, по-

сколькo не существует общепризнанных определений. Двусмысленность этих понятий усугубляется частым использованием тесно связанных терминов и трудностью их разграничения.

В широком смысле социальную сплоченность можно определить через такие понятия как «солидарность», «единение», «терпимость» и «гармоничное сосуществование». Это не обязательно связано с миграцией и мигрантами, но в общем плане связано с узами, укрепляющие сообщество воедино через доверие и общие социальные нормы. Хотя эти связи могут быть подорваны неравенством в доходах, этническими или расовыми противоречиями, влияние миграции на социальную сплоченность все чаще подвергается сомнению. Однако, в Европе неравенство в доходах и лишения оказывают большее влияние на социальную сплоченность, чем различия в культуре. Соответственно, социальная сплоченность и интеграция мигрантов тесно связаны между собой. Социальная сплоченность не может быть достигнута в принимающей стране, если какая-то часть населения, в том числе мигранты «исключается» из города, региона, страны. В результате, несмотря на отсутствие универсального определения, инклюзию можно определить, как совокупность социальной сплоченности и интеграции мигрантов в различные социальные сферы, такие как образование, здравоохранение, занятость, жилье, а также гражданское и политическое участие.

Инклюзия влечет за собой процесс взаимной адаптации между мигрантами и принимающими общинами (обществами). Степень интеграции мигрантов зависит от конкретного человека и от обстоятельств, в которых происходит адаптация. Факторы, влияющие на процесс интеграции мигрантов, включают их демографические и личные характеристики (такие как возраст, пол, уровень образования и языковые способности), а также использование социальных сетей. Инклюзия является личным опытом адаптации мигрантов в стране, поскольку она различается у мигрантов и членов их семей и может быть разной даже для различных «групп» мигрантов, таких как беженцы, высококвалифицированные или низкоквалифицированные трудящиеся-мигранты, жертвы торговли людьми или потомки мигрантов. Кроме того, на степень вовлеченности влияют такие факторы как географическое положение страны и время. Соответственно, любая страна и общество будут подходить по-разному к инклюзии, поскольку это зависит от соответствующих исторических, экономических, социокультурных и политических аспектов.

В рамках миграционной политики инклюзия мигрантов может принимать различные формы в зависимости от ценностей страны. Наиболее распространенными моделями национальной политики инклюзии являются модели ассимиляции, мультикультурализма и интеграции.

В широком смысле под ассимиляцией понимается процесс, в ходе которого две или более группы, ранее различавшиеся внутренней организацией, ценностными ориентациями, культурой, создают новую общность, в которой происходит смена групповой самоидентификации, утрачивается ощущение своей самобытности, специфичности [2]. В случае инклюзии, ассимиляцию можно рассматривать как одностороннюю политику, когда мигранты должны полностью принять национальную самобытность и ценности принимающего общества в ущерб своим изначальным. Противоположным понятием выступает мультикультурализм, который ценит культурные различия и принимает низкую степень адаптации мигрантов, желающих сохранить свою культурную самобытность, и высокую степень включения со стороны принимающего общества.

В результате государствами используются различные модели для восстановления баланса между этнокультурными различиями и схожестью народностей. На национальном уровне модель, на которую в основном опираются сегодня, - это модель интеграции, которая находится между ассимиляцией и мультикультурализмом. Эта модель предлагает усредненную степень адаптации мигрантов и включения их в принимающее общество. Хотя общепринятого определения не существует, в целом, под интеграцией понимается двусторонний процесс взаимной адаптации мигрантов и общества, в котором они живут. На местном уровне сложился межкультурный подход к инклюзии, который подчеркивает важность контактов и связей между людьми различного происхождения, как мигрантами, так и гражданами страны. Этот подход опирается на идею, что разнообразие культур является преимуществом, и направлен на создание взаимопонимания для борьбы с дискриминацией и неравенством. Этот политический нарратив берет свое начало в Квебеке в 1980-х годах в ответ на канадскую мультикультурную политику и с тех пор используется в различных городах и районах (например, Испания или Италия) [8].

Измерение уровня интеграции мигрантов в принимающие общества (так называемые «результаты интеграции») является сложной задачей, учитывая различные индивидуальные и ситуативные факторы, влияющие на инклюзию. Тем не менее, важно выявить потенциальные препятствия и разработать и / или переоценить политические меры для более эффективной поддержки интеграции мигрантов.

