

Административно-организационные механизмы регулирования интеграции мигрантов в Испании

Леденёва Виктория Юрьевна

доктор социологических наук, Институт социально-политических исследований РАН,
г. Москва, Российская Федерация, ORCID: 0000-0002-9478-2917, e-mail: vy.ledeneva@yandex.ru

Аннотация

В статье проанализированы различные подходы к политике интеграции иммигрантов в Испании. Цель статьи – показать опыт интеграционной политики и межкультурного диалога в Испании и определить наиболее эффективные методики для применения в российской миграционной политике.

Рассмотрен феномен социокультурной интеграции иммигрантов и межкультурного взаимодействия через теоретико-методологические разработки отечественных и зарубежных специалистов. Проведены различия между понятиями «адаптация мигрантов» и «интеграция мигрантов». Интеграция предполагает следующий после адаптации этап включения в принимающее сообщество. Сформирован перечень критериев для оценки процессов интеграции иммигрантов в принимающем обществе, определены три основные группы критериев: социально-экономические, политико-правовые и социокультурные. В ходе анализа автор приходит к выводу, что ключевым направлением политики интеграции мигрантов в принимающее сообщество в Испании является экономическая интеграция, которая подразумевает включение мигрантов в трудовые отношения и максимально поддерживается государственными структурами.

Проанализированы основные направления и эффективность интеграционной политики Испании. Сделан вывод, что эффективность зависит от наличия целостной системы взаимодействия между центральными органами государственной власти, региональными и муниципальными властями и неправительственными организациями, которая значительно упрощает процесс интеграции мигрантов в испанское общество. В статье широко используются результаты практических исследований интеграционного опыта Испании, официальных отчетов наднациональных органов Европейского союза о миграционной ситуации в этой стране, докладов о реализации конкретных интеграционных инициатив, а также анализа экспертных оценок по данной проблеме. Анализируются наиболее действенные методики интеграции правительства Испании и испанских общественных организаций, на основе которых предлагаются практические рекомендации для России с учетом специфики миграционных процессов.

Ключевые слова: адаптация и интеграция иммигрантов, трудоустройство иммигрантов, Испания, миграционная политика, организационные механизмы интеграции, миграционное законодательство.

Цитирование: Леденёва В.Ю. Административно-организационные механизмы регулирования интеграции мигрантов в Испании//Управление. 2019. № 3. С. 120-126.



Administrative and organizational mechanisms for regulating the integration of migrants in Spain

Ledeneva Viktoriya

Doctor of Sociological Science, Institute of social and political studies RAS,
Moscow, Russia, ORCID: 0000-0002-9478-2917, e-mail: vy.ledeneva@yandex.ru

Abstract

The article analyzes different approaches to the policy of integration of migrants in Spain. The purpose of the article is: to show the experience of integration policy and intercultural dialogue in Spain and to determine the most effective methods for application in the Russian migration policy.

The phenomenon of socio-cultural integration of immigrants and intercultural interaction through theoretical and methodological developments of domestic and foreign experts has been considered. Distinctions between the concepts of “adaptation of migrants” and “integration of migrants” have been made. Integration involves the next stage of inclusion after adaptation in the host community. A list of criteria for assessing the processes of integration of immigrants into the host society has been formed, three main groups of criteria have been defined: socio-economic, political, legal and socio-cultural. During the analysis, the author comes to conclusion, that the key direction of the policy of integration of migrants into the host community in Spain is economic integration, which implies the inclusion of migrants in labor relations and is supported by state structures as much as possible.

The main directions and effectiveness of the integration policy of Spain have been analyzed. It has been concluded, that the effectiveness depends on the existence of a holistic system of interaction between the Central government, regional and municipal authorities and non-governmental organizations, which greatly simplifies the process of integration of migrants into Spanish society. The article widely uses the results of practical studies of the integration experience of Spain, official reports of the EU supranational bodies on the migration situation in this country, reports on the implementation of specific integration initiatives, as well as the analysis of expert assessments on this issue. The article analyzes the most effective methods of integration of the government of Spain and Spanish public organizations, based on which practical recommendations for Russia are proposed, taking into account the specifics of migration processes.

Keywords: adaptation and integration of immigrants, employment of immigrants, Spain, migration policy, organizational integration mechanisms, migration legislation.

