

ДИАСПОРЫ



ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ДИАСПОРАМИ И ДИАСПОРАЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ КАК КЛЮЧ К УСПЕШНОЙ ПОЛИТИКЕ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В ЕС

*И. Н. Молодикова*¹

*Л. Л. Емельянова*²

*А. В. Лялина*²



На основе анализа материалов Еврокомиссии и Европарламента (директив, консультаций, рекомендаций), а также успешных практик международных проектов стран ЕС в области интеграции мигрантов (как в странах ЕС, так и в третьих странах — источниках мигрантов) представлены роль диаспор и усилия ЕС по их вовлечению в интеграционный процесс. Делается акцент на необходимость разработки новой общеевропейской иммиграционной и интеграционной политики ЕС в свете изменения трендов миграционных процессов и так называемого миграционного кризиса. Исследование показало, что интеграционная политика ЕС не только в значительной степени направлена на самих мигрантов и принимающие страны, но и затрагивает взаимодействие со странами исхода переселенцев. С начала 2010-х годов существенно активизировалось вовлечение разнообразных диаспоральных организаций в реализацию общеевропейской политики интеграции мигрантов. Анализ реализованных проектов показал, что диаспоры могут быть одними из главных акторов в интеграционной политике ЕС. Предлагается расширить перечень направлений национальной интеграционной политики стран ЕС за счет интенсификации усилий по снижению разрыва в социально-экономическом развитии стран исхода мигрантов со странами приема, в том числе с помощью многостороннего сотрудничества с диаспоральными организациями.

Ключевые слова: диаспора, вынужденная миграция, трудовая миграция, мультикультурализм, политика интеграции мигрантов, диаспоральные организации, ЕС

Введение

Миграция играет все большую роль в жизни развитых стран. Так, число мигрантов, проживающих в Европейском союзе, с каждым годом увеличивается, и в 2016 году составило уже 20,7 млн человек, или 4,1 % населения ЕС. Наибольшее количество мигрантов сосредоточено в пяти стра-

¹ Центрально-Европейский университет, 1053, Венгрия, Будапешт, ул. Надор, 13.

² Балтийский федеральный университет им. И. Канта, 236016, Россия, Калининград, ул. А. Невского, 14.

Поступила в редакцию 10.05.2018 г.

doi: 10.5922/2079-8555-2018-3-4

© Молодикова И. Н., Емельянова Л. Л., Лялина А. В., 2018



нах: Германии, Великобритании, Италии, Испании и Франции. Граждане третьих стран (далее — ТС), проживающие в перечисленных государствах, составляют 76% от всего числа мигрантов в ЕС.

Особенности формирования европейского миграционного поля позволяют говорить о существенных различиях европейских государств как по выработке собственных национальных и региональных подходов, так и по поиску мер наднационального характера, направленных на общеевропейскую политику в области миграционного регулирования. Различия обусловлены спецификой миграционной ситуации в этих странах и количеством мигрантов.

Политика интеграции мигрантов в отдельных странах Европы появилась задолго до разработки общеевропейской интеграционной политики. Формирование отношения государства к мигрантам в рамках концепции мультикультурализма началось за океаном, в Канаде и Австралии, и позже, в разные периоды последней трети XX века, было поддержано в Голландии, Швеции и частично Великобритании [1]. Во Франции реализация ассимиляционной концепции насчитывает уже более 120 лет [2].

С конца 1990-х годов общие миграционные проблемы обусловили постепенное вовлечение всех стран ЕС в наднациональный диалог по регулированию иммиграционных процессов, что привело к существенному сближению миграционной политики государств — членов ЕС и формированию общеевропейской иммиграционной политики. Негативные социальные процессы, такие как снижение рождаемости, кризис пенсионной системы и растущий дефицит рабочих мест в ряде сфер занятости, анклавизация общества, рост нелегальной миграции, с конца 1990-х годов способствовали необходимости усиления внимания стран ЕС к интеграционной политике, которая долгое время находилась в плоскости государственного регулирования.

Одним из возможных путей усиления интеграции мигрантов является работа с диаспорами и странами исхода мигрантов. Большое количество работ посвящено разработке этого направления миграционной политики на уровне ЕС, хотя в официальных документах Еврокомиссии прямое упоминание диаспор как одного из основных институтов интеграции отсутствовало вплоть до 2010-х годов. Так, в последних важных документах Еврокомиссии термин «диаспора» используется в «Общей повестке дня для интеграции граждан третьих стран» 2011 года¹ и «Плане действий по интеграции граждан третьих стран» 2016 года (COM 2016)², где диаспоры упоминаются как один из институтов интеграции.

Анализ роли диаспор в интеграционной политике ЕС базируется на материалах ЕС (директивы, коммуникации, законодательные документы и инициативы), посвященных проблеме миграционной политики по вовлечению диаспор в процесс интеграции мигрантов на наднациональном и национальном уровнях. В первой части нашей статьи дается краткий анализ становления интеграционной политики ЕС до 2010 года. Вторая часть посвящена изменениям в политике с началом так называемого миграционного кризиса в ЕС по-

¹ *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals* : Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions COM (2011) 455 final of 20 July 2011.

² *Action Plan on the integration of third country nationals* : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2016) 377 final of 7 June 2016.

сле 2014 года³. В третьей части рассматривается место диаспоральных организаций стран ЕС в европейской наднациональной интеграционной политике. И наконец, четвертая часть представляет практики вовлечения диаспор на локальном и национальном уровнях. Авторами выделены направления деятельности диаспоральных организаций, перспективные с точки зрения содействия в реализации европейской политики интеграции (исходя из локального и национального опыта стран ЕС). В заключении обозначены вызовы и возможности по вовлечению диаспор в интеграцию мигрантов из третьих стран. В статье не рассматриваются вопросы интеграции мигрантов — граждан стран ЕС, хотя мы считаем, что такие проблемы также имеют место (например, случай дискриминации в праве миграции и свободы проживания цыганских таборов во Франции). Директорат по справедливости проводит постоянный мониторинг случаев дискриминации в странах ЕС различных гражданских прав и свобод.

Становление новой наднациональной иммиграционной и интеграционной политики ЕС

Единые принципы наднациональной иммиграционной политики, закрепленные в Римском договоре (1957), Шенгенском соглашении (1985), Мaaстрихском (1993), Амстердамском (1999) и Лиссабонском договорах (2009), основываются главным образом на международных *декларативных* принципах общей правоприменительной практики. С конца 1990-х годов общеевропейская иммиграционная политика и политика убежища стали частью создания «пространства свободы, безопасности и правосудия» в ЕС и получили новый импульс к развитию в рамках последующих пятилетних программ («План Тампере» (1999), «Гаагская программа» (2004), «Стокгольмская программа» (2009), «Ипрские принципы» (2014)) [3].

Создание скоординированной интеграционной миграционной политики в 27 государствах — членах стало одной из главных задач Еврокомиссии. «Гармонизация»⁴ миграционной политики стран ЕС осуществляется по четырем основным направлениям: 1) эффективное развитие легальной миграции и снижение нелегальной; 2) развитие и усиление интеграционных программ для мигрантов; 3) создание единой европейской системы предоставления убежища; 4) улучшение кооперации с третьими странами в вопросах миграции [5].

³ Под понятием «миграционный кризис» в ЕС подразумевается «кризис беженцев» как неконтролируемое силами пограничных служб стран ЕС движение мигрантов из стран Африки и Азии (охваченных войной или большими экономическими проблемами), ищущих убежище и лучшую долю в странах ЕС. Поскольку в это же время в Россию прибыло практически такое же количество ищущих убежище людей из регионов Восточной Украины и миграционного кризиса в стране не наблюдалось, мы думаем, что в ЕС происходит политизация ситуации отсутствия управления миграционными процессами, так как кризисом считается событие, которое приводит к нестабильности и непредсказуемой ситуации, влияющей как на отдельных людей, так и на группы и общество в целом.

