

## МЕГАПОЛИС: ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ КАК ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Капицын В.М.,  
проф., д. полит. н.  
проф. факультета политологии  
МГУ имени М.В. Ломоносова

Необходимо отметить предпосылки дискурса интеграции мигрантов. Универсальная предпосылка – повышение *уровня массовости* иммиграции в мегаполисах. Когда иммигрантов очень много («бремя количества» – Ф. Бродель), обостряется проблема их адаптации в местах приёма; дают сбои многие правовые и другие институты. Если мигранты остаются надолго, то возникает более сложные проблемы их интеграции [1]. «Львиная доля» трудовых и замещающих иммигрантов оседает в Москве. В Москве скапливается значительное число нелегальных иммигрантов. Она привлекают также значительную образовательную и интеллектуальную иммиграцию, собирает очень высокую долю внутренней российской миграции.

Другая предпосылка дискурса интеграции мигрантов – *возрастающая сложность факторов, приводящих к концентрации ресурсов*. В мегаполисе происходит наложение многих процессов. Это отчасти объясняется концептом «центр-периферия» и теорией глобальных городов С. Сассен. «Центры», чтобы создавать инновации, стягивают ресурсы из периферии. Концентрация мигрантов – неотъемлемый ресурс развития мегаполиса [2]. В Москве эффект «центра» накладывается на эффект столичных функций, что ведёт к концентрации человеческого капитала и соответствующей ренте. П. Бурдьё в связи с этим писал о наложении друг на друга «полей» и соответствующих дефицитных благ, усиливающих «борьбу за пространственные прибыли» [3].

Следствие всего этого – рост взаимодействий людей и групп с различающимися культурами, *а соответственно и проблема регуляторов взаимодействий* людей и структур на ограниченном пространстве (плотность и разнообразие транзакций). А это требует оценки комплементарности [4]. регуляторных воздействий. И, следовательно, их научной дифференциации как правовых (законы, межгосударственные договоры и конвенции, внутригосударственные договорные отношения), так и не-правовых (морали, религии,

этикета, языка). При этом проявляется всё большая социокультурная разнородность регуляторов. Все эти регуляторы включают в той или иной мере механизмы стереотипизации поведения [5].

Правовое регулирование в такой среде дополняется расширением параллельных регуляторных воздействий. Миграционные отношения подвергаются воздействию социокультурных традиций и структур идентичностей (городских и сельских, столичных и провинциальных, автохтонных и аллохтонных), макроэкономических и локальных императивов, балансов сил экономических и политических элит, сетевых воздействий общин, диаспор, электронных социальных групп. Действуют «теневые» регуляторы (кланы, nepoтизм, коррупция), «теневое» насилие (в том числе, этнических ОПГ). Оживляются архаичные регуляторы: «... Наполняется новой жизнью не только традиционное, но и прямо архаичное ...не говоря уже о таких исторически недавних вещах как шариат, успешно сосуществующий с современной экономикой и технологией... Традиционное, органическое в процессе глобализации мира не только не отмирает, но и активизируется...» [6].

Эти регуляторы (воздействия) далеко не всегда «переводятся» на язык правовых норм. А учитывать все эти воздействия необходимо. Для этого проводится дифференциация регуляторов: а) нормы и ценности: последние поддерживают или не поддерживают эти нормы [7]; б) официальные регуляторы нормативно-правового, индивидуально-правового и программно-целевого характера; в) правовые, не-правовые (приемлемые) и анти-правовые (неприемлемые) регуляторные воздействия. Правовые нормы должны сохранять комплементарность с приемлемыми регуляторами, что способствует эффективности регулирования. Неприемлемые регуляторы необходимо устранять (подавлять, нейтрализовать). Но границы между такими регуляторами подвижны, не всегда ясны.

Интеграция мигрантов попадает в «поле» такой дифференциации, и сама становится комплементирующим институциональным воздействием. В процессуальном плане она выстраивает взаимодополнение правовых и не-правовых институтов, отсекающих анти-правовые регуляторы – дискриминационные практики, анклавизацию, «теневых» посредников. В структурном

плане интеграционные связи способствуют накоплению опыта инклюзии мигрантов в принимающих сообществах. Как комплексный институт интеграция обеспечивает комплементарность норм (воздействий) и ресурсов. Это проявляется часто в формировании лояльной двойной идентичности мигранта. Правовые нормы вводятся с учётом ценностей, а также комплементарных не-правовых регуляторов, на которые опираются нормы.

