



Международная
научно-практическая конференция

ЕДИНСТВО В РАЗЛИЧИЯХ

Мировой опыт в сфере регулирования
межэтнических и межконфессиональных отношений

СБОРНИК ДОКЛАДОВ



СОДЕРЖАНИЕ

Политическая интеграция иммигрантов в европейском обществе: инструменты и тенденции	4
Межэтническое согласие и нетерпимость в мегаполисах в условиях быстрого миграционного притока	10
Нелегальная миграция: пути противодействия	14
Инструменты легализации мигрантов: опыт Барселоны	21
Опыт использования multikulti media для интеграции мигрантов	25
Права, возможности, ограничения неграждан и натурализованных граждан Латвии	29
Миграционная политика с учетом интеграционных процессов на постсоветском пространстве	37
Практика и проблематика учреждения новых приходов Русской православной церкви в разных странах мира	41
Европейский опыт регулирования религиозных практик в публичном пространстве	42



ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ ИММИГРАНТОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ: ИНСТРУМЕНТЫ И ТЕНДЕНЦИИ

А.Тэвдой-Бурмули

Доцент кафедры европейской интеграции
МГИМО(У) МИД РФ, к.полит.н.

Интеграция иммигрантов – сложный и многоаспектный процесс, предполагающий включение вновь прибывших в различные форматы европейского бытия. Не последнюю роль в этом процессе играет и политическая интеграция. В контексте политической интеграции новый обитатель Старого Света получает со **временем** легитимный доступ к процессу принятия политических решений и наделяется в связи с этим определенным комплексом прав.

Оптимальным итогом этого процесса должно быть не только усвоение вновь прибывшими определенных элементов политической культуры своей новой родины, но и качественное изменение их лояльности. Отныне она должна быть обращена на государство проживания

в неменьшей мере, чем на государство происхождения.

Задача доклада – проанализировать соответствующий европейский опыт и оценить возможность его применения в современном российском обществе.

Ключевой категорией в контексте темы является понятие политического/гражданского¹ участия.

Политическое участие предполагает в первую очередь возможность реализации известных политических прав. Международное право трактует понятие политических прав достаточно четко, относя к таковым избирательные права, а также основные свободы – собраний, голоса, на информацию и др.

Инструментарий политической интеграции включает не только участие в по-

литических партиях (что закономерно), но и участие в профсоюзах, НПО и пр., поскольку в деятельности и программах последних часто можно встретить политическую составляющую (лозунги предоставления политических прав, организация неформальных «параллельных выборов» и пр.).

Со своей стороны, мы бы считали возможным определить политическое участие через категорию доступа – формального и неформального – к процессу принятия решений. С этой точки зрения, политическое участие проявляется как в контексте избирательного процесса, так и вне его – в виде общественной деятельности политической направленности, а также активности групп влияния (лоббизма).

Таким образом, в категорию политического участия мы включаем:

- доступ к избирательным правам;
- лоббистскую активность;
- доступ к политической деятельности вне избирательного процесса – в партиях и общественных ассоциациях политической направленности.

На практике конкретная интенсивность политического участия зависит от со-

вокупности неформальных факторов. Налицо такие препятствия для участия как недостаточное знание языка (лингвистический барьер), нехватка идентификационных документов, недопущение в публичные учреждения лиц в одежде определенного типа (бурка, никаб).

Иммигранты, получившие гражданство страны проживания, получают и избирательные права, и полную возможность реализовывать право на создание ассоциаций. В то же время достаточно распространенной практикой в ЕС стало предоставление некоторых политических прав и легальным резидентам – гражданам «третьих стран»². В первую очередь речь идет о праве участия в выборах на местном уровне.

Формально доступ иммигранта-иностранца к избирательным правам детерминируется, как правило, гражданством индивида.

Одним из важных критериев успешности политической адаптации иммигрантов является **динамика присутствия выходцев из диаспор в органах власти и управления**.

Общим для европейских стран явлением можно признать возрастание количества выборных лиц из среды иммигрантов в органах власти разных уровней.

¹ Понятия «политического» и «гражданского» участия в данном случае являются равноправными и конкурирующими.

² Здесь и далее под легальным резидентом понимается лицо, на законных основаниях проживающее на территории ЕС и не являющееся гражданином какого-либо государства – члена ЕС.



Тенденция к возрастанию числа политиков из среды диаспоры, впрочем, характерна не для всех европейских стран. В Норвегии, например, на протяжении трех последних legislatures представительство иммигрантов в стортинге исчерпывалось одним депутатом.

Общей практикой является отсутствие этнических партий, которые представляли бы интересы нелокализованных этнических групп. В полном соответствии с доминирующей парадигмой интеграции иммигрантов представительство новых меньшинств реализуется через общенациональные либо региональные политические партии. Тем самым не только достигается цель политической интеграции маргинальных этнокультурных групп, но и минимизируется риск чрезмерной политизации амбиций представителей иммиграционных диаспор.

Нельзя не отметить, что отсутствие оформленных этнических партий «новых европейцев» приводит к «этнизации» структуры и дискурса традиционных политических партий. Местные отделения партий, находящиеся в районах массового присутствия иммигрантов, зачастую трансформируются если не в отдельные этнические партии, то в политические клубы конкретной иммигрантской диаспоры.

Одна из значимых проблем политического участия иммигрантов в жизни принимающей страны – возможное «расщепление лояльности» новых граждан между страной проживания/гражданства и страной происхождения. Проблема эта, уже хорошо знакомая исследователям американского мультикультурного феномена второй половины XX в., на рубеже веков затронула и Старый Свет. Так, в 2004 г. бельгийские политики турецкого происхождения приняли активное участие в маршах против обвинений Турции в геноциде армян, нарушая тем самым сложившийся в Бельгии консенсус, признающий факт геноцида.

Феноменом этого же ряда можно считать ситуацию, когда политик-иммигрант строит свою политическую активность в значительной мере на отрицании большей или меньшей части социокультурного опыта общины, из которой он вышел: лояльность европейской политике вытесняет старую общинную лояльность. Таков случай сомалийки Айян Хирси Али, депутата парламента Нидерландов и острого критика исламских традиций обращения с женщиной. Так или иначе, можно констатировать, что в контексте политического участия иммигрантов конфликт лояльностей, как правило, актуализируется.

Защита и гарантия прав иммигрантов на политическое участие: правовой и институциональный аспекты

Права легальных резидентов на политическое/социальное участие не относятся к числу традиционных прав, освященных устоявшимся консенсусом. В силу этого особую важность получают правовые и институциональные механизмы, обеспечивающие соблюдение минимального уровня данных прав.

Каждая европейская страна решает этот вопрос по-своему. Общей детерминантой национальных режимов можно считать рамочные нормативные режимы, формируемые на наднациональном – общеевропейском – уровне через институты Европейского союза и Совета Европы. Значимость и необходимость усиления общеевропейского регулирования в этой сфере признают сами политически активные иммигранты. Кроме того, весомый вклад в дело обеспечения равенства политического/социального участия вносят европейские сетевые организации – как неправительственные, так и связанные с европейскими интеграционными структурами.

Правовой базой, регламентирующей участие легальных резидентов-неграждан в общественной жизни стран их проживания, является Европейская конвенция 1992 г. о политическом участии иностранцев на местном уровне (Convention on the

Participation of Foreigners in Public Life at Local Level), принятая Советом Европы.

Впрочем, окончательный формат и объем гарантируемых легальным резидентам-иностранцам политических прав определяется национальным правом, а европейское право представляет собой лишь самую общую рамочную конструкцию.

Важным шагом в деле развития идеи прав резидентов стал предложенный Европейской комиссией в 2000 г. формат «цивильного» гражданства (civic citizenship). Легальные резиденты в конкретном государстве – члене ЕС могли бы претендовать на данный статус при соблюдении достаточно краткого ценза оседлости в стране. Получение статуса («цивильного гражданства») означало бы доступ иммигранта к комплексу минимальных политических прав. Предполагалось установить корреляцию длительности проживания в стране и масштабности полученных прав: чем дольше живет в стране легальный резидент – тем ближе его статус к статусу гражданина.

Первым шагом в направлении реализации идеи гражданского гражданства стала Директива 2003 г. о статусе резидента длительного пребывания в ЕС. Ст. 11, п. 1g Директивы гарантировала данной ка-



тегории лиц право участия в ассоциациях, при условии приостановления гарантий в оговоренных случаях.

Таким образом, к середине 2000-х годов в ЕС сложилось весьма полное и структурированное представление о значимости для современного европейского социума проблематики политического участия иммигрантов и оптимальных путях политической адаптации «новых европейцев».

Дальше, однако, процесс правового оформления в ЕС гарантий политического участия легальных резидентов пока не продвинулся. Выше мы видели, что, несмотря на уже сформированную правовую рамку, среди европейских государств наблюдается существенный разброс режимов политического участия иммигрантов: от наделения их достаточно объемным пакетом политических прав до полного исключения их из политической жизни.

Еще одним инструментом политической адаптации иммигрантов в европейскую реальность является участие их в антидискриминационных НПО. Именно этой категории организаций принадлежит наиболее существенная роль в противодействии расизму и дискриминации. Они являются одновременно и мотором, и приводными ремнями всего европейского механизма борьбы с дискриминацией.