⁴ Гармонизация законодательства основана на ст. 115 «The Treaty on the functioning of the EU» (Римского и, позже, Лиссабонского договоров), которая обеспечивает сближение положений, установленных законом, по регулированию или административным действиям, непосредственно влияющим на функционирование общего рынка труда, капитала, валюты и т.д., приводящим к сближению национальных законодательств через учет рекомендаций гармонизационных директив (*harmonisation directives*), разрабатываемых Еврокомиссией, см.: [4].



Исходной точкой общеевропейской интеграционной модели является положение о трудовой занятости иностранцев, предоставляющее возможность самостоятельного существования мигранта (*самоподдержания*). Это экономическое требование включает в себя решение проблем проживания, занятости, свободного доступа к образованию, социальному и медицинскому страхованию, а также участию в общественной жизни. Успешная интеграция предполагает знание иностранцем языка, культуры и структуры организации принимающего общества.

В 2004 году ЕС были сформулированы «Общие основные принципы политики интеграции мигрантов в ЕС» как **двухстороннего процесса** взаимного приспособления мигрантов и населения стран их проживания в ЕС, строящегося на ценностях Евросоюза⁵. В 2005 году принят План политики в отношении законной миграции⁶ и интеграции иностранцев и членов их семей. В нем указывалось, что культурное и религиозное многообразие должно быть обеспечено на низовом и национальном уровне, если это не противоречит национальному законодательству. Также в 2005 году была одобрена «Общая повестка дня для интеграции: основа интеграции граждан третьих стран в Европейском союзе»⁷ на 2005—2010 годы. Она послужила моделью для пересмотра государствами — членами ЕС своего законодательства по вопросам интеграции.

Для реализации данной программы в 2007 году были созданы несколько фондов ЕС с общим бюджетом в 3,8 млрд евро на 2007—2013 годы: Европейский фонд интеграции граждан третьих стран (ЕФИ)⁸, 825 млн евро; Европейский фонд беженцев (ЕФБ), 630 млн евро; Фонд возвращения (ФВ), 678 млн евро и Европейский фонд внешних границ (ФВГ) с бюджетом в 1820 млн евро⁹. Также часть средств для интеграции мигрантов была предусмотрена в рамках Европейского социального фонда (ЕСФ)¹⁰.

В странах ЕС постепенно росло осознание важности вовлечения диаспоральных организаций в качестве агентов наднациональной интеграционной политики ЕС, что изначально было обусловлено необходимостью интенсифицировать взаимодействие со странами исхода иммигрантов. Акцент на сотрудничество со странами, не входящими в ЕС, впервые сделан в «Глобальном подходе к миграции»¹¹, предложенном Европейским советом в 2005 году. На-

⁵ *Common Basic Principles Integration Policy in the European Union* : press release. Council Of The European Union, 2618th Council Meeting, 19 Nov. 2004. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf (дата обращения: 18.04.2018).

⁶ *Policy Plan on Legal Migration* : Communication From The Commission COM (2005) 669 final of 21 Dec. 2005.

⁷ *A Common Agenda for Integration — Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union* : Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions COM (2005) 389 final of 1 Sept. 2005.

⁸ ЕФИ поддерживает проекты, необходимые для социальной, образовательной, культурной, религиозной, языковой интеграции иностранцев, что должно способствовать росту солидарности сообщества, а также развитию прав и свобод в ЕС.

⁹ *Council Decision of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme «Solidarity and Management of Migration Flows» (2007/435/EC).*

¹⁰ ЕСФ обеспечивает все законно проживающее население в ЕС определенными выплатами социального характера.

¹¹ *Presidency Conclusions of the Brussels European Council 15914/1/05 Rev 1 of 30 Jan. 2006 (15—16 Dec. 2005).* URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf (дата обращения: 04.04.2018).

чиная с этого момента ЕС организует совместные площадки многостороннего и двустороннего трансграничного диалога со своими партнерами за пределами ЕС для обсуждения миграции и интеграции, вопросов сотрудничества с диаспорой (Пражский процесс, Партнерство по вопросам миграции в регионе Шелкового пути, афро-европейские переговоры по вопросам миграции и мобильности и др.). В это время были подписаны двусторонние партнерства о мобильности с Марокко, Тунисом, Иорданией, Эфиопией, Нигерией и другими странами [6]. В 2008 году был утвержден «Европейский пакт иммиграции и убежища»¹², в котором заявлено, что интеграция иностранцев начинается еще до их отбытия из своей страны, хотя осуществляется непосредственно в стране приезда. Так, **вместо двухстороннего взаимодействия «мигрант — принимающее общество» Еврокомиссия принимает трехстороннее направление работы по интеграции с добавлением стран исхода мигрантов.** Частью своей политики интеграции ЕС пытается сделать внешнюю политику влияния на страны выезда через финансирование в них различных программ — например, Платформа для диалога между Африкой и ЕС (EU-Africa «Platform for dialogue on governance») и Европейская политика соседства (European Neighborhood Policy) — и усиление кооперации на низовом уровне посредством разработки конкретных планов взаимодействия отдельно взятых третьих стран с ЕС¹³.

Такие программы могут быть общего и специального характера (по определенной тематике, например по ориентации на рынке труда, ознакомлению с правовым положением иностранцев, системе социальной защиты). Диаспора в стране проживания может внести в них существенный вклад, в том числе через распространение информации, помощь в получении образования, содействие в получении жилья и медицинского обслуживания, трудоустройстве и защите от дискриминации. Напрямую в вышеприведенных документах ЕС и Еврокомиссии упоминание диаспор как институтов отсутствовало.

К 2008 году были сформулированы 10 общеевропейских принципов иммиграционной политики, представленные Еврокомиссией как «Общая иммиграционная политика Европейского союза: принципы, направления, инструменты»¹⁴. Они легли в основу «Стокгольмской программы» на 2010—2014 годы и новых «Ипрских принципов» на 2015—2019 годы и отражают стремление европейских стран стимулировать законную иммиграцию в соответствии с потребностями ЕС в рабочей силе, а также управлять миграционными процессами в партнерстве со странами — экспортерами мигрантов¹⁵.

Однако экономический кризис 2008—2009 годов заморозил на короткое время инициативы ЕС по интеграции, так как сократилось национальное финансирование интеграционных программ. После кризиса в новом «Глобальном

¹² Council Of The European Union, 2008. European Pact on Immigration and Asylum (No. prev. doc.: 13189/08 ASIM 68 of 24 September 2008). URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT> (дата обращения: 14.05.2018).

¹³ Committee of the Regions on Integration Policy and Intercultural Dialogue, 2009. Opinion of the Committee of the Regions on 'Integration Policy and Intercultural Dialogue' (2009/C 76/01 of 31 March 2009). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008AR0251&from=EN> (дата обращения: 14.05.2018).

¹⁴ A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools : Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions COM (2008) 359 of 17 June 2008.

¹⁵ 20 years of Migration Policy: the path to a European Agenda on Migration / European Commission, 2015. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/elibrary/docs/timeline_en/timeline_en.pdf (дата обращения: 18.04.2018).

подходе к миграции и мобильности» 2011 года¹⁶ Еврокомиссия признала необходимым расширить диалог с диаспорами, мигрантскими группами и другими неправительственными организациями, в том числе для повышения эффективности интеграции иммигрантов. Важным событием было принятие «Общей повестки дня для интеграции граждан третьих стран» 2011 года¹⁷, в которой звучит призыв поддерживать сотрудничество между диаспоральными сообществами и странами исхода в целях содействия транснациональному предпринимательству и внешнеторговым отношениям. В Повестке представлены европейские «модули интеграции», а в Рабочем документе персонала Комиссии ЕС¹⁸ содержатся европейские инициативы по поддержке интеграции иммигрантов.

Результатом *интенсификации* усилий по разработке общей интеграционной политики ЕС в рамках «мягкого права» стало:

- учреждение сети национальных координационных центров правительственных экспертов в области интеграции (National Contact Points on integration);
- ежегодное проведение Европейского миграционного форума (до 2015 года — Европейского интеграционного форума), объединяющего более 100 общественных организаций стран ЕС;
- создание интернет-портала «European website on integration»;
- издание и периодическое переиздание «Руководства по интеграции для политиков и практиков» (Handbook on Integration for policy-makers and practitioners);
- разработка комплекса индикаторов мониторинга реализации политики интеграции мигрантов в странах ЕС.