For citation: Ledeneva V.Yu. Administrative and organizational mechanisms for regulating the integration of migrants in Spain (2019) *Upravlenie*, 7 (3), pp. 120–126. doi: 10.26425/2309-3633-2019-3-120-126

На современном этапе развития общества происходят серьезные изменения и в общественных отношениях. Создаются оптимальные механизмы и алгоритмы правового регулирования общественных отношений, направленных на создание устойчивых связей между гражданами различных регионов и государств, что, в свою очередь, способствует удовлетворению их потребностей, предоставляет возможность мобилизации больших групп людей на осуществление социально значимых целей. Социальная сущность интеграции является не только методом решения масштабных социальных задач, но и юридическим механизмом, которое обеспечивает их конструктивное проведение в жизнь.

В современном общественном дискурсе продолжают дебатов вокруг проблем интеграции мигрантов в принимающее общество. В концептуальном плане понятие «интеграция» предполагает включение вновь прибывшего мигранта в принимающее общество, без создания при этом каких-либо проблем социального и культурного характера ни для него, ни для принимающего сообщества. Тем не менее, четкого понимания что такое «интеграция» не существует, и сегодня понятие «интеграция» часто является объединяющим символом понятий «аккультурация», «ассимиляция», «адаптация». Многозначность и проблематичность основного понятие — следствие национальных особенностей разных стран и отношения к прибывающим в страну мигрантам. Административно-организационные механизмы, разрабатываемые разными странами в отношении мигрантов, во многом зависят от социальных, культурных, религиозных, национальных и других факторов [5].

Структурная адаптация отодвигает на второй план культурные показатели и предполагает «такую степень включенности в жизнь принимающей страны, когда мигранты практически не отличаются от большинства местного населения по объективным (социально-экономическим) показателям» [5, с. 32].

С проявлением концепции о глобальной интеграции параллельно стали развиваться идеи о мультикультурализме. Мультикультурализм — целый комплекс процессов и инструментов, примененных для развития и раскрытия различных культур в противовес национальной культуре. Это приводит нас к сомнениям о существовании национальной идентичности. Один из авторов теории, С. Бенхабиб проповедовал этнические и субкультурные отличия в различных сферах общественной жизни и выступал против культурной унификации общностей, достижение «равенства», поддерживая и отстаивая права этнических меньшинств с национальным большинством на развитие культурной самобытности [2].

Механизмы обустройства мигрантов на новом месте, их восприятия ситуации разрабатывали на базе теории и практике аккультурации и мультикультурализма Дж. Берри [10]. Стадийная модель миграционного процесса актуализирована в работах В. Ю. Леденевой, которая предложила рассматривать адаптацию для временных трудовых мигрантов, а интеграцию для мигрантов, прибывающих на постоянное место жительства [4].

Ф. Хекман выделил четыре основных типа интеграции: идентификационная интеграция, социальная интеграция, культурная интеграция и структурная интеграция [12]. Р. Баубек выделил три направления интеграции:

- легальная интеграция, где подчеркивается, что интеграция может быть реализована в зависимости от общих правил гражданства.
- социальная интеграция, где главными доминантами выступают образование и проживание; характеризуется системой общественной жизни, которая не сосредоточена в районах гетто.
- культурная интеграция, где учитываются различные религиозные убеждения, политические мнения, сексуальные ориентации и культурная принадлежность [9].

С. Вессендорф показывает, что «этническая принадлежность или страна происхождения не являются основными факторами, оказывающими значительное влияние на интеграционные процессы, смещая акцент от культуры и от анализа роли «связывающего социального капитала» в процессе интеграции. Правовой статус и культурный капитал, включающий навыки и компетенции, с точки зрения исследователя, приобретают наибольшее значение в вопросе определения стратегии поведения, принятой индивидом после миграции» [14, с. 275].

Политика интеграции мигрантов, реализующаяся органами государственной власти, во многом будет зависеть от многообразия правовых статусов мигрантов, которые они приобретают уже в стране нахождения.

С 1980-х гг. Испания — одно из основных мест назначения миграционных потоков в Европе. В 2018 г. число иммигрантов в эту страну достигло 287 882 человек, в то время как число эмигрантов — 166 318 человек, что привело к положительному миграционному салдо в этом году и достигло 121 564 человек. Этот показатель является самым высоким после кризиса 2008 г. [11]. Согласно данным Министерства труда, миграции и социального обеспечения, 11,5 % всех соискателей работы в Испании — иностранные граждане [6].