По понятным причинам роль иммигрантов в функционировании этих организаций сложно переоценить. Именно в рядах ан-

тирасистских и антидискриминационных организаций происходит зачастую становление выходца из иммиграционной общины в homo politicus. Естественный ход вещей приводит к тому, что эти организации неявно реализуют и лоббистские функции, представляя интересы иммигрантского сообщества в европейской и национальных политиях.

В этих НПО проходят свой путь к политической адаптации в европейский социум десятки тысяч представителей иммигрантского сообщества.

Общей тенденцией является очевидное усиление идентитарной, социокультурной либо конфессиональной направленности требований иммигрантских организаций, в то время как мотив социальной дискриминации начинает ослабевать. Это отражает общие изменения в характере иммигрантского феномена в Европе на рубеже XX–XXI вв.

Реализация данной «ассоциативной» формы политического участия сталкивается с несколькими основными препятствиями.

Формальное препятствие. Нередко ассоциации легальных резидентов-неграждан сталкиваются с более сложным режимом регистрации, нежели ассоциации граждан.

Неформальные ограничения. К ним относится в первую очередь относительная – по сравнению с организациями граждан – недостаточность ресурсного обеспечения.

Насколько применим европейский опыт к российскому случаю

Для применения европейского алгоритма «включения» иммигрантов в политический процесс принимающей стороны принципиально важными являются такие параметры политической системы как:

- **конкурентность** – поскольку концентрация политиков иммигрантского происхождения в рамках одной политической силы будет фокусировать на ней неизбежное националистическое недовольство части электората и, следовательно, в отсутствие реальной системной альтернативы сделает менее устойчивой всю политическую конструкцию;
- **легитимность в глазах коренного населения** – поскольку усиление присутствия на политической сцене иммигрантов в ситуации недоверия к правилам политической игры лишь будет способствовать дальнейшему падению престижа власти и доверия к ней;
- **развитость муниципального уровня власти** – поскольку первичная политическая интеграция им-

мигрантов будет реализовываться именно на уровне локального самоуправления;

- **наличие отлаженных механизмов вертикальной мобильности**, позволяющих выходцам из диаспор проникать в политический истеблишмент соответствующего уровня;
- наконец, наиболее важным и общим условием успешности включения иммигрантов в политическую систему является хотя бы **относительный национальный консенсус по данной проблеме**.

Легко заметить, что на данный момент состояние ни одного из вышеперечисленных параметров политической системы РФ не может считаться удовлетворительным. С этой точки зрения, проблема политической интеграции иммигрантов, крайне важная в контексте обеспечения социально-политической стабильности российского общества, не может рассматриваться вне более общей проблемы оздоровления политической системы страны в целом.



МЕЖЭТНИЧЕСКОЕ СОГЛАСИЕ И НЕТЕРПИМОСТЬ В МЕГАПОЛИСАХ В УСЛОВИЯХ БЫСТРОГО МИГРАЦИОННОГО ПРИТОКА

Л.М. Дробужева

*Руководитель Центра исследования межнациональных отношений
Института социологии РАН*

1. Ученые и политики, анализируя процессы индустриализации и урбанизации, прогнозировали стирание межэтнических различий. Специалисты по глобализации тоже исходили из того, что «глобальные ценности и ориентиры получают приоритетное доминирование по отношению к локальным ценностям, включая этнический фактор, который элиминируется...»¹. Однако жизненная социальная практика не подтвердила эти прогнозы. И нам приходится давать ответы на непростые вопросы: почему, когда и как люди воспринимают мир и истолковывают проблемы в этнических, национальных терминах, почему мы встречаемся с этнической

риторикой в политических проектах, дискуссиях, в различных повседневных обстоятельствах, при интерпретации позитивных и негативных взаимодействий людей.

2. Казалось бы, значимость этнической принадлежности в городах должна быть менее актуализированной. Ведь в крупных городах больше успешных людей (рисунок № 1). В них больше жителей, удовлетворенных оплатой труда (рисунок № 2).

Удовлетворенность жизнью, судя по результатам опросов в Москве, влияет на идентичность. Среди удовлетворенных жизнью больше людей, часто ощущающих себя

россиянами, а не людьми той или иной национальности (рисунок № 3). Не так много в городах людей, которые сами лично сталкивались с проблемами, которые истолковывались ими как ущемления по «национальному признаку». По данным репрезентативных опросов «20 лет реформ глазами россиян (Институт социологии РАН)» – 96% не сталкивались с ущемлением прав по национальному признаку при устройстве на работу и учебу, 85% не чувствовали ущемлений в быту. Хотя обычно именно в магазинах, на транспорте горожане разной этнической принадлежности контактируют друг с другом и именно в этой сфере меньше всего социального контроля.

Тем не менее, именно в городах и чаще в мегаполисах мы наблюдаем потребность людей в этнической солидарности (рисунок № 4) и больше испытывающих негативные чувства по отношению к людям иной национальности (рисунок № 5).

3. Исследования показывают, что межэтническая напряженность главным образом в последние годы связана с притоком инациональных мигрантов. Как известно, в России более 10 млн иммигрантов

и по оценкам 3–4 млн нелегалов. Одобряют принудительное выселение мигрантов в мегаполисах 63% респондентов. Почти вдвое меньше в областных центрах и в селах (рисунок № 6). Речь, конечно, чаще идет о гражданах, приехавших из республик Средней Азии и Закавказья.

В антииммигрантских настроениях Россия не одинока. По данным Европейского социального исследования, больше, чем в РФ антииммигрантских настроений в Израиле, Венгрии, Чехии и Португалии.

Именно в городах, и прежде всего в мегаполисах, негативные межэтнические установки нередко называют ксенофобией. Разъясним значение этого термина и объясним нерациональность его расширительного использования.

Ксенофобия – страх перед иным, далеко не чисто психологическая, спонтанная реакция. Мы с вами наблюдали, как такие установки подогревались и во время выборных кампаний, и когда надо переключить внимание с других неприятных для людей событий. Такая ксенофобия – формируемая, она запускается политтехнологами, используется радикально настроенными этническими экстремистами.

¹ Покровский Н.Е. Транзит российских ценностей: нереализованная альтернатива, аномия, глобализация // Глобализация. Постсоветское общество. М. 2001, стр.51



Поэтому мегаполисы отличаются жесткими формами этнозащитных и допускающих насилие установок (рисунок № 7).

4. Проблема состоит в том ещё, что установки к иммигрантам, переносятся просто на всех «других», в том числе людей иных национальностей, издавна живущих в мегаполисе.

Более 80% населения в Москве и до 90% в других городах (областных) считают, что насилие недопустимо при межэтнических конфликтах. Но если нарушается «справедливость в отношении моего народа», то насилие считают допустимым 60% горожан в мегаполисах. «Любые средства хороши для защиты интересов моего народа», считает половина горожан мегаполисов (рисунок № 8), и Бирюлево это продемонстрировало в действиях.

Этот негативизм переносится и на политическую сферу. Покажем это через отношение к принципам стратегии национальной политики (рисунок № 9).

Именно в мегаполисах проходят наиболее заметные «русские марши». Их организаторы рассчитывают, что здесь они смогут найти поддержку так называемых мягких националистов.

5. Таким образом, города, особенно мегаполисы, территории не только формирования гражданских и этнонациональных идей и проектов, но и наиболее ответственные поля этнополитических взаимодействий, требующих внимания общественности.

Покажем, что наиболее вероятны столкновения в районах городов в случае проблемных ситуаций, связанных с доступом к собственности или борьбой за нее, за использование должностных мест, которые интерпретируются как межэтнические противоречия, с неблагоприятием ЖКХ. У тех, кто считает, что они много потеряли, оценки состояния межэтнических отношений и раздраженность иноэтничным окружением выше.

6. Осмысливая данные репрезентативных исследований, мы приходим к выводу, что не сами по себе культурные различия определяют характер межличностных отношений, а смыслы, которые им придаются. Важно рассматривать максимально возможное число факторов, которые определяют характер отношений к иноэтничным мигрантам, конкретно для каждого пространства внутри городов. Рассмотрим эти факторы.

7. В числе позитивных примеров отметим деятельность ГБУ «Московский дом национальностей», многофункциональный центр адаптации мигрантов, созданный общественными объединениями вместе с ФМС, волонтерские движения в школах с обучающимися мигрантами, подготовку работников муниципальных администраций и пр.

8. К проблеме: что делать? Пока отсутствует уполномоченный федеральный орган, ответственный за реализацию политики адаптации и интеграции мигрантов и целевое финансирование этой сферы.

Для организации работы в этой сфере нужна система местных учреждений в муниципалитетах.

В действующем законодательстве не везде есть (часто просто отсутствует), разъяснение юридического понятия «мигрант», «иммиграция», «адаптация», «интеграция» мигрантов. Это требует деятельности наших законодателей.

Разъяснение политики по отношению к гражданам России разной национальности, стратегия использования иностранных трудовых ресурсов должны стать задачей информационных служб и образовательной сферы.



НЕЛЕГАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ: ПУТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Dr. Olga R. Gulina
Institute on Migration Policy,
Berlin, Germany

Легализация – это процедура урегулирования статуса нелегальных мигрантов путем получения ими легального статуса для пребывания в стране. Легализация *sans-papiers* (нелегалов) – актуальная тема на повестке дня стран ЕС и США.