Миграционный кризис и политика интеграции ЕС и национальных государств

Начало миграционного кризиса в 2014 году привело к трансформации иммиграционной, интеграционной политик и политики убежища европейских государств. Страны ЕС испытали шок из-за отсутствия возможности контролировать свои границы в результате исхода беженцев из ближневосточных и африканских стран. С притоком волны ищущих убежище вопросы политики безопасности стран ЕС стали преобладать над интеграционными в повестке дня ЕС. Четыре вышеупомянутых фонда в 2013 году были объединены в два: Фонд внутренней безопасности с бюджетом в 3,9 трлн евро и новый общеевропейский Фонд предоставления убежища, миграции и интеграции на 2014—2020 годы с бюджетом 3,1 трлн евро, заменивший ЕФИ, ЕФБ и ФВ. Общий их бюджет вырос в два раза, но вопросы интеграции мигрантов в работе этих фондов были сильно потеснены вопросами безопасности ЕС.

¹⁶ *The Global Approach to Migration and Mobility* : Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions COM (2011) 743 final of 18 Nov. 2011.

¹⁷ *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals* : Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions COM (2011) 455 final of 20 July 2011.

¹⁸ *EU initiatives supporting the integration of third-country nationals* : Commission Staff Working Paper accompanying the Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on the European agenda for the integration of third-country nationals SEC (2011) 957 final of 20 July 2011.

Иммиграционная политика, выведенная на наднациональный уровень согласно Амстердамскому договору, на практике остается в значительной мере подконтрольной деятельности национальных государств, а роль ЕС заключается в обеспечении основы для координации, мониторинга, оценки эффективности и информационного взаимодействия в рамках построения национальной интеграционной политики и в распределении бюджетных средств на реализацию миграционной политики [7]. Тем не менее приверженность реализации базовых принципов интеграции мигрантов, выработанных на наднациональном уровне, приобретает все большую актуальность в работе с беженцами из третьих стран для отдельных государств — членов ЕС [8]. На встрече Совета министров внутренних дел и юстиции ЕС 5—6 июня 2014 года¹⁹ было предложено углубить и расширить некоторые аспекты базовых принципов в области добровольного взаимодействия со странами исхода мигрантов, преодоления дискриминации, противодействия социальной изоляции наиболее уязвимых категорий мигрантов.

В мае 2015 года была принята «Европейская повестка дня по миграции»²⁰, в которой сделан акцент на спасении гибнущих в Средиземном море людей и реформировании существующей системы предоставления убежища. С этого времени основная задача в интеграционной политике ЕС — это интеграция беженцев. Одобренный в 2016 году «План действий по интеграции граждан третьих стран»²¹ также содержит меры для решения конкретных проблем, с которыми сталкиваются беженцы: повышение доступности образования и профессиональной подготовки, расширение и ускорение доступа к рынку труда, помощь в решении бытовых вопросов, содействие социальному взаимодействию беженцев с принимающим обществом. Усилия диаспор упомянуты в нем отдельно, наравне с другими неправительственными и религиозными организациями. План действий по интеграции сегодня определяет формат диалога, в котором задействованы диаспоральные организации и работают Европейская интеграционная сеть, Европейский миграционный форум, Партнерство в рамках «Повестки дня городов ЕС» и Круглый стол Еврокомиссии и европейских городов.

ЕС в 2014—2020 годах осуществляет финансовую поддержку интеграционных инициатив диаспоральных организаций через Европейский фонд развития (EDF), Программу общемировых общественных благ и вызовов ЕС (GPGC), Директорат по кооперации и развитию Еврокомиссии, Фонд предоставления убежища, миграции и интеграции ЕС, а также по линии международных организаций (МОМ, УВКБ ООН и ПРООН), национальных министерств и фондов стран ЕС.

Миграционный кризис показал, что не все государства ЕС разделяют его единую позицию по вопросу интеграции мигрантов, особенно беженцев. Существует явная национальная, региональная и локальная специфика [9; 10]. Если южные страны ЕС — Португалия, Италия и Испания — занимают более

¹⁹ Council Of The European Union : press release. 3319th Council Meeting, 5—6 June 2014. URL: <http://www.iem.gov.lv/files/text/143119.pdf> (дата обращения: 18.04.2018).

²⁰ A European Agenda on Migration : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2015) 240 final of 13 May 2015.

²¹ Action Plan on the integration of third country nationals : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2016) 377 final of 7 June 2016.

активную политику интеграции в настоящее время, то в странах с более длительным опытом приема мигрантов, как Великобритания или Нидерланды, ощущается усталость и чувство разочарования от иммиграции [2, с. 218]. Страны Вышеградской четверки (Венгрия, Польша, Чехия и Словакия) категорически отказываются участвовать в решении проблемы распределения беженцев и их интеграции.

На сегодняшний день также нет единой законодательной основы для оценки степени интеграции мигрантов в странах ЕС [11]. Определенным потенциалом обладает Индекс оценки политики интеграции мигрантов (Migrant Integration Policy Index, MIPEX) (табл. 1), который предлагает оценку в баллах от 0 до 100 по таким направлениям, как доступ к рынку труда, доступ к образовательным услугам и услугам системы здравоохранения, возможность участия в политической жизни страны (голосование), доступ к получению гражданства и длительного вида на жительство, возможности по воссоединению семьи, политика в области равенства и антидискриминации. Согласно последним доступным данным (за 2014 год), свыше половины государств — членов ЕС (14 из 27) характеризуются средними значениями Индекса, то есть реализуют активную политику интеграции лишь частично. Существует множество препятствий для полноценного участия мигрантов в социальной, экономической и политической жизни общества. Только 8 стран — участниц ЕС демонстрируют высокие значения Индекса и имеют законодательство, позволяющее активно (или скорее активно) осуществлять интеграцию мигрантов. Согласно мнению экспертов, в этих странах уровень развития политики интеграции обеспечивает максимальное равенство прав и возможностей мигрантов и представителей местного населения. Еще 5 государств — членов ЕС уделяют мало внимания развитию интеграции вновь прибывшего населения и отнесены к категории реализующих пассивную политику интеграции. В этих странах мигранты наиболее часто сталкиваются с проблемами по адаптации и интеграции в принимающее общество, ощущают антииммигрантскую риторику властей.


Таблица 1


**Ранжирование 27 стран — членов ЕС по значениям Индекса MIPEX
в 2007, 2010 и 2014 годах**


Государство	Индекс 2007	Индекс 2010	Индекс 2014
Швеция	84,7	83,1	80,0
Португалия	76,4	78,8	80,0
Финляндия	69,5	69,2	71,0
Бельгия	64,4	67,3	70,0
Германия	58,9	57,4	63,0
Нидерланды	70,8	67,7	61,0
Испания	61,7	62,5	61,0
Люксембург	51,9	60,2	60,0
Италия	65,3	60,4	58,0
Дания	50,9	52,7	59,0
Великобритания	65,8	56,6	56,0
Франция	54,0	50,6	54,0
Евросоюз	53,7	51,3	53,0
Ирландия	52,3	48,6	51,0
Эстония	43,3	46,0	49,0
Словения	52,5	48,5	48,0
Австрия	39,2	41,0	48,0
Греция	40,1	49,0	46,0
Венгрия	47,2	44,9	46,0

Окончание табл. 1

Государство	Индекс 2007	Индекс 2010	Индекс 2014
Чехия	42,1	45,8	45,0
Румыния	-	45,2	45,0
Болгария	-	40,5	44,0
Польша	43,3	41,8	43,0
Мальта	40,0	36,9	39,0
Литва	42,7	39,8	38,0
Словакия	38,4	36,3	38,0
Кипр	36,2	35,2	36,0
Латвия	30,4	30,7	34,0

 Законодательство способствует «активной политике интеграции» (значение индекса более 80,0) или «скорее активной политике интеграции» (значение индекса 60,0—79,0)

 Законодательство способствует «частичной активности по интеграции» (значение индекса 41,0—59,0)

 Законодательство позволяет осуществлять «пассивную политику интеграции» (значение индекса менее 40,0)

Источник: *Migrant Integration Policy Index*, 2015 : Overall score, 2014. URL: <http://www.mipex.eu/play/> (дата обращения: 01.05.2018).