Язык

Язык считается одним из наиболее важных аспектов включения мигрантов в жизнь общества принимающей страны. Так, 95% европейцев придерживаются мнения, что знание языка принимающей страны имеет особое значение для интеграции мигрантов [8].

Помимо облегчения социального взаимодействия, язык важен для помощи мигрантам в освоении новой окружающей среды, включая здравоохранение, образование, трудоустройство и т.п.

Понимая необходимость знания языка, местные органы власти поддерживают изучение языка с помощью языковых курсов, которые могут быть и обязательными для мигрантов. Языковые курсы иногда являются бесплатными для мигрантов вместе с курсами по гражданской/социальной адаптации, как например, в Швеции и Канаде [3].

В то время как поддержка со стороны государства в изучении языков одних стран является ключевой, языковые требования других являются контрпродуктивными для интеграции мигрантов в национальную экономику. Фактически, страны с более низкими требованиями к языку оказываются наиболее благоприятными для инклюзии мигрантов. Языковые тесты сдерживают мигрантов от подачи заявления на получение определенного статуса, и тем самым не мотивируют осваивать язык. Эти тесты могут также усилить уязвимость, с которой сталкиваются некоторые мигранты, неспособные их пройти в силу различных причин, таких как возраст, грамотность и т.п. Научно доказано, что возраст соотносится со способностью выучить новый язык.

Образование

Наряду с перспективами получить работу, образование может выступать еще одним мотивом для миграции населения. Образование оказывает положительное влияние на занятость мигрантов и их социальную адаптацию в принимающей стране. Для детей-мигрантов доступ к начальному образованию является основным правом человека, независимо от их миграционного статуса. Однако образовательная успеваемость мигрантов намного ниже, чем у коренного населения. Данный фактор зависит от ряда причин, включая их языковые, социально-экономические и культурные особенности и возраст мигрантов.

В докладе MIPEX 2015 отмечается, что мер в области образования для мигрантов недостаточно. Например, четыре миллиона детей-беженцев не посещали школу в 2017 году из 7,4 млн. детей школьного возраста [6].

Что касается детей-мигрантов, важно их полное включение в национальные системы образования. Так, Турция ранее взяла на себя обязательство обеспечить всем сирийским детям-беженцам посещение центров временного обучения согласно национальной системе образования к 2020 году. [6]

Однако, административные формальности в некоторых странах создают препятствия для мигрантов зачис-

лять своих детей в школы, особенно, если им не хватает каких-либо документов.

В обязанности школ входит сообщать властям о детях-мигрантах с неурегулированным статусом, а также предоставлять государственным органам данные о детях, тем самым удерживая детей-мигрантов от посещения школы из-за опасений депортации. Для того, чтобы обеспечить зачисление детей мигрантов в школы, в некоторых странах были установлены барьеры между иммиграционными властями и школами. Например, в Германии с 2011 году была отменена обязанность школ раскрывать данные об учениках полиции.

Состав классов также играет роль, так как высокая концентрация детей-мигрантов отрицательно влияет на их школьные результаты. Вполне вероятно, что цифровые технологии могли бы способствовать сокращению разрыва в освоении образовательных программ детей-мигрантов и коренных жителей, помогая детям – мигрантам при выполнении школьных заданий дома через доступ к учебным материалам на их родном языке.

Интеграция на рынок труда

В 2017 году в мире насчитывалось около 164 миллионов трудящихся-мигрантов, что составляло 59,2% всех международных мигрантов и 70,1% лиц трудоспособного возраста, поэтому вовлечение мигрантов на рынок труда является одним из ключевых направлений политики любого государства [5]. Важность направления определяется, с точки зрения, экономического вклада мигрантов, как в принимающую экономику, так и в экономику страны происхождения. Например, вклад мигрантов в мировой ВВП составлял 9,4% в 2015 году [5]. Для мигрантов, как и для немигрантов, интеграция на рынок труда позволяет обеспечить экономическую безопасность, повышает их благосостояние, а также обеспечивает чувство принадлежности к принимающим обществам.

Как известно, уровень занятости среди мигрантов, ниже, чем у немигрантов. В Европейском союзе, например, уровень безработицы среди мигрантов в 2017 году составлял 13,3% по сравнению с 6,9% того же периода среди коренного населения [6].

Тем не менее, между странами и группами стран существуют существенные различия, поскольку интеграция на рынок труда зависит от социально-экономической ситуации и политики каждой страны, а также от демографических и индивидуальных характеристик мигрантов и вида миграции.