Стоит упомянуть, что поток россиян в Испанию увеличивается с каждым годом. Российские граждане

максимально стараются найти работу и трудоустроиться. По данным Министерства труда, миграции и социальной защиты Испании, Россия находится на 8 месте по количеству своих граждан в Испании. (После Венесуэлы, Колумбии, Италии, Украины, Аргентины, Китая и Франции) [6]. По данным национальной статистики Испании, в 2018 г. в Испании насчитывалось 73 930 российских граждан [7]. Это является одной из причин нашего особого интереса в анализе миграционной политики, проводимой испанским правительством в сфере внешней трудовой миграции и интеграции мигрантов в общество.

Проанализируем, что представляет собой интеграционная политика Испании и насколько эффективно она способствует интеграции мигрантов в общество.

Социально-экономический аспект

Поиск работы – основная причина активной иммиграции в Испанию. В последнее десятилетие Испания стала местом трудовой иммиграции для 40 % всех иммигрантов Европейского союза.

«Существует ряд формальных и неформальных институтов в ведении которых находятся вопросы интеграции мигрантов. Главное управление по координации миграционной политики работает с целью поощрения и координации государственной политики в этой области, осуществляемой различными департаментами, координирует и поддерживает отношения между органами государственной власти и гражданским обществом» [3, с. 101].

Органы государственной власти Испании особо подчеркивают, что в работе с мигрантскими сообществами важна роль и других субъектов миграционных отношений. Важно наладить взаимосвязь мигрантов с принимающим сообществом через некоммерческие организации, различные общественные и религиозные организации с целью осуществления коммуникаций, реализации совместных мероприятий и получения обратной связи от всех социальных групп, включенных в миграционные отношения. В целом такое взаимодействие должно способствовать снижению уровня ксенофобии и мигрантофобии в испанском обществе. Для реализации этих задач, испанское правительство на уровне городских и муниципальных сообществ проводит специализированные курсы повышения квалификации государственных служащих, взаимодействующих с мигрантами.

Органический закон 4/2000 от 11 января «О правах и свободах иностранных граждан в Испании и об их социальной интеграции» устанавливает необходимость регулирования миграционных трудовых потоков с целью адаптации их к реальным потребностям

рынка [1]. Для этого используется понятие «национальная ситуация с занятостью», которое учитывается при предоставлении вида на жительство и разрешения на работу наемным работникам. Национальная ситуация с занятостью определяется с помощью квартального анализа, который отражает эволюцию профессионального спроса на рынке. Данный показатель отражается в каталоге профессий, по которым можно принимать иностранцев. Этот каталог разрабатывается государственной службой занятости страны на территориальной основе и включает те виды деятельности, которые не могут быть осуществлены лицами, зарегистрированными как соискатели и прошедшими учебные мероприятия, проведенные службами занятости. Эта система обеспечивает хорошую адаптацию миграционных потоков к реальным потребностям рынка и, следовательно, выступает в роли конъюнктурного инструмента.

Определение национальной ситуации с занятостью обладает большой конъюнктурной эффективностью. Однако с увеличением уровня безработицы список профессий каталога сократился, так как рабочие места старались занимать национальными кадрами. Тем не менее, на прежнем уровне остается необходимость в иностранных специалистах спорта и торгового судоходства.

Особое место в миграционной политике Испании в сфере внешней трудовой миграции занимает найм работников в странах их происхождения. Благодаря данному положению, разрешается принимать на работу иностранных работников, которые не проживают в Испании. Министерство занятости и социального обеспечения, принимая во внимание национальную ситуацию с занятостью, уполномочено утверждать ежегодный список профессий, на которые можно нанимать работников из других стран на определенный период, то есть речь идет о сезонной работе. В этих случаях процедура предоставления вида на жительство и разрешения на работу осуществляется в процессе коллективного заключения договоров и одновременного запроса разрешений на работу. Вакансии предлагают гражданам тех стран, с которыми Испания подписала соглашения о регулировании миграционных потоков.

На рисунке 1 отражены изменения количества выданных разрешений на работу рабочим, нанятым в других странах [6].