Географически выбор стран для анализа обусловлен двумя обстоятельствами. Во-первых, страны Европы и США в последние 25 лет провели наибольшее количество легализаций. История США – нескончаемая волна амнистий для определенных социальных групп. В Европе с 1973 по 2008 годы были проведены 68 кампаний по легализации нелегальных мигрантов, почти каждая страна ЕС за последние годы провела по меньшей мере одну попытку легализации и/или урегулирования статуса нелегальных мигран-

тов¹. 87% участвующих в амнистии *sans-papiers* были нелегальными трудовыми мигрантами². Во-вторых, программы легализации в США и ЕС были стратегически разными по механизмам проведения, мотивам и целевым группам.

России, отказывающейся сегодня проводить легализацию нелегалов, необходимо изучить опыт зарубежных стран, провести исследования о числе и характере нелегальных мигрантов, оценить потребности рынка труда и понять, каковы будут «расходы» и «доходы» в случае амнистии нелегальных мигрантов. О том, какие практики, условия и критерии амнистии могут быть применимы в современной России, предлагаю сформулировать на анализе опыта стран Европы и США.

¹ De Bruycker, P. Apat, J. Schmitter, C. (2000) : Les regularisations des entragersillegaux dans l'Union Europeenne. Bruxelles: Bruylant.

² Brick K. (2011): Regularization in EU: The Contentious Policy Tool, MPI., Washington, P.3.

Цена нелегальной миграции

Нелегальная миграция — одна из самых затратных, никем не «финансируемых» статей бюджета современных стран, правительства которых вынуждены планировать свои расходы на правовое преследование, образование, медицинское обеспечение, иные социальные программы в отношении нелегальных мигрантов и членов их семей, а равно нести расходы, связанные с финансированием учреждений по содержанию нелегальных мигрантов, вести мероприятия по защите национального рынка труда и противодействию несанкционированной занятости.

По данным Федерации иммиграционной реформы США – FAIR (www.fairus.org), нелегальная миграция и несанкционированный доступ на рынок труда, обходится налогоплательщикам страны в 113 млрд долл. ежегодно.³

Не меньшие расходы несут и правительства европейских государств. В 2010

году расходы Франции на противодействие нелегальной миграции составили 4,6 млрд евро, из которых 1,7 млрд евро – расходы на борьбу с нелегальной занятостью; 787,8 млн евро – «стоимость» высылки и депортации и около 662 млн евро — затраты на медицинское обслуживание нелегальных мигрантов⁴. Ежегодные расходы Италии на содержание нелегальных мигрантов в учреждениях перед их депортацией составляют от 73 млн до 147 млн евро; управление подобными учреждениями и их обслуживание – более 55 млн евро; программы правовой поддержки и услуги переводчиков в судах и иных административных органах – более 5,5 млн евро⁵. В России о цене нелегальной миграции говорят только в контексте штрафов и административных наказаний, т.е. поступлений в бюджет⁶. Других данных, во сколько обходится российским налогоплательщикам нелегальная миграция – просто нет.

³ Barnes E., Illegal Immigration Costs U.S. \$113 Billion a Year, Study Finds, in: <http://www.foxnews.com/us/2010/07/02/immigration-costs-fair-amnesty-educations-costs-reform/#ixzz2Y6Xg2xmc>.

⁴ Immigration: ce que coutent vraiment les clandestins/Poste par Novopress dans Non classe le 30 juin 2011.

⁵ Di Martino A., Monte F. Boiano I., Raffaelli R., (2013) : The criminalization of irregular immigration: law and practice in Italy, Pisa University Press, in: <http://www.wiss-lab.dirpolis.sssup.it/files/2013/05/Libro-dirpolis-1.pdf>

⁶ В 2012 году территориальными органами ФМС за нарушения в области миграционного законодательства было наложено административных штрафов на сумму 6 141 669 100 руб.; в 2011 году – на сумму 4395936900 руб. См.: Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере миграции за 2011 г. Федеральной миграционной службы РФ // <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/gosksm/>.



Модели легализации нелегалов: есть ли России чему поучиться

Все мировые кампании по легализации нелегальных мигрантов движимы либо гуманитарной логикой, либо рационализмом, направленным на обеспечение интересов национального рынка труда. Сегодня принято различать три типа стратегий по легализации *sans-papiers*:

1. Формальное регулирование, когда получение легального статуса осуществляется посредством принятия формального первичного (законодательного) и/или вторичного (подзаконного) акта.

Пример: кампания по легализации нелегальных мигрантов в Италии «Sanatoria 2012»⁷; программа «Развитие, освобождение и образование несовершеннолетних иностранцев» в США⁸ и т.д.

2. Регулирование сложившейся практики, когда получение легального статуса – это подтвер-

ждение сложившихся обстоятельств, как то: рождение ребенка у родителей с нелегальным статусом и/или брак с гражданином страны, являются предпосылками для получения легального статуса.

Пример: амнистия нелегалов по циркуляру об упорядочении статуса лиц без документов во Франции⁹. Данный циркуляр регулирует легализацию трех групп нелегальных мигрантов – молодежи, семей с несовершеннолетними детьми и трудовых мигрантов¹⁰.

3. Неформальное регулирование, когда задержка в получении вида на пребывание и/или жительство в случаях истечения визы, урегулируется наличием разрешения на работу, в том числе полученным вне страны¹¹.

Далее, после принятия решения о порядке урегулирования статуса нелегалов, законодателю нужно определить следующие факторы:

- круг лиц, подпадающих под действие программы, – специализированная группа в отдельный период времени (соотечественники, беженцы, сельскохозяйственные рабочие и проч.) или регулярно возобновляемая схема при выполнении определенных условий (наличие гражданства бывшего СССР, знание языка и/или культурных традиций);
- стадии кампании – одноступенчатая легализация или фазовая (многоступенчатая) программа, сложенная из ряда подпрограмм. От стадий программы зависят и финансовые и институциональные расходы на легализацию;
- институциональный охват программ легализации – вне зависимости от вовлеченности государственных институтов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, важную, хотя, возможно, и неформальную роль, в программах легализации должны играть НКО, мигранты и их религиозные организации.

Сегодня в России по официальным данным 3,5 млн нелегалов (fms.gov.ru), по

мнению экспертов – более 8 млн человек. Странами – поставщиками нелегальных мигрантов в своем большинстве являются государства Средней Азии. Недостаток знаний о числе, характере нелегальной миграции на территории РФ, требует проведения только «точной» амнистии, ориентированной на конкретный круг лиц – трудовые мигранты, соотечественники, члены их семей и прочее.

Для проведения легализации в России важными и центральными вопросами должны стать критерии ее проведения и требования к участникам. Решение о проведении амнистии должно быть изложено в виде закона. Возможность амнистии для нелегальных мигрантов на территории РФ необходимо установить в зависимости:

- от даты въезда в страну;
К примеру, программа легализации 1986 года в США была нацелена на лиц, въехавших в страну до 1982 года; амнистия в Германии 1996 года была возможна для лиц, прибывших в страну до 1990 года;
- длительности резиденции в стране;
Амнистия во Франции 1997–1998 годов распространялась на тех нелегалов, кто имел резиденцию в стране до 1988 года; амнистия в Италии в 2012 году – для нелегалов, находящихся в стране по меньшей мере с 31.11.2011 г.;

⁷ http://www.laleggepertutti.it/14529_sanatoria-2012-for-illegal-immigrants-here-how-it-works-the-proceedings-could-be-submitted-starting-from-the-15th-of-september#sthash.DBbkQ8Ni.dpuf.

⁸ <http://dreamact.info>.

⁹ Circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, in: http://www.gisti.org/IMG/pdf/circ_norintk1229185c.pdf.

¹⁰ <http://www.west-info.eu/files/Communique-de-presse3.pdf>.

¹¹ Kraler, A. (2009): Regularization: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration?, ICMPPD, P.17-28, in: <http://dare.uva.nl/document/138178>.



- наличия и/или отсутствие рабочего контракта;

К примеру, одним из обязательных критериев для участия в кампании «Sanatoria 2012» была трудовая занятость на полный рабочий день, исключение составляли лица, обслуживающие домашние хозяйства (20 часов в неделю);

- наличия хорошей правовой истории, отсутствия правонарушений

и/или посягательств на общественные интересы и прочее.

Список требований, от которых зависит участие в программе легализации, должен быть четким, понятным, закрытым и единообразным на всей территории РФ. Миграционное поле и вопросы легализации *sans-papiers* должны оставаться исключительной сферой правотворчества федерального законодателя.

Легализация – доводы «за» и «против»

Каждая из сторон – противники и сторонники программ амнистий для нелегальных мигрантов – имеют свои аргументы. Противники кампаний легализации говорят:

- о последующем росте количества нелегалов внутри страны. В 1986 – 1987 годах Италия амнистировала 118 700 заявителей; в 1990 году – 235 000 чел.; в 1995–1996 – 238 000 чел.; в 1998–1999 – 193 200 чел.; в 2002 – 634 700 просителей¹²;
- повышении социальной напряженности в обществе, так как усиливается конкуренция за социальные

блага. Обеспечение лишь одной строки – социального жилья для амнистированных нелегалов в Великобритании – потребует государственных субсидий на сумму £ 6,2 млрд¹³. Во многих странах нелегальные мигранты и их дети имеют доступ к услугам здравоохранения и образования, однако в случае их амнистии, расходы возрастают. В 2009 году расходы США по дополнительному обучению детей английскому языку составили 730 млн долл., при этом лишь 1,2% учащихся были гражданами США, а 73,7%¹⁴ – дети нелегальных мигрантов;

- нагрузке на государственные органы. Так, кампании по легализации нелегалов в США привели к 75%-ому росту мошенничеств и подделки документов в стране¹⁵;

- высокой стоимости организации и проведения кампаний легализации. По подсчетам фонда Heritage Foundation (heritage.org) легализация нелегальных мигрантов в США в следующие 50 лет будет стоить стране 6,3 млрд долл.