Для повышения уровня занятости среди мигрантов, Швейцария запустила пилотную программу искусственного интеллекта в 2018 году [8]. Эта программа основана

на алгоритме, который определяет, в какой район страны следует поместить конкретного соискателя убежища, чтобы максимизировать его / ее вероятность трудоустройства.

Помимо языковой подготовки, профессиональная подготовка становится эффективной в случае адаптации мигрантов, особенно, если она включает в себя практический компонент обучения на рабочем месте. Другими эффективными инструментами являются программы помощи в поиске работы и программы субсидирования заработной платы в частном секторе.

Невозможность признания квалификации или подтверждения навыков также остается проблемой, поскольку ограничивает доступ к определенным рабочим местам и приводит к избыточным предложениям на менее квалифицированные должности. Работа ниже уровня квалификации может увеличить уровень стресса среди мигрантов и привести к снижению уровня психосоциальной обстановки. Создание универсального центра признания квалификации в некоторых странах, например, как в Дании, может быть полезным для упрощения и централизации такого рода программ [8].

Воссоединение семей

Воссоединение семей – составная часть права семейной жизни. На этом основании члены семьи, проживающие за границей, могут выступать в качестве «спонсоров» для мигрантов, в том числе беженцев, с целью их воссоединения. Данный инструмент инклюзии способствует не только улучшению семейной жизни, но и социальной интеграции (через взаимодействие со школами или общественными ассоциациями), а также участие в политической жизни. Помимо прочего, этот фактор способствует интеграции мигрантов и на рынок труда.

Воссоединение семей стало важным элементом политики многих государств, особенно в западных странах. Семейная миграция составила 38% от всей постоянной миграции в странах ОЭСР в 2016 году, что составляет 1,8 миллиона семейных мигрантов, из которых 1,6 миллиона были зарегистрированы в рамках воссоединения семей, а остальные – в качестве трудящихся-мигрантов [7].

Для воссоединения с семьей необходимо предоставить в миграционную службу принимающей страны документы, подтверждающие родство (наличие супруги/супруга, детей до 18 лет, ближайших родственников).

Политическое участие

Участие мигрантов в политической жизни принимающих стран имеет различные формы, начиная от голосования на местных или национальных выборах, выдвижения в качестве кандидатов на местных выборах, до

присоединения к различным политическим партиям. По сравнению с другими областями интеграции, такими как язык или занятость, в политике государств меньше всего уделяется внимание политическому участию мигрантов. Однако участие мигрантов в политической жизни позволяет государствам сохранить легитимность своих демократических систем, обеспечить интеграцию мигрантов и социальную сплоченность. Мигранты имеют возможность высказаться по поводу «наболевших» вопросов, а также усилить их чувство принадлежности к принимающему обществу.

Стоит отметить, что мигранты не менее политически активны, чем граждане страны. Их уровень политического участия зависит от целого ряда факторов, включая структурные и индивидуальные особенности. Степень политического участия мигрантов зависит в первую очередь от принимающей страны. В то время, как большинство стран в настоящее время не предоставляют мигрантам право голоса (особенно в Африке и Азии), некоторые предлагают право голоса на национальных выборах, и все большее число стран предоставляет им право голоса на местных выборах (например, в Европе, Северной и Южной Америке, Зеландии и Республике Корея) [8]. А право баллотироваться на выборах является ограниченным, даже для тех стран, кто предлагает право голоса. Помимо различных политических возможностей в разных странах, на участие мигрантов в политической жизни влияет культура политического участия в принимающей стране, а также уровень участия и демократические принципы в странах происхождения мигрантов.

Индивидуальные факторы, влияющие на политическое участие мигрантов, включают демографические и личностные характеристики мигрантов. Необходимо учесть то, что уровень участия увеличивается с возрастом и уровнем образования. Продолжительность проживания и принятие гражданства также положительно влияют на участие мигрантов в политической жизни, и поэтому мигранты второго поколения часто более активны, чем мигранты первого поколения.

Приобретение гражданства

Мигранты могут получить гражданство, если они отвечают юридическим критериям и подают заявление в соответствующие органы. Хотя получение гражданства часто считается важным элементом интеграции мигрантов в принимающую страну, этот фактор не является самоцелью, поскольку интеграция является непрерывным процессом. При этом часто гражданство обеспечивает мигрантам полный доступ к правам в принимающих странах. Фактические данные свидетельствуют о том, что получение гражданства повышает уровень занятости мигрантов и их социальную вовлеченность, уровень политического участия, а также чувство принадлежности к принимающей стране.