Без этого правовые регуляторы могут стать деструктивными. Федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О положении иностранцев в Российской Федерации» в 2003 и 2004 гг. готовились на основе отраслевой (МВД) «Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации», не проходившей научного обсуждения и государственной экспертизы [8]. Их применение загнало «в тень» около 1,0–1,5 млн. соотечественников, переселившихся в Россию, в большинстве своём русских с российской идентичностью, интегрировавшихся в российское общество. Локальные сообщества приняли их как «своих». Но применение правовых норм при обмене паспортов сделало соотечественников нелегалами.

Комплементарность регуляторов важна и для внутренних российских мигрантов. В этом случае, территориально-пространственные, конфессиональные и этнокультурные различия могут создавать трудности в отношениях «местных» и «пришлых». Дифференциация регуляторов особенно сложна в мегаполисе; он в этом отношении особенно уязвим. Как отмечает Н. Зубаревич, «Москва стала миграционным пылесосом, но плавильный котел не работает, не снижается сильнейшая социальная поляризация» [9].

В мировой практике для регулирования миграции распространяются интеграционные программы, индивидуальные интеграционные планы, контроль за выполнением программы интеграции, интеграционные тесты, экзамены, индексы, муниципальные консультанты и межкультурные посредники, программы домиграционной подготовки в странах исхода, сети и ассоциации мигрантов. Интеграция мигрантов становится процессом многосторонним и глобальным, что особенно характерно для мегаполисов. Определённый опыт интеграции накоплен в Западной Европе. В Канаде для иммигрантов, имеющих шансы получить вид на жительство, а, возможно, и гражданство, реали-

зуются федеральные целевые программы адаптации и интеграции (ISAP), специализированные программы по приёму и переселению [10].

В европейских государствах приняты нормы об интеграции иммигрантов, опирающиеся на ценности свободы передвижения и равных возможностей. Принимающее общество обязано обеспечить права мигрантов на участие в экономической, социальной, культурной жизни. Мигранты обязаны уважать основные нормы и ценности принимающего общества, активно участвовать в процессе интеграции. Разработку политики интеграции иммигрантов первыми начали в Швеции (середина 1970-х гг.) и Нидерландах (начало 1980-х гг.). ЮНЕСКО разработала программу по международной миграции; основная цель – успешная социально-экономическая интеграция мигрантов в принимающем обществе [11]. С принятием Амстердамского договора 1999 г. государства-члены ЕС активизировали интеграцию иммигрантов.

В Испании (2000 г.) принят Закон о правах и свободах иностранцев [12]. Важным институтом стали интеграционные программы с множеством процедур и показателей. Разработан индекс интеграционной политики ЕС, включающий более 140 показателей. Государство и регионы должны обеспечивать доступ к рынку труда, воссоединение семей, длительное проживание, участие в политической деятельности, доступ к гражданству, борьбу с дискриминацией [13]. Показателями интегрированности мигранта выступают: знание языка страны пребывания, доступ к публичным услугам и к информации о трудоустройстве, жилье, правах иностранцев, наличие социальных связей, осознание себя в принимающем обществе «как дома» [14].

Ряд государств в законодательстве предусмотрел введение программ интеграции для прибывающих и уже находящихся в стране лиц, например, по закону Нидерландов о гражданской интеграции прибывающих в страну лиц (30 сентября 1998 г., изм. и доп. 2007 г.). Закон закрепил необходимость программы первичной адаптации для мигрантов с обязательным прохождением интеграционных курсов. Подобные нормы в Австрии, Бельгии, Германии, Греции, Дании предполагают обучение государственному языку, ознакомление с историей и традициями страны, а также ценностями ЕС, первичную ориентацию на рынке труда и профессиональную подготовку. Разраба-

тывается индивидуальный интеграционный план, заключается соглашение между мигрантом и муниципалитетом. В Дании действует закон об интеграции иностранцев от 28 июня 2001 г., предусматривающий интеграционные программы и сдачу экзамена по языку для получения права на постоянное пребывание. В Германии в 2005 г. принят Федеральный закон о миграции и Национальный план интеграции, предусматривающий действие 400 институтов. Федеральный канцлер ежегодно проводит интеграционный саммит представителей мигрантских организаций, где обсуждается реализация Национального плана интеграции [15].