Несмотря на все эти сложности, лагерь сторонников легализации *sans-papiers* огромен. В марте 2013 года Center for American Progress (www.americanprogress.org) представил исследование «Экономические эффекты предоставления легального статуса и гражданства нелегальным мигрантам»¹⁶. Документ рассматривает четыре сценария для 11 млн нелегальных мигрантов в США:

- предоставление легального статуса в 2013 году без предоставления гражданства;

- предоставление легального статуса в 2013 году, но непредоставление гражданства на протяжении последующих 10 лет;
- предоставление легального статуса в 2013 году и гражданства в последующие пять лет;
- предоставление легального статуса и гражданства в 2013 году.

Авторы отчета убеждены, что воплощение в жизнь последнего сценария способно в последующие 10 лет дополнительно принести экономике страны \$1,4 млрд долл.

Фонд «Миграция XXI век»¹⁷ еще в 2012 году подсчитал, что легализация 8 млн иностранных работников, находящихся в России с неурегулированным правовым статусом, и их последующая трудовая занятость с получением ежемесячного дохода в 15 тыс. руб., будут способствовать ежегодному наполнению бюджета РФ на 385 млрд рублей (эквивалент расходов российского бюджета на здравоохранение)¹⁸.

¹² ????

¹³ <http://www.migrationwatchuk.org/briefingpaper/document/166>.

¹⁴ Martin, J., Ruark, E. (2010): The Fiscal Burden of Illegal Immigration on United States Taxpayers, FAIR.

¹⁵ Rector, R., Richwine, J. (2013): The Fiscal Cost of Unlawful Immigrants and Amnesty to the U.S. Taxpayer, in: <http://report.heritage.org/sr133>.

¹⁶ Robert Lynch, R., Oakford, P., (March, 2013): The Economic Effects of Granting Legal Status and Citizenship to Undocumented Immigrants, in: <http://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2013/03/EconomicEffectsCitizenship-6.pdf>.

¹⁷ <http://mirpal.org/>.

¹⁸ Мишина, Е. Гастарбайтерам предложат выйти из тени/ ПФ, 23.12.2012 <http://www.rg.ru/2012/12/23/migranty-site.html>



Заключение

Сегодня нет однозначного ответа, стоит ли России в ближайшее время проводить кампанию по легализации нелегалов, а равно, какая модель и стратегия для нас оптимальна. Такой подход весьма разумен. Легализация – это та сфера, в которой спешка не допустима, а промедление смерти подобно.

При этом, признавая, что поток нелегальной миграции на территории РФ – есть отголосок недальновидной миграционной политики (безвизового режима со странами СНГ, отсутствия границы с Казахстаном, проч.), а равно то, что большинство нелегальных мигрантов есть потомки граждан развалившегося СССР, видим, что урегулирование статуса находящихся в России *sans-papiers* в ближайшей перспективе наиболее отвечает идеям социального и правового государства. Уверенность мигрантов в правовой защищенности, возрастающая с получением легального статуса, ведет к стремлению получать образование, повышать квалификацию, включаться в трудовую и социальную мобильность,

что при правильном подходе дает ощутимый позитивный импульс национальной экономике.

Успех любой из трех вышеназванных стратегий легализации (формальное, неформальное урегулирование правового статуса или признание существующей практики) зависит в итоге от избранной российским законодателем целевой группы для проведения амнистии. Опыт США и стран ЕС доказывает, что разница в целевых группах обуславливает дифференциацию амнистирующих стратегий. В США нелегальные мигранты – это те, кто незаконно пересек границу США и/или потерял легальный статус в стране. Последних среди нелегалов в странах ЕС – меньшинство, а преобладают сезонные рабочие, студенты, потерявшие свой статус, гуманитарные мигранты, которым отказано в праве на убежище. Такое понимание вопроса, с необходимостью, требует дальнейших детальных исследований о числе и характере нелегальных мигрантов на территории РФ.

ИНСТРУМЕНТЫ ЛЕГАЛИЗАЦИИ МИГРАНТОВ: ОПЫТ БАРСЕЛОНЫ

Юлия Володина

эксперт Координационного совета по вопросам интеграции мигрантов, нелегальной миграции в Каталонии и Балеарских островах, Барселона

Барселона крупный космополитический центр Европы, который накопил бесценный опыт в преодолении межэтнических и межконфессиональных противоречий и конфликтов.

Современная Барселона является гостеприимным домом для 165 разных национальностей. Более 40% населения являются иностранцами.

Представители многих религий мирно сосуществуют под крышей демократического гражданского общества, которое на словах и на деле пропагандирует свободу вероисповедания, сексуальной ориентации, предпринимательства, равенства между всеми людьми без исключений.

В Барселоне насчитывается 340 культурных помещений, 141 из них принадлежит католикам, 119 протестантам, 8 ортодоксам, 16 мусульманам остальные принадлежат меньшим конфессиям.

То что является мечтой для многих граждан других развитых стран, давно

стало повседневной реальностью для жителей Барселоны: бесплатное медицинское обслуживание для всех, включая нелегальных мигрантов, бесплатное среднее образование и доступное высшее (750-2500 евро в год), справедливая и гуманная юридическая система, свобода слова и собраний, свято соблюдаемая правительством.

Открытая политика по отношению к мигрантам и высокий уровень качества жизни привели к тому, что Барселона стала желаемым местом для резиденции, что привело к увеличению цен на жильё и созданию новых рабочих мест, которые и были заполнены в основном мигрантами.

Прием и легализация мигрантов в последние 20 лет продлила годы процветания социального обеспечения за счет того, что пополнялся Госбюджет и Фонд социального страхования.

Современный отток мигрантов, из страны выехало 600 000 человек, по-



влиял на наполнение ФСС, что привело к увеличению пенсионного возраста и прогрессивному снижению пенсий.

Мечта о беззаботной достойной жизни отодвинулась до 67 лет, количество

Изменения в миграционной политике европейских стран

В 2000 году Испания вошла Евросоюз и зону евро. Был проведен обмен песеты на евро. Это никак не отразилось на миграционной политике, так как и до объединения граждане Европейского союза могли беспрепятственно получать все виды резиденций в Испании.

Дефицит мотивированной, молодой рабочей силы привел Испанию к про-

Амнистия 2000: основные ошибки

При проведении амнистии был создан специальный департамент, а в каждом регионе был назначен представитель правительства, называемый Делегадо де Гобиерно, который координировал действия между ехтранхерией (департамент, отвечающие за документирование иностранцев) и концейрjami (региональные департаменты).

Ошибка № 1. Региональным координаторам программы амнистии были предоставлены полномочия, влиять на технический регламент проведения амнистии, например:

проработанных лет, необходимых для пенсии, увеличилось с 15 до 35, что означает, что большинство людей, выходящих на пенсию сейчас, могут получить только минимальную пенсию.

ведению двух экстраординарных амнистий для иностранцев. Были легализованы все, кто въехал в Испанию до 1 июня 2000 года и мог предъявить действующий паспорт и предложение о работе. Никакой дискриминации по национальному, религиозному, половому или возрастному признаку не было допущено.

- они могли ограничить территорию действия разрешения на работу,
- ограничить репертуар профессий или видов деятельности.

В результате отсутствия согласованных действий и системного подхода был нарушен баланс на рынке труда. Например, это привело к переизбытку рабочих на стройках и создало невыгодные условия работы для местного населения. Многие испанцы предпоч-

ли не конкурировать с мигрантами, а получать пособия по безработице.

Ошибка № 2. Широкая информационная кампания (объявления в прессе, информационные буклеты для адвокатов), в которой сообщалось, что это последняя и единственная амнистия.

- Это привело к активным выступлениям общественности, так как большая часть мигрантов, подавших документы, получила отказ.

Ошибка № 3. Сжатые сроки подачи документов, около 3 месяцев (с 21 марта по 30 июня).

- Дедлайн подачи документов до начала амнистии.
- Полная информация об условиях амнистии давалась после окончания срока подачи документов.
- Отказ в амнистии не на основании объективных критериев таких, как оседлость, квалификация, трудовой контракт и т.д., а на основании того, что неадекватно организована сама процедура амнистии.

Одним из условий легализации являлась подача документов до начала амнистии, точнее, до 10 марта 2000 года. При этом до начала информационной

кампании все знали, что подавать документы бесполезно, так как всем будет отказано, поэтому многие не подавали, а когда амнистия началась, то было уже поздно, так как это было одним из основных условий, и многим было отказано на этом основании. Или документы подавались слишком давно, и было отказано на основании старого отказа, так как они должны были выехать из Испании в течение 10 дней. Это привело к эскалации конфликта.