Некоторые страны отказались от ранее принятых общих принципов миграционного регулирования и перешли к поиску собственных путей решения острых миграционных вопросов. Так, власти Австрии в 2016 году временно приостановили действие Шенгенского соглашения²². Швеция приняла временный закон об ужесточении правил предоставления вида на жительство²³. Венгрия, Румыния, Македония, Хорватия, Норвегия и часть стран Балтии возводят стены на границах с третьими странами.

Поскольку прогноз численности населения африканских и азиатских стран на ближайшие 50 лет показывает быстрые темпы ее роста, на фоне непрекращающихся ближневосточных и африканских конфликтов страны ЕС опасаются большого числа беженцев и вынужденных переселенцев²⁴. Таким образом, проблема повышения эффективности взаимодействия со странами — источниками беженцев за пределами ЕС выходит на первый план в реализации внешней, иммиграционной и интеграционной политик [12] как на общеевропейском уровне, так и на уровне отдельных стран. Поиск и распространение успешных практик в этом направлении — одна из задач интеграционной политики [13—15]. В этой связи, на наш взгляд, представляется чрезвычайно важным и наиболее перспективным использование потенциала национальных общин и диаспор.

²² Австрия приостановила Шенген // Expert Online: деловой общенациональный аналитический ресурс. 2016. URL: <http://expert.ru/2016/01/17/avstriya-priostanovila-shengen/> (дата обращения: 01.05.2018).

²³ Парламент Швеции одобрил закон по ужесточению миграционной политики // «РИА Новости»: сетевое издание. 2016. 21 июня. URL: <https://ria.ru/world/20160621/1449527769.html> (дата обращения: 01.05.2018).

²⁴ Gapminder Foundation, 2014. DON'T PANIC — Hans Rosling showing the facts about population. [video online]. URL: <https://www.gapminder.org/videos/dont-panic-the-facts-about-population> (дата обращения: 01.05.2018).

Место диаспоральных организаций стран ЕС в европейской интеграционной политике

Сегодня ни один ученый не сможет назвать точное количество диаспоральных групп в ЕС как из-за размытости самого термина «диаспора» [13], так и из-за динамизма процесса диаспоризации мигрантов в диаспоральные организации в ЕС в силу большого разнообразия институциональных форм и правового статуса, которые они принимают, и обширности направлений их деятельности: от культурной, религиозной и социальной до политической, экономической и правовой [16]. Диаспоральные организации образуются по разному принципу — общая страна исхода или происхождения, этническая и религиозная принадлежность, область профессиональной деятельности, социальный статус, возраст, пол и т. д. Они могут формироваться как самостоятельно («снизу»), так и по инициативе и при содействии государства («сверху») [2]. Практика показывает, что диаспоральные организации зачастую выступают в качестве «моста», связывающего трех ведущих агентов процесса интеграции — самих иммигрантов, страны приема и исхода иммигрантов. При этом важно отметить, что взаимодействие с диаспоральными организациями, как правило, происходит на разных уровнях — наднациональных и национальных, региональных и местных институтов, бизнес-сообществ, профсоюзов, религиозных, правозащитных и других общественных и негосударственных организаций, а также отдельных индивидов.

Анализ опыта взаимодействия диаспоральных организаций с иммигрантами и странами исхода показал, что основные направления этого взаимодействия во многом пересекаются с одиннадцатью «Общими основными принципами политики интеграции мигрантов в ЕС»²⁵ и с приоритетными направлениями национальной интеграционной политики стран — членов ЕС (табл. 2). И сегодня вовлечение диаспоральных организаций в интеграционные процессы и интеграционную политику ЕС должно опираться как раз на потенциал их взаимодействия как с иммигрантами, так и со странами исхода с учетом той активности, которую они демонстрируют в этих процессах. Проведенный анализ позволил определить, что диаспоральные организации наиболее активны при осуществлении межкультурного диалога принимающего общества и иммигрантов, поддержке иммигрантского и диаспорального предпринимательства и содействии в интеграции на рынке труда. Чрезвычайно важной представляется работа диаспоральных организаций по защите основных прав и свобод мигрантов и по поддержке наиболее уязвимых групп из их числа. Кроме того, стоит выделить еще одно направление интеграционной политики стран — членов ЕС, в котором диаспоральные организации могли бы сыграть одну из главных ролей. Это *снижение разрыва в социально-экономическом развитии стран исхода со странами приема мигрантов путем содействия прогрессу в развитии стран эмиграции*. Актуальность данного направления вытекает из следующих положений: во-первых, принимающему сообществу гораздо проще интегрировать иммигранта, а последнему — интегрироваться в местный социум, если они принадлежат к одному социальному и экономическому классу; во-вторых, снижение диспропорций социально-экономического развития стран приведет к сближению качества и уровня образования потенциальных иммигрантов и принимающего общества, что повысит уровень доверия и толерантность к иммигрантам со стороны населения стран приема и позволит успешнее управлять иммиграцией исходя из потребностей принимающего рынка труда.

²⁵ *Common Basic Principles Integration Policy...*

Основные направления деятельности диаспоральных организаций по взаимодействию с иммигрантами и странами исхода в разрезе направлений национальной интеграционной политики стран — членов ЕС

Направление национальной интеграционной политики стран — членов ЕС, соответствующее базовым принципам политики интеграции мигрантов в ЕС	Взаимодействие с иммигрантами в странах ЕС	Взаимодействие со странами исхода
Развитие толерантности и борьба с дискриминацией (включая информационно-пропагандистские кампании среди местного населения и иммигрантов) (базовые принципы 1, 2)	Развитие осознания ответственности и уважения к принимающему обществу с точки зрения гражданской позиции (в том числе посредством СМИ). Организация и проведение курсов гражданской интеграции (языковых, «ориентационных»). Профилактика конфликтов на национальной почве	Содействие межкультурному диалогу между странами исхода и приема иммигрантов. Информирование населения в стране исхода об особенностях взаимодействия с принимающим обществом в стране приема
Предмиграционная подготовка в стране исхода (базовый принцип 11)	—	Информирование населения в стране исхода о правилах въезда, пребывания и проживания в стране приема, особенностях взаимодействия с принимающим обществом, получения государственных услуг в стране приема и др.
		Поддержка потенциальных иммигрантов перед отъездом, проведение подготовительных курсов обучения и т.д. (в том числе с использованием СМИ, через Интернет).
Межкультурный диалог (базовые принципы 1, 2, 4, 7)	Сохранение самобытности и поддержка культурных и религиозных связей (в том числе языковая поддержка, организация и проведение совместных творческих и культурных мероприятий). Формирование общественного пространства и культурной среды проживания иммигрантов (строительство храмов, школ, консульских учреждений, культурных центров и т.д.). Развитие социальных компетенций (например, ознакомительные поездки по городу с целью приобретения в рамках интеграционных курсов необходимых навыков жизни в стране)	Трансфер знаний и компетенций в страну исхода Популяризация национальной культуры и содействие межкультурному диалогу между странами исхода и приема иммигрантов