Действующий закон, утвержденный Министерством занятости и социального обеспечения, учитывает текущую национальную ситуацию с занятостью и соблюдает принцип необходимости. Он считается инструментом, с помощью которого

обеспечиваются принципы равных возможностей, недискриминации и прозрачности при подборе работников. Действующий закон ограничивается наймом работников для выполнения сезонных сельскохозяйственных работ.

Политико-правовой аспект

Как и в остальных странах Европы, проблема нелегальной миграции стоит в Испании достаточно остро. При этом правительство борется с этим двумя основными способами: создавая у мигрантов стимул к легализации своего существования, либо через репатриацию нелегалов при сотрудничестве со странами их происхождения. Для борьбы с нелегальной миграцией Испания умело использует как метод «кнута» (депортации путем соглашений о реадмиссии), так и «пряника» (кампании по легализации).

Легализацией называют процедуру, которая позволяет нелегальным мигрантам получить временный вид на жительство или разрешение на работу, которое затем можно будет продлить. Таким образом, легализация позволяет мигрантам выйти из «серой» зоны и включиться в жизнь общества. Как правило, легализация проводится по принципу так называемого трудового закрепления. В рамках данной инициативы были легализованы те иммигранты, которые могли подтвердить, что они постоянно проживают в стране и имеют постоянное место работы. Несмотря на безусловные успехи в политико-правовом регулировании миграции, число нелегальных мигрантов до начала кризиса беженцев оставалось на уровне от 300 тыс. (официальные

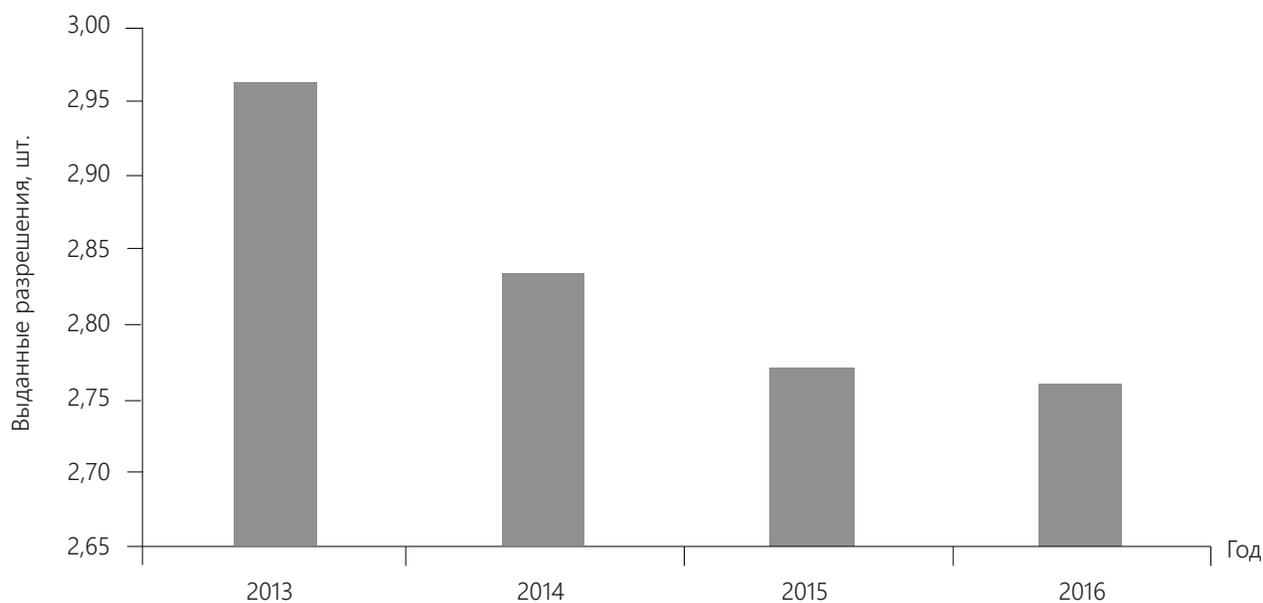
данные) до 700 тыс., что соответствует примерно 1,5 % всего населения [8].

Социокультурный аспект

В современной Испании принцип толерантности в государственной политике был закреплен в начале 2000-х гг., когда правительством был принят «Национальный план действий по социальной вовлеченности» [13]. Именно с этого момента государство начинает осознавать, что культурное и этническое разнообразие стало неотъемлемой чертой испанского общества, что требует от властей усилий по социокультурной интеграции иммигрантов и этнических меньшинств.