Для России интеграция иммигрантов стала актуальнейшей проблемой. Выявлены тормозящие факторы. Среди них – противоречие миграционного учёта, квотирования приглашений трудовых мигрантов и патентов на осуществление трудовой деятельности мигрантов на территории России: патенты просты и удобны, но они разрушают квотирование и дают возможность уклоняться от миграционного учёта. Значительно давление теневых практик (дискриминация, изоляция, нелегальный статус, торговля людьми, фиктивная регистрация) [16]. Негативно влияет этническая анклавизация. Сильна концентрация иноязычных рабочих в этнически герметичных коллективах, например, на стройках (44%) [17]. В трудовой миграции в Москву растёт число лиц с большей социокультурной дистанцией (уровень образования, исход из сельских населённых пунктов, слабое знание языка, конфессия), что усиливает анклавизацию и вовлечение в теневые отношения. Тем не менее, такие потоки трудовых иммигрантов из Центральной Азии – реальный и долговременный источник пополнения рабочей силы в Москве.

Актуально исследование теневых регуляторов. Включение явления «тени» в картину мира как одного из основных компонентов реальных жизненных процессов позволяет полнее понять действительные механизмы общественного развития [18]. Теневые регуляторы взаимодействуют с социальными сетями и социальными иерархиями. Обостряет ситуацию деятельность националистически настроенных групп в Москве. Низкий уровень межличностного доверия в обществе тормозит интеграцию мигрантов. В низовых отделениях ФМС немногочисленные сотрудники, занятые повседневной

практикой проверок, оформления документов, одновременно должны участвовать в работе по интеграции мигрантов.

Необходим учёт дифференциации мигрантов. Одни ориентированы на замещающую и постоянную трудовую миграцию, другие – на кратковременную трудовую или транзитную; они делятся на семейных и одиноких, с детьми и без них. Есть репатрианты с хорошим знанием языка и репатрианты, нуждающиеся в языковой подготовке. Нередко иммигранты, ориентируясь на постоянное проживание, недостаточно владеют языком. Острый вопрос – интеграция детей иммигрантов. Отсюда особенности идентификации мигрантов и соответствующие конфигурации регуляторов. Возникают связи между правовым регулированием и социальной (гражданской) идентификацией (Н.В. Исаева), российской и московской идентичностями, нормами миграционного права и другими регуляторами (А.В. Дмитриев, Г.А. Пядухов). В каждом случае необходима комплементарность регуляторов.

В научный дискурс вводится понятие «московская идентичность мегаполисного типа»; мультикультурализм называется наиболее эффективной моделью для современной Москвы [19]. С другой стороны, отмечено преломление мультикультурных практик в противоположных ориентациях: на сегрегацию (анклавизацию) или интеграцию иммигрантов. И.М. Кузнецов пришёл к выводу, что многое в ориентации на интеграцию зависит от того, как позиционирует себя Москва. Как целостность, этнически и культурно определённый (культурно «рельефный») – русский город или же как «многослойный», «пёстрый» мегаполис. От этого зависит запуск механизма интеграции. Для многих иммигрантов проще интегрироваться в этнически и культурно определённый город; им трудно представить мегаполис как некую наднациональную гражданскую общность. Идентификация иммигрантов, стремящихся к постоянному жительству в Москве и получению российского гражданства, чаще соединяется с образом целостности, а для ориентирующихся на временную трудовую миграцию – с образом разобщённости и «пестроты» [20].

Возникает парадокс: при стихийном размещении мигрантов сегрегация уживается с мультикультурными ориентациями. Выясняется, что мультикуль-

турализм не настраивает, не только на освоение ценностей и идентичностей принимающего сообщества, но и на формирование лояльной двойной идентичности. Несмотря на усиление влияния мультикультурализма, комплементарность социальных регуляторов выстраивается в основном благодаря траекториям, когда идентификации мигрантов встраиваются в идентичность принимающего общества. В процессе интеграции идентификации повседневной жизни обозначают антиномии, необходимые для стереотипизации поведения и позиционирования мигрантов в принимающем сообществе. Это – антиномии: территориальные (анклав или дисперсное размещение), естественно-антропологические (где дом, семья, дети – «там» или «здесь?»), духовно-культурные (принятие русской культуры как общей для всех живущих и пребывающих в Москве, допускающей формирование лояльной двойной идентичности в конфессиональном и культурном плане, или же отрицание такой перспективы), агентно-профессиональные (работа в российском коллективе или же замкнутость в этнически однородном коллективе земляков).