Учитывая важность данного фактора для мигрантов и их интеграции, неудивительно, что значительная доля мигрантов являются или хотят стать гражданами принимающих их стран. Мигранты из развивающихся стран имеют большую склонность к получению гражданства, поскольку это обеспечивает им безопасность пребывания и устраняет риск быть депортированным, особенно если их страны происхождения характеризуются более низким уровнем развития, политической нестабильностью или недемократическим режимом.

Наиболее значимым фактором, влияющим на вероятность получения гражданства, остается гражданская политика принимающей страны: чем более инклюзивной будет такая политика, тем выше вероятность получения гражданства. Поскольку гражданство тесно связано с национальной идентичностью, получение гражданства является политически спорным вопросом в некоторых странах. В странах, где лицам не позволяют иметь двойное гражданство, мигрантам приходится отказываться от своего гражданства, чтобы получить гражданство принимающей страны.

В некоторых странах таких Мальта, Антигуа гражданство предоставляется в обмен на финансовые инвестиции. В других странах требования для получения гражданства включают минимальный срок законного проживания, знание национального языка и, иногда, культуры, положительную характеристику мигранта, а также оплату пошлины за документ о получении гражданства. Требуемый срок проживания в разных государствах различается: от 7 до 35 лет [1]. Помимо высоких пошлин, которые необходимо оплатить, определенным требованием остается обязательное владение языком и прохождение тестов на знание принимающей страны.

В заключение, хотелось бы отметить, что, несмотря на то, что не существует универсального подхода к инклю-

зии из-за его сугубо личного и контекстного характера, стоит выделить основные аспекты политики, способствующей интеграции мигрантов и обеспечению социальной сплоченности:

Во-первых, принятие целостной политики инклюзии имеет потенциал для повышения эффективности политических мер в данной области. Различные области политики тесно взаимосвязаны, поскольку результаты инклюзивности в одной конкретной области политики влияют и на другие. И наоборот, отсутствие целостной политики интеграции может отрицательно повлиять как на мигрантов, так и на принимающие общества. Единые политические меры в одной конкретной области, скорее всего, окажутся неэффективными для улучшения общей интеграции, если они не будут дополняться мерами из других областей и придерживаться согласованной стратегии. Риск заключается не только в том, что мигранты в конечном итоге будут исключены и маргинализированы, но и в создании социальной напряженности, подрывающей социальную сплоченность в принимающем обществе.

Во-вторых, инклюзивные политические меры в широком спектре смежных областей политики приводят к более глубоким и устойчивым результатам интеграции. Ограничительная политика может оказаться контрпродуктивной, особенно, если она используется с целью управления миграцией.

В-третьих, особую роль играют местные органы власти принимающих городов, поэтому необходимо их участие в разработке и (повторной) оценке национальной политики интеграции. Более активное вовлечение и расширение прав и возможностей местной власти помогло бы смягчить напряжение между ветвями власти с учетом различных подходах к инклюзии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданство по инвестициям. Мальта. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.maltaimmigration.com/> (дата обращения: 31.10.2020)
2. Миграция: словарь основных терминов. [Электронный ресурс] // URL: <https://migration.academic.ru/7/>
3. Что такое языковая инструкция для новичков в Канаде (LINC) программы? [Электронный ресурс] // URL: <https://settlement.org/ontario/education/english-as-a-secondlanguage-esl/linc-program/what-is-the-language-instruction-for-newcomers-to-canada-linc-program/>
4. Global Compact for Migration // URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration>
5. Global report UNESCO 2018. [Электронный ресурс]. - URL: <https://en.unesco.org/creativity/global-report-2018> (дата обращения: 28.10.2020)
6. The Migrant Integration Policy Index 2015 (MIPEX 2015) // URL: https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/gfmd_mipex.pdf
7. OECD Outlook 2018 [Электронный ресурс] - URL: <https://www.oecd.org/finance/oecd-pensions-outlook-23137649>. (дата обращения: 23.10.2020)
8. World Migration Report 2020. [Электронный ресурс] - URL: https://wmr_2020.pdf (дата обращения: 25.10.2020)

© Асон Татьяна Анатольевна (tatiana_ason@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»