Перечень условий амнистии:

- любой официальный документ, запрошенный мигрантом о разрешении проживать в Испании;
- доказательство въезда в Испанию до 1 июня 1999 года;
- наличие преоконтракта на работу, который мог быть выдан любой зарегистрированной организацией или частным предпринимателем и мог быть расторгнут в любой момент.

Многие преоконтракты были сделаны без реальной необходимости в работниках, что явилось одной из форм бизнеса для многочисленных стряпчих и адвокатов. Совершенные ошибки привели к митингам и необходимости проводить новые амнистии.



Способы преодоления нелегальной миграции

Периодические легализации, воссоединение семей, легализация на основе длительного проживания, обмен добровольного выезда на прекращение уголовного преследования, сопровождение в аэропорт, высылка из страны за счёт государства.

Эффективные средства интеграции мигрантов

Вся система легализации сама по себе является эффективным способом интеграции. Три года проживания в стране, многочисленные курсы испанского языка, пропаганда интернационализма, необходимость преконтракта на работу, поддержка ассоциаций мигрантов, доступность всех видов услуг таких, как школа для детей, открытие банковских счетов, страховок и т.д. Возможность принимать участие в общественной и религиозной жизни страны, бесплатное питание и лечение.

А главное доброе, теплое отношение простых людей – это то, что не заменить никакими законами. Испанцы все ещё помнят, как и им приходилось нелегко, когда они были вынуждены работать за границей.

ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ MULTIKULTI MEDIA ДЛЯ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ

*Олег Зиньковский,
руководитель русской службы радио
«Функхаус Европа»/ Funkhaus Europa
(ведет вещание на 14 языках мира), Берлин*

Эпоха глобализации всюду принесла глубокие демографические перемены. В развитых странах растет доля трудовых мигрантов, покинувших родину в поисках лучшей жизни. Это характерно для России, характерно и для Германии.

Поговорим о Германии, стране, где я живу и работаю. Ее статистика включает в число мигрантов – независимо от гражданства – иностранцев, приехавших в страну на постоянное жительство, и детей, родившихся в браках, где хотя бы один из родителей иностранец. При такой методике подсчета каждый пятый житель Германии – мигрант. В Берлине, многонациональной метрополии, по ряду параметров сравнимой с Москвой, показатель выше – 25%.

В абсолютном выражении это немногим менее миллиона человек. Больше всего здесь турок – 180 тысяч. На втором месте – выходцы из республик бывшего СССР – 97,5 тысяч. Причем более половины из них – российские немцы. На третьем

месте оказались поляки, на четвертом – выходцы из арабских стран.

50 лет назад Германия была страной почти без мигрантов. Турков в Западной Берлине было не более полутора сотен. Но за полвека произошли кардинальные изменения. Динамика такова, что доля людей с миграционным прошлым постоянно увеличивается. Через пару десятилетий их может оказаться больше, чем коренных немцев. Мигранты в среднем моложе, чем коренные немцы. Рождаемость у них выше. Поэтому почти у половины берлинских малышей миграционные корни. А в отдельных районах города число детей с миграционным происхождением доходит до 60–70%. В одной из школ столичного района Кройцберг 98% учеников – мигранты.

При этом у Германии нет внятной национальной политики. В обществе отсутствует консенсус. Маятник дискуссии качается между крайними точками. С одной сторо-



ны, это мультикультурализм, концепция, популярная в начале 90-х. Тогда считалось, что мигранты это благо само по себе. Они обогащают рынок труда, содействуют культурному многообразию. При этом проблемы, связанные с массовым притоком мигрантов, преуменьшались. Но их культурный код часто не совпадал с традициями и укладом немецкой жизни. Начались трения, затем серьезные проблемы. Это высокая безработица среди мигрантов, повышенная криминогенность, возникновение так называемых «параллельных миров», когда мигранты, в особенности это свойственно выходцам из мира ислама, создают для себя добровольные гетто, в которых живут, не пересекаясь с немцами, говоря на своем языке, не принимая немецкие и в целом европейские, христианские ценности. «Мультикультурализм провалился», сказала как-то Ангела Меркель. Но на смену ему так и не пришла новая, понятная идеология. Политики сошлись в итоге только на малосодержательном понятии интеграция. Мигранты должны интегрироваться. Это значит – учить немецкий язык и уважать немецкую конституцию. Без этого нельзя получить гражданство. Но если вы к нему не стремитесь, то реальных рычагов влияния на мигранта у государства мало.

Меж тем мигрантов нельзя бросать на произвол судьбы. В Германии понимают, что успешная интеграция мигрантов необ-

ходима как для них самих, так и для общества, где они живут. Одним из эффективных интеграционных инструментов могут и должны быть электронные СМИ.

Уже в начале 60-х годов в Германии возникли общественно-правовые радиoprogramмы для гастарбайтеров, турков, итальянцев, югославов, которых привлекли к восстановлению послевоенной экономики. Программы выходили в эфир на языках мигрантов и считались «мостом на родину». Тогда ждали, что по окончании трудового контракта гастарбайтеры вернутся назад. Так не случилось. Большинство осело в Германии. Дети мигрантов росли двуязычными.

С учетом этого в начале 90-х были созданы две полноформатные интеграционные радиоволны в FM-диапазоне – radiomultikulti в Берлине и Funkhaus Europa в Северном Рейне-Вестфалии.

Расскажу подробнее о программе в Берлине, на которой сам работаю. Ей почти 20 лет. До 2008 года она носила название РАДИОмультикульту, а затем была реорганизована в новый совместный проект радиостанций трех немецких земель: Берлин, Бранденбург и Северный Рейн-Вестфалия. Он называется **Funkhaus Europa**, сокращенно FHE.

Каждая включала блок информационно-развлекательного вещания на немецком языке с преобладанием тем, интересных мигрантам и немцам, которые увлекаются

чужими культурами. Кроме того, в сетку вещания вошли передачи на языках ведущих групп мигрантов (русский, турецкий, польский, всего более 10 языков). Станция круглосуточно вещала на немецком и 15 других языках, в том числе русском.

Программа FHE круглосуточно выходит в эфир в FM-диапазоне упомянутых земель, а также Бремена. В сетке вещания FHE ежедневная часовая передача на русском языке. Она ориентирована на всех русскоязычных жителей Германии и немцев, которые интересуются Россией.

Русская служба FHE – единственный работающий в Германии информационный радиоканал на русском языке. У передачи общественно-правовой статус. Она не транслирует рекламу и финансируется из абонентской платы за использование радио- и телеприемников, которую перечисляет в бюджет каждый житель Германии.

В ежедневном эфире – новости, актуальные репортажи, комментарии, беседы в студии с интересными собеседниками: жителями или гостями Германии, а также тематические музыкальные журналы и песни на русском языке разных жанров, от ретро до новинок хит-парадов.

Передача позиционирует себя как **немецкое радио на русском языке**. Немецкое потому, что журналисты видят себя частью немецкого общества, живут по его законам, существуют не на каком-то отдельно взятом эмигрантском острове. На

русском потому, что, живя в Германии, мигранты из СНГ тем не менее продолжают общаться и получать информацию преимущественно на своем родном языке.

Как правило, русские берлинцы – эмигранты в первом поколении. Они приехали сюда сравнительно недавно. Их заботят все классические проблемы эмигрантов-новичков: ограниченное знание языка, необходимость профессиональной переквалификации, сложности с рабочим местом.

Первоочередная задача FHE – помочь этим людям сориентироваться в Германии. Поэтому программа дает слушателям оперативное и независимое представление о немецкой экономике, политике, культуре.

Кроме этого, FHE уделяет пристальное внимание событиям эмигрантской жизни – работе клубов и социальных проектов, выставкам, концертам. Слушатели не могут получить информацию о соотечественниках в Германии из немецкой прессы. Поэтому передача представляет им возможность больше узнать друг о друге.

Самым конкретным примером медиа-проектов, помогающих мигрантам адаптироваться в Германии, можно считать мою радиoprogramму. Сейчас она называется Funkhaus Europa, ранее носила название Radio Multikulti. Мы существует 19 лет и вещаем на более чем дюжине языков крупнейших этнических групп, проживающих в Германии. Описание программы я прилагаю. Могу более подробно расска-



зять именно о том, чем мы занимаемся, включая сетку вещания. Кстати, именно запуск в Москве подобного проекта по опыту того, где мы работаем, представляется мне насущной, я бы даже сказал безотлагательной задачей. Сотни тысяч мигрантов в Москве зачастую плохо знают русский и существуют в информационном вакууме. Программы на таджикском, азербайджанском и так далее, реализуемые по запросу московских властей, помогли бы гастарбайтерам сориентироваться в чужом для них мегаполисе и предотвратили бы то или иное непонимание, приводящее к эскалации.

multikultfm - наследница ныне прекратившего существовать Radio Multikulti. Оно было бюджетным и в рамках общественно-правового немецкого вещания. Нынешняя - частная передача, которую делают энтузиасты, во многом мигранты для мигрантов. Думаю, для вашей целевой аудитории не совсем то.

АРД реализует взятое обязательство освещать мигрантские темы исключительно добровольно, никакого контроля нет. Идут скорее не по пути выпуска программ, как наша, направленных на исключительно мигрантские аудитории, а учитывая тематику в более широком смысле. Это и модераторы- мигранты или наполовину мигранты, и размещение мигрантских тем в популярных токшоу и сериалах, и интерес к таким темам в новостных блоках.