Действуют ещё идентификации, характеризующие антиномии позиций относительно основного представительства интересов и защиты своих прав, начиная от локуса индивида и кончая космополисом. Приватное представительство (надежда на самого себя, бесправная позиция), групповое представительство (землячество, диаспора или же принимающее сообщество), общественно-государственное представительство (государство и общество исхода или же государство и общество приёма, его власти, суды, профсоюзы); международное представительство (международные организации, суды, в сотрудничестве или в оппозиции к государству приёма).

Необходимо изучать идентификации, играющие заметную роль в обеспечении комплементарности правовых и не-правовых регуляторов.

### ***Библиографический список***

---

1. Эта зависимость выявлялась на примере крупных городов, например, Берлина, Штутгарта, Бирмингема (Immigrants, Integration und Cities. Exploring the Links. Paris: OESD, 1998. pp. 137-191).

- 
2. Sassen S. The global City: strategic site (new frontier). L., N.Y., Tokyo: Princeton university press, 2001.
  3. Бурдьё П. Социология политики. М.: Социологос, 1993. С. 41, 44.
  4. Комплементарность, от лат. complementum – дополнение; в биологии и медицине белковое вещество, способствующее подавлению действий вредных бактерий (См.: Словарь иностранных слов. СПб.: Дуэт, 1994. С. 296); здесь, воздействие, создающее эффект дополнения, способствующего подавлению вредных (анти-правовых) регуляторов, повышению эффективности правового воздействия.
  5. На это обращают внимание юристы (Тирских М.Г., Черняк М.Г. Стеретипизация социального поведения (правовые и иные регуляторы социальных отношений) // Академический юридический журнал. 2009. № 3. С. 4-11).
  6. Ионин Л.Г. Новая магическая эпоха // ЛОГОС. 2005. № 2(47). С. 158.
  7. См.: Давлетова А.И., Федоренко Л.П. Безумствующий мир нормативной реальности // СОЦИС. М., 2012. № 10. С. 88-90.
  8. Переведенцев В. Война против себя // Миграция XXI век. 2010. № 2. Сентябрь. С. 62.
  9. Зубаревич Н. Московская система // Polit.ru Режим доступа <http://polit.ru/article/2012/02/01/> (Дата обращения 15.09.2013).
  10. Холматов М. Полезные уроки для стран СНГ // Миграция. XXI век. 2010. № 2. Сентябрь. С. 48
  11. Андриченко Л.В. Правовое регулирование адаптации и интеграции мигрантов в России // Наука и образование; хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. Сентябрь. № 2
  12. Понделко Г. Сдвиги на рынке труда Испании // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 2. С. 88-89
  13. Что такое «Индекс интеграционной политики ЕС» // Миграция XXI век. 2010. № 2. Сентябрь. С. 51
  14. Васильева Т. Интеграция мигрантов в принимающее общество: опыт стран Западной Европы // Вестник Института Кеннана в России. Вып. 18. М., 2010. С. 76-77
  15. Информационный портал Германия-факты. Режим доступа <http://www.tatsachen-uber-deutschland.de/ru/society/main-content.08/immigration-and-integration.html> (дата обращения 18.11.2013)
  16. Дмитриев А.В., Пядухов Г.А. Интеграция трудовых мигрантов в мегаполисе: локальные модели, контекст идентичности (методология и методы исследования) // СОЦИС. 2013. № 5. С. 50
  17. Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциалы, риски. РСМД. Рабочие тетради. 2013. № IV. С. 17.
  18. Косолапов Н.А. Нетрадиционные взгляды на механизм общественного развития // Вестник МГИМО. 2010. № 4. С. 203-211.
  19. Барышева Ю.С. Социокультурная адаптация мигрантов в условиях современного мегаполиса: на примере Москвы. Автореф. диссертации ... кандидата культурологии. М., 2007.
  20. Кузнецов И.М. Адаптационные стратегии мигрантов в условиях мегаполиса: на примере г. Москвы. Автореф.... канд. социологических наук. М., 2006. С. 20-21.