<p>Поддержка и поощрение иммигрантского и диаспорального предпринимательства (базовые принципы 3, 7)</p>	<p>Содействие предпринимательской активности в странах приема. Содействие в оформлении документов и взаимодействия с органами власти. Информационная поддержка. Обучение членов диаспор новым знаниям, применение которых возможно при их возвращении. Обучение основам предпринимательства, бизнес-наставничество</p>	<p>Содействие диаспоральной предпринимательской активности в странах исхода. Повышение осведомленности стран исхода о доступных в странах приема ресурсах (в том числе финансовых) для ведения предпринимательской деятельности в стране приема, интенсификации международного сотрудничества и развития. Содействие развитию внешнеэкономических связей и внешнеторгового оборота между странами исхода и приема иммигрантов. Развитие социально-экономических и инфраструктурных проектов в сельской местности стран исхода. Реализация проектов по включению накопленного членами диаспор капитала и средств от денежных переводов</p>
<p>Защита основных прав и свобод (базовые принципы 9, 10)</p>	<p>Правовая защита прав и свобод иммигрантов и членов их семей. Содействие в оформлении документов и взаимодействия с органами власти. Содействие в возвращении и реинтеграции иммигрантов в страну исхода. Информационная поддержка. Помощь в решении повседневных и бытовых проблем (например, поиск жилья, трудоустройство), в том числе в первый период пребывания в стране, а также социальная помощь в кризисной ситуации. Обучение основам языка страны приема</p>	<p>Содействие в возвращении и реинтеграции иммигрантов в стране исхода</p>
<p>Участие в общественной жизни (базовые принципы 1, 6, 10)</p>	<p>Содействие социальному взаимодействию иммигрантов с принимающим обществом. Содействие в оформлении документов и взаимодействия с органами власти. Предоставление иммигрантам возможности высказывать свое мнение в диаспоральных СМИ, на совместных мероприятиях и др.</p>	<p>Развитие и лоббирование социальных проектов по улучшению условий жизни иммигрантов в стране приема в интересах страны исхода</p>
<p>Участие в политической жизни (базовые принципы 1, 7, 8)</p>	<p>Предоставление иммигрантам возможности высказывать свое мнение в диаспоральных СМИ, на совместных мероприятиях и др. Информирование иммигрантов об их правах на участие в политической жизни общества. Поддержка участия иммигрантов в предвыборной кампании. Выдвижение представителей диаспор в местные органы управления и лоббирование своих политических интересов</p>	<p>Участие в выборах страны исхода во время пребывания в стране приема. Лоббирование и пропаганда интересов страны исхода в стране приема (в том числе посредством взаимодействия с политическими партиями и официальными государственными структурами страны проживания)</p>

Направление национальной интеграционной политики стран — членов ЕС, соответствующее базовым принципам политики интеграции мигрантов в ЕС	Взаимодействие с иммигрантами в странах ЕС	Направление деятельности диаспоральных организаций
Равноправие и доступ к рынку труда (базовые принципы 3, 5)	Содействие в поиске работы, легализации и улучшении положения иммигранта на рынке труда принимающей страны. Содействие в профессиональной подготовке / переподготовке в стране приема. Информационная поддержка. Сопровождение (языковое, правовое и др.)	Взаимодействие со странами исхода Содействие планированию трудовой эмиграции из страны исхода согласно потребностям страны приема. Содействие созданию центров профессиональной подготовки потенциальных иммигрантов в странах приема для адаптации на рынке труда страны приема
Поддержка наиболее уязвимых групп иммигрантов: беженцы, дети и молодежь, женщины, престарелые люди (базовые принципы 6, 11)	Содействие в оформлении документов и взаимодействии с органами власти. Информационная поддержка. Сопровождение (языковое, правовое и др.). Реализация программ в области борьбы с торговлей людьми в странах приема и исхода Поддержка, инвестиции в создание и развитие реабилитационных центров для жертв из числа мигрантов	
Воссоединение семей (базовый принцип 11)	Содействие в оформлении документов и взаимодействии с органами власти. Информационная поддержка	
Равноправие и доступ к образовательным услугам (базовый принцип 4)	Содействие в получении образования. Информационная поддержка Сопровождение (языковое, правовое и др.). Создание групп в детских садах и школах, где обучают языку представленной в регионе диаспоры	
Равноправие и доступ к услугам здравоохранения (базовый принцип 4)	Информационная поддержка Сопровождение (языковое, правовое и др.)	Развитие системы стипендий и тренингов членами диаспор по повышению квалификации населения стран исхода
Равноправие и доступ к частным услугам (в том числе социальным, бытовым, персональным, услугам аренды жилья и др.) (базовые принципы 6, 7, 8)	Содействие в социальном взаимодействии с принимающим обществом. Содействие в поиске и получении жилья. Информационная поддержка Сопровождение (языковое, правовое и др.)	
Равноправие и доступ к получению гражданства	Содействие в оформлении документов и взаимодействии с органами власти. Информационная поддержка	Содействие в получении возможности сохранения мигрантом гражданства страны исхода

<p>Противодействие территориальной сегрегации и анклавизации иммигрантских сообществ (базовые принципы 6, 7, 8)</p>	<p>Информационная поддержка. Поиск и подбор жилья. Финансовая помощь в аренде жилья (частное кредитование). Формирование общественного пространства и культурной среды проживания иммигрантов (сооружение храмов, школ, консульских учреждений, культурных центров и т.д.)</p>	<p>Реализация и развитие программ по возвращению для мигрантов, интеграция которых затруднена</p>
<p>Снижение разрыва в социально-экономическом развитии стран исхода со странами приема мигрантов путем содействия прогрессу в развитии стран эмиграции</p>	<p>Содействие в развитии индивидуального предпринимательства в стране исхода. Помощь в эффективном использовании денежных переводов. Продвижение льготного налогообложения денежных переводов. Реализация совместных программ стран исхода и приема по налаживанию бизнеса</p>	<p>Содействие коммуникации между иммигрантом и страной исхода. Содействие развитию села и местного сообщества (детей, молодежи, наиболее уязвимых групп и др.) в странах исхода. Содействие развитию внешнеторговых связей и международного туризма, наращиванию внешнеторгового оборота между странами исхода и приема иммигрантов. Повышение осведомленности стран исхода о доступных в странах приема ресурсах (в том числе финансовых) для ведения предпринимательской деятельности в стране приема, интенсификации международного сотрудничества и развития. Трансфер знаний, компетенций, инноваций, моделей социального взаимодействия в страну исхода. Природоохранная деятельность в странах исхода. Содействие снижению стоимости денежных переводов. Участие иммигрантов в национальных выборах в стране исхода. Инвестиции в страну исхода (в сферу сельского хозяйства, здравоохранение, образование и др.)</p>

Составлено по [2; 7; 16—23]; *Common Basic Principles Integration Policy ...; ELCI study* country report. Template the local contribution of migrant organisations to integration Czech Republic // International Organization for Migration. URL: http://www.iom.cz/files/Full_Country_Report_NGOs_Czech_Rep.pdf (дата обращения: 04.05.2018).

Такие проекты картированы как лучшие практики стран ЕС (например, программа MOM «Миграция и развитие Африки» (MIDA), реализуемая в Бельгии) [14; 15]. Предпосылки к формированию данного направления прослеживаются и в общеевропейской политике интеграции иммигрантов (см. «Общую повестку дня для интеграции граждан третьих стран» 2011 года).

Анализ практики взаимодействия ряда диаспоральных организаций с иммигрантами в странах ЕС и странами исхода мигрантов показал, что «портфель» инструментов деятельности организаций достаточно богат. Он включает следующие механизмы:

1. Средства массовой информации (интернет-порталы, газеты, журналы, мультимедийные центры, телевизионные каналы и передачи и т. д.) и информационные компании.
2. Площадки для диалога (семинары, форумы и т. д.).
3. Культурные, религиозные, творческие, спортивные и иные мероприятия в странах приема (фестивали, выставки и т. д.).
4. Финансовые средства (поддержка фондов, членские и другие взносы, доход от услуг, государственное и частное финансирование).
5. Образовательные программы.
6. Проектная деятельность в странах исхода и приема.
7. Сеть центров взаимодействия с мигрантами и странами исхода (в том числе по вопросам образования, доступа к рынку труда и т. д.).
8. Информационные базы данных, контакты иммигрантов и акторов как в стране исхода, так и в стране приема.