Формат стал популярен. Многие мигранты, привязавшись к передачам на родном языке, слушали также программу на немецком, повышая уровень владения им и степень интегрированности в Германии. Рейтинг передач среди отдельных целевых групп мигрантов достигает 10%, среди немецких слушателей 2-3%.

В 2006 году был сделан еще один шаг. Руководители всех радио- и телевизионных программ немецких земель, входящих в корпорацию ARD, добровольно обязались содействовать интеграции мигрантов. Она объявлена приоритетной задачей. Темы, связанные с ней, регулярно размещаются во всех форматах вещания – от информационных до развлекательных.

Немецкий опыт может пригодиться в России. Миллионы трудовых мигрантов зачастую слабо владеют русским языком и плохо адаптированы к российским реалиям. Есть смысл подумать об организации для них интеграционного радио- и/или телевидения на родных языках, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге. Такой некоммерческий, социальный проект мог бы быть поддержан правительствами этих городов за счет выделения бюджетов и ресурсов, в том числе частот вещания.

Представляется, что эта тема во всех ее аспектах – достойный предмет обсуждения для заинтересованных политиков, экспертов и журналистов электронных масс-медиа России.



ПРАВА, ВОЗМОЖНОСТИ, ОГРАНИЧЕНИЯ НЕГРАЖДАН И НАТУРАЛИЗОВАННЫХ ГРАЖДАН ЛАТВИИ

*Владислав Волков,
доктор социологии, исследователь Института философии
и социологии Латвийского университета (Rīga)*

Немного статистики

В этническом плане Рига как столица Латвии преимущественно является латышско-русским городом. По данным на начало 2013 года, латыши составляют относительное большинство среди рижан – 296 тыс. (42,6%). Русские же рижане лишь немного уступают по численности латышам – 277 тыс. (39,8 %). При этом доля русских среди рижан в 2,5 раза превышает число всех остальных этнических меньшинств (белорусов, украинцев, поляков и др.), вместе взятых. В некоторой степени этнический состав Риги выступает отражением этнического многообразия Латвии в целом. На начало 2011 года из 2 068 тыс. населения страны латыши составляли 1 284 тыс. (62,1% всего населения), русские – 556 тыс. (26,9%). Остальные этнические меньшинства составляли 228 тыс., или 11,0% всего населения страны.

Такое этнокультурное многообразие не является преградой для толерантного межэтнического взаимодействия. Для Латвии традиционно был характерен высокий удельный вес межэтнических браков. Для белорусов, украинцев, поляков и литовцев он составляет 90% и выше. Для латвийских русских 40%, для латышей – примерно 20%, что в целом соответствует показателям советского времени.

Сам по себе факт значительной доли русского населения среди жителей Риги непосредственно влияет на то, что этническое многообразие латвийской столицы выступает важнейшим объектом государственной этнополитики. Одновременно на муниципальном уровне содержится потенциал для относительной самостоятельности в подходах к этническому многообразию.



Этническое многообразие Риги и Латвии в целом наиболее емко проявляется в разных статусах этнических групп. В целом, этнические группы в Латвии можно условно объединить в две неравные по численности группы:

1. Это традиционные этнические меньшинства, предки которых являлись гражданами Латвийской Республики в 1918–1940 годах, и их потомки, а также представители различных этнических групп, поселившиеся в Латвии в

советский период. В целом эта группа составляет примерно 38% населения страны (около миллиона человек).

2. Новые трудовые иммигранты, поселившиеся в Латвии после 1991 года, в совокупности составляют лишь 0,5% от всего населения. В 2012 году в Латвии находилось 15 985 иностранцев, имеющих разрешение на временное пребывание.

Политико-правовое регулирование межэтнических отношений

В латвийской этнополитике с 1991 года явно прослеживаются две составляющие. Во-первых, это развитие институтов **национального государства**. Хотя этого термина нет в правовых актах современной Латвии, однако сама эта идея пронизывает идеологию всех политических партий, которые ориентированы в основном на латышского избирателя. Это понятие включает в себя признание латышского языка как единственного государственного в Латвии. При этом автор неоднократно был свидетелем того, что муниципальные и государственные служащие переходили на русский язык в общении с клиентами, когда последние испытывали трудности с государст-

венным языком. Не говоря уже о том, что работа коммерческих предприятий с клиентами (в том числе в магазинах, ресторанах, частных учебных заведениях и т.д.) осуществляется на языке клиента, то есть по его выбору – на латышском или русском, значительно реже – на английском.

Во-вторых, это защита этнокультурного разнообразия, которая выражается, прежде всего, в развитии системы **прав этнических (национальных) меньшинств**. Эта система предполагает защиту индивидуальных прав на развитие собственной этнической идентичности (это, прежде всего, 114-я статья Конституции Латвии), а также частично защиту

коллективной идентичности и коллективных прав этнических меньшинств (некоторые статьи Закона о свободном развитии национальных и этнических групп Латвии и их праве на культурную автономию, Закона об образовании и Закона о государственном языке и других законов).

Наиболее полно идея «национального меньшинства» нашла отражение в принятом в 2005 году Законе «О Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств». В нём дается *определение национального меньшинства*, аналог которого можно найти в законодательстве большинства восточно-европейских стран. Под этим меньшинством понимаются как «граждане ЛР, которые по своей культуре, религии и языку отличаются от латышей, в течение поколений традиционно проживают в Латвии и рассматривают

себя принадлежащими этой стране и обществу, стремятся сохранить и развивать свою культуру, религию и язык. Правами, предусмотренными для национальных меньшинств Латвии, могут пользоваться и лица, не являющиеся гражданами Латвии или гражданами других государств, но постоянно и легально проживающие на ее территории и отождествляющие себя с национальным меньшинством». Однако некоторые положения конвенции в Латвии не были приняты. Это касается статьи, в которой говорится о возможности использовать язык меньшинства в отношениях между ним и административными органами в районах компактного проживания этого меньшинства. Не принята была и статья конвенции, в которой говорится об обеспечении установки указателей традиционных местных названий на языке меньшинства.

Наиболее важные формы реализации прав этнических меньшинств на сохранение своей идентичности в общественной жизни Риги и Латвии

Согласно латвийским нормативным документам этнические меньшинства Латвии обладают правом на использование родного языка в частной и общественной жизни, на языках этнических меньшинств может функционировать дошкольное, начальное и среднее образование, финансируемое государством, предусмотрена

некоторая часть программ некоторых каналов государственного телевидения и радио на языках меньшинств. При этом этнические меньшинства обладают правом в частном порядке открывать свои СМИ, учебные заведения, неправительственные организации, а также создавать политические партии, что этнические мень-



шинства Латвии, прежде всего, русские и делают. Например, в Риге функционируют несколько частных вузов, в которых можно получить образование на русском языке. У этих вузов к тому же есть филиалы в ряде латвийских городов. В Риге и по всей Латвии действует сеть русских НПО, которые в той или иной форме поддерживают развитие этнической идентичности латвийских русских, в том числе и осуществляющих правовую помощь не только этническим меньшинствам, но и латышам (например, *Латвийский комитет по правам человека*). А начиная с момента восстановления независимости Латвии в 1991 году, латвийские русские создали несколько политических партий. Причём на последних парламентских выборах в 2011 году многоэтническая партия Центр согласия, выражающая интересы этнических меньшинств, набрала самое большое количество голосов избирателей по сравнению с любой другой латышской партией (свыше 28%). Хотя русские партии никогда не приглашались в правительственные коалиции, но именно через эти партии осуществляются механизмы политического участия этнических меньшинств. При этом на муниципальных выборах в Риге второй раз подряд Центру согласия удалось сформировать правящую коалицию в Рижской думе.

Такая возможность формирования части институтов гражданского общества,

функционирующих на языках этнических меньшинств, является важнейшим фактором сохранения и развития идентичности этих меньшинств. К тому же латвийские законы гарантируют этническим меньшинствам право на культурные контакты с их исторической родиной, что наиболее ярко выражается в осязаемом присутствии в информационном пространстве Латвии российского телевидения (в кабельных каналах). Для пользователей Интернета доступ к информационному пространству, сформированному на исторической родине этнических меньшинств, вообще не ограничен.

В какой-то степени эта сфера общественной жизни Риги и Латвии в целом выражает интересы этнических меньшинств по сохранению их идентичности и выступает социальной и политической компенсацией слабости механизмов политического участия меньшинств в органах государственной власти и управления, а также в латышских политических партиях. Так, в 2012 году среди примерно 750 руководителей подразделений центральных аппаратов 13 министерств (министр, его заместители, советники, парламентский секретарь, госсекретарь и его заместители, руководители и заместители руководителей отделов и департаментов, руководители проектов) представители этнических меньшинств составляли примерно 5%. Незначителен и удельный вес представителей этнических

меньшинств среди ректоров государственных вузов. Из ректоров 6 государственных университетов нет ни одного русского; из остальных 13 государственных вузов только один ректор, родившийся в смешанной русско-латышской семье. В 2013 году впервые в новейшей истории Латвии с 1991 года был назначен министр из русскоязычной среды, являющийся членом одной из партий правящей коалиции (министр образования и науки Вячеслав Домбровский, выдвинутый Партией реформ). Сильнейшим сдерживающим фактором участия этнических меньшинств в общественно-политической жизни Латвии является деятельность некоторых политических сил, прежде всего, партии «Всё – Латвии! Движение за национальную независимость – Отечеству и свободе», включён-

ной в правящую коалицию, регулярно выходящей с законодательными инициативами по вытеснению русского языка из публичной жизни Латвии (например, о переводе всего школьного и дошкольного образования только на латышский язык). В этом ряду – и публикации газеты «Латвияс Авизе», которые содержат исключительно негативную информацию о русском этническом меньшинстве страны.