Наиболее успешно интеграция иммигрантов происходит через максимально интегрированную в принимающее общество диаспору, которая способствует развитию своей родины [18]. Вовлечение диаспор и диаспоральных организаций в процессы интеграции мигрантов государствами — членами ЕС, как правило, осуществляется посредством информирования и консультирования по различным вопросам, поддержки диаспорального предпринимательства, передачи знаний и трансфера технологий, развития и укрепления компетенций, поощрения учреждения местных ассоциаций, финансирования инициатив в области миграции и развития [19]. Примером может служить Федеральный фонд поддержки миграционной политики (FIM) в Бельгии или Программа по поддержке деятельности мигрантских организаций в области развития (CIM), действующая в Германии и странах происхождения мигрантов в Германии. В некоторых странах ЕС созданы специальные центры и платформы по взаимодействию между диаспоральными и «национальными» организациями (например, «Сеть диаспор» в Норвегии, «Афро-Европейская платформа развития диаспор» в Великобритании). Этот вопрос также стал объектом исследования программы «Европейская местная кооперация по интеграции», реализованной в 2011—2012 годах во Франции, Испании, Италии, Польше, Чехии, Венгрии, Германии и Бельгии. Целью программы было укрепление сотрудничества между местными государственными органами власти и мигрантскими организациями в вопросах интеграции¹.

Голландская неправительственная организация IntEnt до 2000 года предоставляла услуги по развитию бизнеса мигрантам в Нидерландах для предпринимательской деятельности в Гане, Суринаме, Марокко и Турции. После 2000 года программа расширила число вовлеченных стран ЕС и ТС. С 2009 года IntEnt также принимает участников из-за пределов Нидерландов. Значительный инте-

¹ *European Local Cooperation for Integration — ELCI // International Organization for Migration*. URL: <http://www.iom.cz/aktivity/integration-of-foreigners/> (дата обращения: 04.05.2018).

рес со стороны других стран — членов ЕС во Франции, Великобритании и Германии привел к созданию там подобных организаций. Целевые страны в настоящее время — Афганистан, Эфиопия, Косово, Босния и Герцеговина, Кабо-Верде, Сьерра-Леоне и Кюрасао. С момента создания организации было запущено 350 компаний. В 2009 году был представлен IntEnt — фонд «Друзья и Семья» (Friends & Family), предоставляющий до 50 000 евро предпринимателям-мигрантам [15].

Практики вовлечения диаспор в процесс интеграции на локальном уровне

Основную нагрузку по обеспечению взаимодействия с диаспоральными организациями по вопросам интеграции иммигрантов несут регионы и муниципалитеты, что синхронизируется с общеевропейским трендом децентрализации в интеграционной политике и делегирования полномочий и ответственности «вниз» (на уровень города, района, провинции). Так, основными механизмами взаимодействия являются создание площадок для обсуждения тем миграции и интеграции (например, Национальная консультативная платформа для меньшинств LOM, Нидерланды) и учреждение местных совещательных органов, включающих членов тех или иных диаспоральных организаций, которые осуществляют консультативную функцию при органах государственной власти, содействуют разработке правовых норм в области миграции, интеграции и т. д. Примером такого сотрудничества служит целевая группа в г. Гдыня (Польша), включающая представителей органов государственной власти, неправительственных организаций, имеющих опыт в помощи иммигрантам, учреждений социального обеспечения и трудоустройства, бизнес-сообществ². В некоторых европейских городах при содействии государства созданы специальные центры индивидуальных услуг для диаспоральных организаций (например, во Фландрии The 4th Pillar of the Flemish Development Cooperation). Последним эти центры содействуют в получении финансовой поддержки посредством консультирования, обучения, информирования и т. д.

Интересным представляется опыт реализации интеграционной политики во взаимодействии с диаспоральными организациями некоторых бельгийских городов в силу того факта, что в Бельгии именно регионы и муниципалитеты законодательно уполномочены нести ответственность за это направление миграционной политики. Так, например, во фламандском правительстве с 2004 года учреждено специальное министерство, отвечающее за интеграцию иммигрантов (сегодня это Министерство по делам местного и провинциального правительства, гражданской интеграции, жилищного строительства, равных возможностей и сокращения бедности), официально закреплено субсидирование проектов муниципальных образований в области политики интеграции и этнического разнообразия [24]. Кроме того, при финансовой поддержке фламандского правительства существует внешнее автономное учреждение — Агентство по интеграции (объединившее в 2015 году ряд институциональных структур, ведающих вопросами интеграции), представленное в пяти муниципалитетах Фламандского региона и в Брюссельском столичном регионе. Агентство осуществляет тесное сотрудничество с диаспоральными организациями и иммигрантами по ряду направлений, в основном в области предоставления услуг (консультирование, переводческие, образовательные и др.). Госу-

² *Strategies for integrating migrants and refugees in the community* : International City Forum, 18 June 2016. Kiel, 2016. P. 44.

дарственный региональный статус имеет и проведенный впервые в 2000 году Фламандский форум меньшинств, который ежегодно собирает более 1,5 тыс. представителей диаспоральных организаций, объединенных в 18 этнокультурных ассоциаций. В рамках работы форума реализуются совместные проекты и проводятся научные исследования, был создан интернет-портал «Scan 4 Diversity» для продвижения мероприятий, организованных диаспоральными ассоциациями, доведения до общественности их точки зрения на перспективы и актуальные проблемы в области миграции и интеграции³.

В Венгрии мероприятия НПО диаспор размещаются на вебсайтах местной администрации небольших городов (например, г. Карошвара). В Будапеште в течение года проводятся круглые столы и серии консультаций для представителей НПО диаспор, оказывается помощь в решении проблем, например при подготовке ими грантовых заявок. В Венгрии хорошо развита национальная политика в отношении меньшинств, представляющих 11 национальностей мигрантов — выходцев из соседних стран (а также немцев, цыган и армян). Им даны возможности организации самоуправления на местном уровне, права выдвигаться в руководящие органы местного самоуправления, участвовать в локальных выборах, организовывать свои НПО, лоббировать свои интересы. Система общения городов-побратимов также способствует ознакомлению принимающей страны с жизнью стран исхода мигрантов, так как обычно выбираются города основных стран — поставщиков мигрантов. Также в Венгрии осуществляется радиовещание на Национальном радио для мигрантов (китайцев, россиян, армян и всех национальных меньшинств).

Для улучшения ориентирования мигрантов и беженцев на рынке труда транснациональным партнерством «Budapest Chance» Nonprofit Ltd в Будапеште в 2010—2011 годах был реализован проект «Обучение в городах по включению мигрантов» (Learning Cities for Migrants Inclusion, LeCim), профинансированный Еврокомиссией. Также муниципальными властями Будапешта были приняты рекомендации для работников социальных служб по улучшению доступа мигрантов на рынок труда, повышению компетенции государственных служащих в овладении успешными практиками работы с мигрантами и диаспорами.

Заключение

Несмотря на то что ЕС не оказывает прямого воздействия на интеграционную политику стран, он разрабатывает нормативные документы по общей миграционной политике, косвенно влияющие на развитие процессов интеграции, и распределяет фонды для ее реализации. Координирование и кооперирование Еврокомиссии со странами ЕС в этом вопросе должно приводить и приводит к гармонизации их законодательства с рекомендациями и директивами ЕС и адаптации последних на национальном уровне при финансовой помощи ЕС через различные европейские фонды. Однако ЕС, особенно с наступлением так называемого миграционного кризиса, оказался далек от первоначальных идей «как можно ближе приравнять права мигрантов к правам граждан Ев-

³ *Minderheden Forum*, 2017. *Wie zijn wij*. URL: <http://www.minderhedenforum.be/wie-zijn-wij> (дата обращения: 03.05.2018); *Scan 4 Diversity* // FMDO: Federatie van sociaal-culturele verenigingen van mensen met een migratieachtergrond. URL: <http://fmdo.be/projecten/scan-4-diversity/> (дата обращения: 03.05.2018).



росоюза». По мнению экспертов в области миграционной политики, почти за 20 лет, прошедших с принятия первой миграционной программы ЕС, стала очевидной утопичность унифицированного подхода к интеграции, особенно на фоне так называемого «миграционного кризиса». Это переосмысливание прежде всего связано с реалиями жизни, с которыми столкнулись ЕС и страны — члены, особенно в Центральной Европе. Каждая из них имеет свои сложности, по-своему переносит реалии миграционных процессов. Их комплексность и противоречивость практически не оставляют шансов для совместной унифицированной миграционной политики ЕС по переселению и перераспределению беженцев как внутри ЕС, так и вовне (например, в Турцию) [25].

Анализ основных направлений и инструментария взаимодействия диаспоральных организаций с иммигрантами в ЕС и странами исхода выявил значительный потенциал организаций для осуществления политики адаптации и интеграции мигрантов. В то же время очевидно, что предпринимаемые усилия со стороны наднациональных и национальных органов власти по вовлечению диаспоральных организаций в интеграционные процессы недостаточны. В этой связи полагаем, что в целях реализации общеевропейской интеграционной политики существующие направления деятельности диаспоральных организаций должны быть четче артикулированы, чтобы получить большую поддержку, в том числе посредством разработки документальной основы координации деятельности диаспоральных организаций в ЕС и упрощения процедур получения ими финансовой помощи. В частности, в рамках реализации последнего пункта «Общей повестки дня по миграции» 2015 года по совершенствованию механизмов привлечения в ЕС наиболее востребованных специалистов перспективным видится задействование диаспоральных организаций в планировании трудовой эмиграции из стран исхода согласно потребностям стран — членов ЕС, в создании центров профессиональной подготовки в странах приема и исхода.

Кроме того, сегодняшняя повестка наднациональной политики интеграции иммигрантов в ЕС должна быть расширена за счет включения дополнительного направления деятельности по снижению диспропорций социально-экономического развития стран исхода мигрантов по сравнению со странами приема и диверсификации «портфеля» инструментов реализации интеграционной политики посредством глобального вовлечения диаспоральных организаций в процессы интеграции. В данном направлении может быть весьма полезным накопленный опыт регионов и муниципалитетов по созданию совещательных органов управления, включающих членов организаций, которые осуществляют консультативную функцию по вопросам интеграции при органах государственной власти.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда, проект №18-17-00112 «Обеспечение экономической безопасности регионов Западного побережья России в условиях геополитической турбулентности».

Список литературы

1. Лялина А. В. Опыт наднациональной политики интеграции мигрантов ЕС // Балтийский регион. 2014. №2 (20). С. 128—145.
2. Малахов В. С. Интеграция мигрантов: Концепции и практики. М., 2015.
3. Потемкина О. Ю. Иммиграционная политика ЕС: От Амстердама до Лиссабона // Мировая экономика и международные отношения. 2010. №4. С. 42—51.

4. *Luedtke A., Givens T.* The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization // *Policy Studies Journal*. 2004. Vol. 32, №1. P. 145—165.
5. *Молодицова И.Н.* Направления развития миграционной политики интеграции в Евросоюзе // *Наука. Инновации. Технологии*. 2013. №4. С. 141—161.
6. *Andrade P. G., Martin I., Vita V., Mananashvili S.* EU Cooperation with third countries in the field of migration. Brussels, 2015. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU\(2015\)536469_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf) (дата обращения: 04.04.2018).
7. *Desiderio M. V., Weinar A.* Supporting immigrant integration in Europe? Developing the governance for diaspora engagement. Brussels, 2014.
8. *Потемкина О.Ю.* Иммиграционная политика Европейского союза: итоги и новые вызовы // *Миграционные проблемы в Европе и пути их решения: доклады Института Европы*. М., 2015. С. 10—27.
9. *Hoffmann-Nowotny H.-J.* Soziologie des Fremdarbeiterproblems: eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz. Stuttgart, 1973.
10. *Ireland P.* The Policy Challenge of Ethnic Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland. Cambridge, 1994.
11. *Tóth J.* A migrációs adatok kinyerése — jogi áttekintés (Projekt szervezet neve: Központi Statisztikai Hivatal Népeségstudományi Kutató Intézet; Projekt címe: A bevándorlási és integrációs statisztikai rendszer fejlesztése Azonosító szám: EIA/2007/3.2.3.1). 2007.
12. *Потемкина О.Ю.* «Европейская повестка дня по миграции» — новый поворот в иммиграционной политике ЕС? // *Современная Европа*. 2015. №4. С. 28—41.
13. *Emelyanova L., Lialina A.* Migration and diasporization: the comparative analysis of the European and regional Russian trends // *Economic and social development*. 25th International Scientific Conference on Economic and Social Development «XVII International Social Congress (ISC-2017)»: Book of Proceedings. Moscow, 2017. P. 886—893.
14. *Collett E., Gidley B.* Attitudes to Migrants, Communication and Local Leadership (AMICALL) : Final Transnational Report / ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS). University of Oxford, 2012.
15. *Schuster N., Keusch M.* The EU should do more to engage with migrant diasporas to encourage development within and outside of Europe, 2013. URL: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/04/09/the-eu-should-do-more-to-engage-with-migrant-diasporas-to-encourage-development-within-and-outside-of-europe/> (дата обращения: 02.05.2018).
16. *Nebiler M.* The Role of Sending Countries in the Labor Market Assimilation of Immigrants in Host Countries // *INTERACT RR 2013/06 / rev. and integr. by A. Venturini and I. Martín / Robert Schuman Centre for Advanced Studies*. San Domenico di Fiesole (FI), 2013.
17. *Aman M.* Diaspora Organizations as Strategic Agents of Development // *The African Diaspora Policy Centre*. 2014. URL: <https://www.diaspora-centre.org/DOCS/EADPD/24022014EADPD-Report-def.pdf> (дата обращения: 04.05.2018).
18. *Taylor J., Rubin J., Giuliotti C. et al.* Mapping Diasporas in the European Union and the United States. Comparative analysis and recommendations for engagement // *IZA Research Report*. 2014. № 64.
19. *Keusch M., Schuster N.* European good practice examples of migration and development initiatives, with a particular focus on diaspora engagement / *Institute for International Dialogue and Cooperation*. Vienna, 2012. URL: http://www.mirovni-institut.si/data/tinymce/Projekti/comide_lana/CoMiDe_European%20Good%20Practice%20Study-screen.pdf (дата обращения: 01.05.2018).
20. *Mardari V.* European Union and diaspora engagement policy within changing realities. Centre for European Studies (CES) // *Working Papers*. 2017. Vol. 9, iss. 3. P. 213—232.
21. *Weinar A., Unterreiner A., Fargues Ph.* (eds.). *Migrant Integration Between Homeland and Home Society*. Vol. 1 : Where does the country of origin fit? Cham, 2017.
22. *Bartolomeo A., Kalantaryan S., Salamonska J., Fargues Ph.* (eds.). *Migrant Integration Between Homeland and Home Society*. Vol. 2 : How countries of origin impact migrant integration outcomes: an analysis. Cham, 2017.
23. *Ongayo A. O.* Diaspora organizations and their development potential. An analysis of Ghanaian diaspora organizations in the UK, Germany and the Netherlands. Discussion Paper № 200. Maastricht, 2016.

24. *Saeyns A., Albeda Y., Van Puymbroeck N. et al.* Urban Policies on Diversity in Antwerp, Belgium. Antwerp, 2014.

25. *Collett E.* Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy. EPC Working paper. № 32. Brussels, 2009.

Об авторах

Ирина Николаевна Молодикова, кандидат географических наук, ведущий сотрудник, Центрально-Европейский университет, Венгрия.

E-mail: Molodiko@ceu.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8926-9679>

Анна Валентиновна Лялина, аналитик, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: anuta-mazova@mail.ru

Лариса Леонидовна Емельянова, кандидат географических наук, доцент, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: larissaemel@yandex.ru

Для цитирования:

Молодикова И. Н., Лялина А. В., Емельянова Л. Л. Взаимодействие с диаспорами и диаспоральными организациями как ключ к успешной политике интеграции мигрантов в ЕС // Балтийский регион. 2018. Т. 10, №3. С. 58—79. doi: 10.5922/2079-8555-2018-3-4.