Важной преградой для распространения русофобского дискурса в информационном пространстве Латвии служат выступления нынешнего президента Андриса Берзиньша. Одно из последних таких выступлений в октябре 2013 года – это резкая негативная оценка предложения министра юстиции Я. Борданса о сносе памятника Освободителям Риги.

Наиболее важные формы реализации прав этнических меньшинств на сохранение своей идентичности в общественной жизни Риги и Латвии

Кроме законодательных актов, содержащих основные нормы, регулирующие отношения между латышами и этническими меньшинствами, в последние 15 лет активно разрабатываются и принимаются различные версии программ интеграции латвийского общества.

Первый такой опыт связан с принятием в 2001 году Государственной программы интеграции латвийского общества (2001). Создание Концепции этой программы с

конца 1990-х годов сопровождалось привлечением латвийских обществоведов, а также представителей некоторых национально-культурных обществ национальных меньшинств. Однако русские НПО не были привлечены к выработке этой Программы. Программа связывает интеграцию общества с признанием этническими меньшинствами латышского языка как единственного государственного языка Латвии. Одновременно предполагает



ся и комплекс действий по сохранению идентичности этнических меньшинств (образовательные программы, включающие освоение культуры, языка, традиций, истории соответствующих меньшинств; развитие методик билингвального и межкультурного образования и т.д.). Однако эта Программа вызвала критику с обеих сторон. Национальные меньшинства высказали претензии, что они не были привлечены к её разработке, которая, по их мнению, не смогла акцентировать их интересы, прежде всего, в сфере употребления языков национальных меньшинств в публичной сфере. А представители правых политических партий считали, что Программа не сформулировала идею о «латышской Латвии».

В 2011 году правящая правая партия «Единство» выработывает «Основы политики национальной идентичности, гражданского общества и интеграции на 2012–2018 годы», которые и были приняты правительством. Эта Программа не вобрала демократические идеи, связанные с идентичностью этнических меньшинств и необходимостью их политического и гражданского участия, которые утвердились как в либеральном научном и общественном сознании Латвии, так и во многих законодательных документах и в практике латвийской этнополитики. В качестве же основного критерия внимания государства к сохранению этнической

идентичности этнических меньшинств признаётся привлечение их художественных коллективов к участию в Праздниках песни, наличие неправительственных организаций.

Как альтернатива этим программам Рижской городской думой в 2012 году принимается «Рижская городская программа интеграции общества на 2012–2017 годы». Эта Программа была принята «Центром согласия» и латышской городской либеральной партией «Честь служить Риге», победившими на муниципальных выборах. В ней интеграция интерпретируется как процесс взаимного сближения людей различных национальностей на основе принципов «участия, сотрудничества, сплочённости и сопричастности». Обучение государственному языку названо одним из основных условий успешной интеграции. В связи с этим предусмотрено организовывать мероприятия, способствующие использованию латышского языка, а также развивать сеть добровольных учителей латышского языка. На данный момент во всех районах Риги и других городах Латвии действует учебный центр «Dialogs AB», который предлагает бесплатные курсы обучения латышскому языку. (Бесплатное обучение латышскому языку предлагается и Латвийским агентством по трудоустройству совместно с Европейским социальным фондом.)

Совещательные, экспертные и иные рабочие органы в сфере межэтнических отношений

В связи с принятием в 2001 году Государственной программы интеграции общества в Латвии образован Фонд интеграции общества. Фонда за первое пятилетие своей работы израсходовал 13 млн лат (примерно 25 млн долларов США). Однако, как отмечают исследователи деятельности этого Фонда, интерес русского этнического меньшинства к его деятельности был минимальным. А по многим направлениям деятельности Фонда со стороны русских НПО вообще не было ни одной заявки на реализацию проектов.

Первый Консультативный совет по этническим меньшинствам был образован в 1990-е годы и подчинялся президенту Г. Улманису. Но Совет не был эффективным, поэтому его ликвидировали. Впоследствии образовалось порядка 100 подобных советов, как на национальном, так и на местных уровнях. Целевой ауди-

торией этих советов являются этнические меньшинства и неграждане. У советов могут быть многообразные и специализированные функции (например, при Министерстве образования и науки). Однако представители этнических меньшинств, участвовавшие в деятельности таких советов, критичны к своим возможностям эффективно влиять на принимаемые решения. Консультативный совет по делам этнических меньшинств был возобновлен при президенте В. Затлерсе. Учитывая ограниченные Конституцией права президента, исследователи сомневаются в эффективности деятельности и этого Совета. К тому же председатель Совета, который был назначен от правящей партии, не вызывал доверия со стороны этнических меньшинств. Подобный Совет действует и при нынешнем президенте Латвии А. Берзиньше.

Отношение к факту этнокультурного многообразия в политической жизни

Явное идеологическое размежевание «латышских» и «русских» политических партий на национальном уровне за всё время, последовавшее после восстановления независимости Латвии в 1991 году, так и не позволило полноценно включить

механизмы политического участия этнических меньшинств в делах государства. Однако для преодоления этнического раскола на муниципальных выборах 2013 года в Рижскую думу Центр согласия (ЦС) выступил единым списком и с



единой предвыборной Программой с городской партией «Честь служить Риге» (ЧСР). На этих выборах общий список одержал победу. (Опыт сотрудничества этих партий сложился уже в деятельности Рижской думы после предыдущих муниципальных выборов.) Успешный результат на выборах 2013 года в значительной степени был обусловлен тем, что предвыборная Программа ЦС и ЧСР носила деидеологизированный характер, выгодно отличаясь от программ, предлагаемых политическими партиями на парламентских выборах. В совместной Программе ЦС и ЧСР ничего не говорится об особых правах этнических меньшинств. Но при этом в качестве важного элемента гражданского общества упоминаются неправительственные организации этнических меньшинств. Важным проявлением многокультурности Риги в Программе

рассматриваются учебные заведения этнических меньшинств. Что важно, под принципами интеграции латвийского общества понимаются «диалог, участие и одинаковые права».

Как видно, одной из составляющих успеха на муниципальных выборах в Риге в 2013 году общего списка партий, представляющих как латышских, так и русских избирателей, стала существенная деидеологизация и «деэтнизация» политических позиций этих партий. Но вряд ли такую деидеологизацию можно считать универсальным средством налаживания межэтнического согласия в масштабах всей страны. Представляется, что без начала полноценных дискуссий о возможности совмещения ценностей «национального государства» и интересов «этнических меньшинств» путь к такому согласию будет крайне сложным.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА С УЧЕТОМ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

*Владимир Лепехин,
директор Института ЕврАзЭС*

Основным условием формирования в России эффективной миграционной политики должно стать осознание самобытности Российской Федерации как страны-цивилизации. О России как государстве-цивилизации говорил Президент России на Валдайском форуме 19 сентября с.г., об этом же сказал неделю назад патриарх Московский и всея Руси Кирилл на Всемирном русском народном соборе.

Осознание цивилизационного характера нашего государства предполагает устанавление императива ценности цивилизационной общности России с целым рядом близких нам народов, а также иерархии приоритетов в сфере регулирования миграционных потоков. К примеру, близкие нам цивилизационно народы Украины, Белоруссии или Казахстана – совсем не то же самое, что, к примеру, народы Юго-Восточной Азии или Африки.

Вторым важнейшим условием формирования в России эффективной миграционной политики должен стать дифференцированный подход ко всем аспектам этой политики.

Очевидно, что для такой огромной и многонациональной страны-цивилизации, ка-кой является Россия, не может быть универсальных форматов и схем, принятых одним федеральным законом для всех регионов страны и всех участников и субъектов миграционной политики.

Эта политика должна учитывать региональные, функциональные и целый ряд иных особенностей и факторов процесса регулирования миграционных потоков в РФ.

Фактор первый – типы мигрантов.

Согласно этому фактору, миграционная политика государства должна исходить из понимания того факта, что



существуют желательная, нежелательная и недопустимая (нелегальная и т.п.) миграция. Соответственно, это диктует необходимость различать три принципиально разных подхода к регулированию миграционных потоков. Желательная миграция нуждается в стимулировании, нежелательная в регулировании, недопустимая – в блокировании.

Фактор второй – разновидности миграций по типу потока.

Нужно четко различать миграционные потоки внутри России, в том числе с окраин в Москву, потоки мигрантов из ближнего зарубежья, из дальнего зарубежья и т.п. В этом смысле миграционная политика России должна быть связана не только с приоритетами региональной политики (потребностями развития тех или иных регионов России), но и с так называемой интеграционной политикой на постсоветском пространстве и предполагать преференции для стран – членов Таможенного союза, Евразийского экономического союза и т.п.

(В этом отношении России пригодился бы опыт США, связанный с практикой дифференцированного отношения к прибывающим в страну мигрантам с учетом некоторых политических установок и стратегических интересов страны.)

Фактор третий – функции и роль государства.

Очевидно, что государственная миграционная политика не должна сводиться исключительно или преимущественно к организации мер по адаптации мигрантов – как это происходит сегодня в ряде стран Европы. С учетом понимания первых двух факторов (типы мигрантов и разновидности миграционных потоков), а также наличия в России демографической проблемы, объективной потребности России в конкретных кадрах или же, напротив, потребности в недопущении в страну нежелательных мигрантов, функции государства должны сводиться к следующему:

- создание условий для привлечения в Россию желательных мигрантов с описанием и постоянным мониторингом-обновлением требований к таким мигрантам (квалификация, культурная идентичность, семейное положение, возраст, пол и т.п.); здесь пригодился бы опыт ряда арабских стран и США;
- создание механизмов блокирования или минимизации потока нежелательных мигрантов;
- принятие жестких мер против нелегальной миграции, а также механизмов превентивно-

го контроля и соответствующих административных и уголовных санкций за миграциями подобного типа (здесь были бы полезны опыт США и Израиля);

- создание системы адаптации мигрантов, дифференцированной по названным выше типам и видам (здесь пригодился бы опыт ряда европейских стран).

Фактор четвертый – территориальный.

Согласно этому фактору, миграционная политика в Москве должна принципиально отличаться от миграционной политики применительно к любому другому региону России. Соответственно, в теряющих население регионах Сибири и Дальнего Востока нужна некая инновационная и мобилизационная миграционная политика, связанная одновременно с жесткими мерами контроля над ситуацией согласно выработанным приоритетам.

Полагаем, что регионы России должны иметь право устанавливать некие дополнительные требования к мигрантам.

Фактор пятый – тип заказчика, реальные потребности в мигрантах того или иного типа.

Согласно этому фактору, у государства должно быть четкое понимание –

какие мигранты нужны региону, и кто заказчик тех или иных видов миграционных потоков.

Выделение так называемых квот на привлечение рабочей силы из-за рубежа – одна из ключевых проблем всей миграционной политики государства, и её решение зависит от установления жесткого контроля над потребителями этих квот – строительными, торговыми и иными компаниями. (Здесь России пригодился бы опыт Израиля, связанный с регулированием процесса привлечения мигрантов строительными компаниями.)

Фактор шестой – субъектность миграционной политики.

Очевидно, что ответственность за проведение миграционной политики должны нести не только органы ФМС. Учитывая комплексный характер проблемы, в разработку и реализацию миграционной политики должны быть вовлечены и другие государственные структуры: Министерство региональной политики, Министерство культуры, Департамент демографической политики Минздравсоцразвития, пограничные службы и т.п.

Фактор седьмой – экономической целесообразности.

Обоснование приоритетов миграционной политики и принимаемых в этой



сфере государственных мер должно исходить из признания, понимания и утверждения того факта, что миграционная политика и миграционные проблемы не имеют никакого отношения и не должны иметь к проблемам межнационального свойства.

Проблемы миграционной политики имеют вненациональный характер, и все принимаемые государством меры

определяются факторами и интересами экономического, социокультурного и общеполитического характера.

Только с учетом этих и некоторых других факторов, то есть на основе дифференцированной миграционной доктрины, устанавливающей приоритеты принятия тех или иных решений, возможно создание эффективной системы миграционной политики.

ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМАТИКА УЧРЕЖДЕНИЯ НОВЫХ ПРИХОДОВ РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ В РАЗНЫХ СТРАНАХ МИРА

*Архиепископ Егорьевский Марк,
руководитель Управления
по зарубежным учреждениям
Московской Патриархии*

С начала 90-х годов XX в. миллионы наших соотечественников покинули территорию бывшего СССР, найдя новое место жительства в разных странах мира. Русское рассеяние вызвало всплеск и церковной активности. По приблизительным оценкам, общая численность русскоязычной православной диаспоры в мире составляет около 30 миллионов человек. Существенная их часть – это паства Русской православной церкви, о которой мы призваны проявлять пастырскую заботу. Церковь не снимала и не может снять с себя ответственность за их духовное состояние.

Процесс образования и становления церковных общин набирает силу, имея в своей основе искреннее желание соотечественников за рубежом не терять связь с верой своих предков и родной

землей. С 1990 было образовано более 300 приходов по всему миру. Сегодня приходы и представительства Русской церкви находятся в самых разных уголках планеты: от Антарктиды и ЮАР до Норвегии и Исландии, от Японии и Таиланда, до Панамы и Коста-Рики!

Обращения об открытии прихода, направлении священника или просто о пастырском визите приходят из разных частей Света, в т.ч. из всё новых и новых стран, где до этого Русская церковь представлена не была.

В подавляющем большинстве случаев русские приходы встречают поддержку со стороны местных властей, а также значительной части общества страны пребывания. Этот уникальный опыт церковной активности за рубежом подчас позволяет по-иному посмотреть на ситуацию в России.



ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕЛИГИОЗНЫХ ПРАКТИК В ПУБЛИЧНОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Митрофанова А.В.,

*доктор политических наук, зав. кафедрой политологии
Российского православного университета*

В данном выступлении речь пойдет не о правовых аспектах регулирования религиозных практик, а о том, что можно назвать общественным регулированием, включающим правовые, корпоративные и повседневно-бытовые механизмы.

Принцип секуляризма в европейских странах предполагает три элемента: (1) отделение религиозной сферы от политической; (2) недопустимость выражения религиозной принадлежности при обсуждении политических вопросов и (3) исчезновение религии из публичного пространства. Проблема заполнения публичного пространства затрагивает как тему оскорбления святынь в публичном пространстве, так и отрицание за верующими права на публичное исповедание своей веры словом и действием.

Наиболее очевидны для внешних наблюдателей противоречия между свет-

скими государствами и мусульманским меньшинством, состоящим из мигрантов, которые массово начали приезжать из бывших колоний в 1970-е годы. Можно назвать такие темы как оскорбление мусульманских святынь в публичном пространстве (например, публикацию карикатур с участием Мохаммеда датской газетой), а также само наполнение публичного пространства мусульманскими религиозными символами (запрет на строительство минаретов в Швейцарии, запреты на ношение головных платков, никабов, буркини в ряде европейских стран). Противоречие жесткому регулированию со стороны государства ведется главным образом с помощью концепции «исламофобии».

Остается скрытой более важная тема регулирования христианских религиозных практик в публичном пространстве современной Европы. Западное

общество декларирует терпимость большинства населения по отношению к образу жизни различных меньшинств, без стремления их ассимилировать. Поскольку еще в середине XX века христиане составляли в Европе большинство населения, требование проявлять терпимость к меньшинствам направлено именно на них. Это вылилось в призыв к декриминализации образа жизни меньшинств, неприемлемого с христианской точки зрения. От христиан потребовали также проявлять терпимость к публичному поведению меньшинств. К концу XX века эти требования существенно изменились. Вместо декриминализации выдвинуто требование законодательно уравнивать образы жизни меньшинства и большинства. Вместо терпимости к стилю жизни меньшинств возникла терпимость к оскорбительным для христиан действиям под предлогом свободы совести.

Публичное оскорбление чувств христиан крайне редко становится предметом юридического осуждения или общественного порицания. Можно привести в качестве примера поставленную осенью 2011 года парижским театром пьесу «Пикник на Голгофе», содержащую оскорбительные для христиан сцены. Несмотря на массовые манифестации, запрета на поста-

новку пьесы не последовало.

Христиане, как и мусульмане, сталкиваются с прямыми законодательными или внутрикорпоративными запретами на религиозные символы и практики в публичном пространстве (дело «Лаутси против Италии» в ЕСПЧ, споры работников с работодателями по поводу нательных крестов в Великобритании, дело о школьных иконах в Румынии). Право христиан на исповедание веры подвергается коррозии также в связи с тем, что законы европейских стран все дальше отходят от христианских принципов. В частности, с 2008 года в Великобритании неоднократно подвергаются штрафам христиане (владельцы гостиниц) за отказ предоставлять комнаты гомосексуальным парам. Также британские власти вынудили закрыться католические агентства по усыновлению, которые отказывали гомосексуальным парам.

Для противодействия стратегии по вытеснению религии из публичного пространства, европейские религиозные организации используют термины «христианофобия» и «исламофобия» в качестве основного инструмента противодействия попыткам вывести религию из публичного пространства под предлогом защиты свободы совести. Эти термины способствуют восприятию религиозной группы как равной любой



другой группе, стремящейся публично исповедовать свои ценности и вести себя в соответствии с ними, что составляет основу либерального подхода к общественному устройству. Если в публичном пространстве легитимно присутствует этничность или сексуальная ориентация, идеология либерализма не в состоянии объяснить, почему религия не может там присутствовать.

Выражаясь предметно, если однополые пары имеют право держаться

за руки на публике, почему христиане (мусульмане) не должны иметь права молиться на публике? Но данное высказывание легко перевернуть: если христиане имеют право молиться на публике, почему однополые пары не имеют права держаться за руки? Тем самым использование дискурса «фобий» косвенно отрицает возможность перестройки общества в соответствии с традиционными ценностями.