CONTACTS WITH DIASPORAS AND DIASPORA ORGANISATIONS AS A KEY TO A SUCCESSFUL MIGRANT INTEGRATION POLICY IN THE EU

I. N. Molodikova¹

A. V. Lyalina²

L. L. Yemelyanova²

¹ Central European University

9 Nador St., Budapest, 1051, Hungary

² Immanuel Kant Baltic Federal University,

14 A. Nevskogo St., Kaliningrad, 236016, Russia

Submitted on May 10, 2018

doi: 10.5922/2079-8555-2018-3-4

We analyse European Commission and European Parliament documents — directives, communications, conclusions, recommendations — and best practices for EU member states' international projects focusing on migrant integration in both the EU states and the countries of origin. Special emphasis is placed on the role of diasporas and the efforts taken by the EU to involve them in the integration process. We stress the need for a new supranational EU immigration and integration policy, in view of new migration trends and the so-called migrant crisis. The study shows that the EU integration policy is directed towards both migrants and host countries and the countries of origin. Since the early 2010s, the involvement of various diaspora organisations in the implementation of the EU migrant integration policy

has significantly increased. An analysis of completed projects shows that diasporas have a potential of becoming a key actor in the EU integration policy. We suggest expanding the list of the objectives of the national integration policy of the EU countries. This may be achieved by boosting efforts to reduce the gap in the socio-economic development of the host countries and the countries of origin, particularly, by promoting multilateral cooperation with diaspora organisations.

Keywords: diaspora, forced migration, labour migration, multiculturalism, migrant integration policy, diaspora organisations, EU

References

1. Lyalina, A. V. 2014, Supranational Policy of Migrant Integration in the EU, *Balt. Reg.*, no. 2 (20), p. 100—112. doi: 10.5922/2079-8555-2014-2-8.
2. Malakhov, V. S. 2015, *Missiya, integratsiya migrantov: kontseptsii i praktiki* [Mission, Integration of migrants: Concepts and practices], Moscow, 272 p. (in Russ.).
3. Potemkina, O. Yu. 2010, EU immigration policy: From Amsterdam to Lisbon, *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World Economy and International Relations], no. 4, p. 42—51 (in Russ.).
4. Luedtke, A., Givens, T. 2004, The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization, *Policy Studies Journal*, Vol. 32, no. 1, p. 145—165. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2004.00057.x>.
5. Molodikova, I. N. 2013, Directions of Development of the Migration Policy of Integration in the European Union, *Nauka. Innovatsii. Tekhnologii* [The science. Innovation. Technologies], no. 4, p. 141—161 (in Russ.).
6. Andrade, P. G., Martin, I., Vita, V. Mananashvili, S. 2015, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, Brussels, available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU\(2015\)536469_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf) (accessed 04.04.2018).
7. Desiderio, M. V., Weinar, A. 2014, *Supporting Immigrant Integration in Europe? Developing the Governance for Diaspora Engagement*, Brussels.
8. Potyomkina, O. Yu. 2015, Immigration Policy of the European Union: Results and New Challenges, *Migratsionnye problemy v Evrope i puti ikh resheniya: doklady Instituta Evropy* [Migration Problems in Europe and Ways of their Solution: Reports of the Institute of Europe], Moscow, p. 10—27 (in Russ.).
9. Hoffmann-Nowotny, H.-J. 1973, *Soziologie des fremdarbeiterproblems: eine theoretische und empirische analyse am Beispiel der Schweiz*, Stuttgart.
10. Ireland, P. 1994, *The Policy Challenge of Ethnic Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland*, Cambridge, Harvard University Press.
11. Tóth, J. 2007, *A Migrációs Adatok Kinyerése — Jogi Áttekintés*, (Projekt Szervezet neve: Központi Statisztikai Hivatal Népeségtudományi Kutató Intézet, Projekt címe: A Bevándorlási és Integrációs Statisztikai Rendszer Fejlesztése Azonosító Szám: EIA/2007/3.2.3.1.).
12. Potyomkina, O. Yu. 2015, "European Migration Agenda" — A New Turn in EU Immigration Policy? *Sovremennaya Evropa* [Modern Europe], no. 4, p. 28—41 (in Russ.).
13. Emelyanova, L., Lialina, A. 2017, Migration and Diasporization: The Comparative Analysis of the European and Regional Russian Trends, *Economic and social development*, 25th International Scientific Conference on Economic and Social Development “XVII International Social Congress (ISC-2017)”, Book of Proceedings, 30—31.10.2017, Moscow, p. 886—893.
14. Collett, E., Gidley, B. 2012, *Attitudes to Migrants, Communication and Local Leadership (AMICALL)*, Final Transnational Report, ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford.
15. Schuster, N., Keusch, M. 2013, *The EU Should Do More to Engage with Migrant Diasporas to encourage Development within and outside of Europe*, available at: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/04/09/the-eu-should-do-more-to-engage-with-migrant-diasporas-to-encourage-development-within-and-outside-of-europe/> (accessed 02.05.2018).
16. Nebiler, M. 2013, The Role of Sending Countries in the Labor Market Assimilation of Immigrants in Host Countries, *INTERACT RR*, no. 2013/06, revised and integrated by Venturini A. and Martín I. Robert Schuman, Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI).



17. Aman, M., 2014. Diaspora Organizations as Strategic Agents of Development, *The African Diaspora Policy Centre*, available at: <https://www.diaspora-centre.org/DOCS/EADPD/24022014EADPD-Report-def.pdf> (accessed 04.05.2018).

18. Taylor, J., Rubin, J., Giulietti, C., Giacomantonio, C., Tsang, F., Constant, A., Mbaye, L., Naghsh, N.M.N., Kruithof, K., Pardal, M., Hull, A., Hellgren, T. 2014, Mapping Diasporas in the European Union and the United States. Comparative analysis and recommendations for engagement, *IZA Research Report*, no. 64.

19. Keusch, M., Schuster, N. 2012, *European Good Practice Examples of Migration and Development Initiatives, with a Particular Focus on Diaspora Engagement*, Vienna, available at: http://www.mirovni-institut.si/data/tiny/mce/Projekti/comide_lana/CoMiDe_European%20Good%20Practice%20Study-screen.pdf (accessed 01.05.2018).

20. Mardari, V. 2017, European Union and Diaspora Engagement Policy within Changing Realities, *Working Papers*, Vol. 9, no. 3, p. 213—232, Centre for European Studies (CES).

21. Weinar, A., Unterreiner, A., Fargues, Ph. (eds.) 2017, *Migrant Integration Between Homeland and Home Society. Volume 1*, Where Does the Country of Origin Fit? Springer. doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-56176-9>.

22. Bartolomeo, A., Kalantaryan, S., Salamonska, J., Fargues, Ph. (eds.) 2017, *Migrant Integration Between Homeland and Home Society. Volume 2*, How Countries of Origin Impact Migrant Integration Outcomes: An Analysis, Springer. doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-56370-1>.

23. Ongayo, A.O. 2016, Diaspora Organizations and their Development Potential. An Analysis of Ghanaian Diaspora Organizations in the UK, Germany and the Netherlands, *Discussion Paper*, no. 200, Maastricht, European Centre for development policy management.

24. Saeys, A., Albeda, Y., Van Puymbroeck, N., Oosterlynck, S., Verschraegen, G. Dierckx, D. 2014, *Urban Policies on Diversity in Antwerp*, Belgium.

25. Colett, E. 2009, Beyond Stockholm: Overcoming the Inconsistencies of Immigration Policy, *EPC Working paper, EU Integration & Citizenship Programme*, no. 32, December, Brussels, European Policy Center.

The authors

Dr Irina N. Molodikova, Leading Research Fellow, Central European University, Budapest, Hungary.

E-mail: Molodiko@ceu.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8926-9679>

Anna V. Lyalina, Analyst, Centre for the Modelling of Regional Socioeconomic Development, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: AMazova@kantiana.ru

Dr Larisa L. Emelyanova, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: larissaemel@yandex.ru

To cite this article:

Molodikova, I.N., Lyalina, A.V., Emelyanova, L.L. 2018, Contacts with Diasporas and Diaspora Organisations as a Key to a Successful Migrant Integration Policy in the EU, *Balt. Reg.*, Vol. 10, no. 3, p. 58—79. doi: [10.5922/2079-8555-2018-3-4](https://doi.org/10.5922/2079-8555-2018-3-4).