Важно отметить, что в этом плане интеграция объясняется как процесс «взаимно адаптации» и «двухстороннего процесса», который требует усилий как со стороны мигрантов, так и со стороны местного населения.

Помимо традиционных подходов к интеграции через социальную и образовательные сферы, этот проект рассматривает протекание интеграционных процессов через каждодневные межличностные или межгрупповые практики взаимоотношений на определенной территории (соседи, коллеги по работе и др.). Сюда относятся как локальные общности людей (соседи, сотрудники по работе, жители одного района), так и общественные (улицы, парки, школы, больницы) и необщественные места (шопинг-центры, частные ассоциации, спортивные клубы, социальные сети и пр). Важным показателем социокультурной адаптации является лингвистическое



Источник: [6] / Source: [6]

Рис. 1. Эволюция выданных разрешений на работу иностранным рабочим (2013–2016)
Figure 1. Evolution of work permits issued to foreign workers (2013–2016)

разнообразии и уровень преодоления языкового барьера в процессе общения. Язык, как и религия, имеет способность формировать сильную социальную связь и отличать одни этнические группы от других. Что касается Испании, то здесь мы видим удачный процесс интеграции мигрантов в испаноговорящую среду, если те ранее владели только родным языком. Эта особенность билингвизма в отношении лиц иностранного происхождения демонстрирует определенный вклад в обогащение языкового наследия.

Испания, несмотря на все трудности, в рейтинге стран успешно интегрирующих иммигрантов, занимает одно из первых мест. Иностранцы, мигрирующие в эту страну, не испытывают притеснений со стороны местного населения, у них почти не возникает проблем с оформлением документов, большинство из них с легкостью находят работу. Мигранты в Испании быстрее и проще интегрируются в общество, решают вопросы воссоединения с семьей, легализации в стране, а затем и получения гражданства. Не лишены они и поддержки в изучении испанского языка и поиска работы. Конечно, в большинстве случаев трудоустройство временное, но, тем не менее, процент работающих мигрантов в Королевстве выше, чем в других странах Европы. В этом рейтинге Испания оставила далеко позади себя Бельгию, Германию, Францию, Португалию, Италию и Венгрию, ошачливив почти 86 % мигрантов, которые чувствуют себя в этой стране лучше, чем на родине.

Среди представителей власти и широких масс населения достигнут консенсус относительно роли и места мигрантов в испанском обществе, которое

провозглашало цели «двухсторонней» интеграции, то есть взаимной адаптации мигрантов и местного населения друг к другу. Эти меры позволили правительству наладить между приезжими и коренными жителями межкультурный диалог, закрепить практики бесконфликтного взаимодействия и принципы толерантности и культурного разнообразия. Однако, несмотря на эти успехи, взаимоотношения между мигрантами и испанским обществом являются примером мирного сосуществования, а не сожительства, то есть характеризуются пассивным уважением и дружелюбием по отношению к друг другу без готовности к более осмысленному взаимодействию в целях решения общих проблем небытового характера (с этим связано почти единое нежелание испанцев предоставлять мигрантам право голосовать).

Таким образом, анализ правовых механизмов регулирования процессов интеграции мигрантов в испанское общество показал, что деятельность органов власти направлена на комплексную интеграцию и подразумевает работу с мигрантами по всем направлениям и сферам, в первую очередь это экономическая интеграция. В миграционной политике Испании делается акцент на упрощение правил натурализации мигрантов, так как натурализованные мигранты демонстрируют более высокие показатели социокультурной интеграции. Не менее важно верно определять цель и мотивы мигрантов, их правовой статус, что позволит оптимизировать интеграционные программы, выделив приоритетные направления.

Библиографический список

1. Органический закон 4/2000 от 11 января «О правах и свободах иностранных граждан в Испании и об их социальной интеграции» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rusolprime.com/es/zakoni/zakon-o-pravah-i-svobodah-inostrantcev-prozhivayushih-na-territorii-ispanii/> (дата обращения: 07.07.2019).
2. Бенхабиб, С. Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру. М.: Логос, 2012 г. 350 с.
3. Единоба, М. С. Политика интеграции мигрантов: опыт Андалусии (Испания) // Theories and Problems of Political Studies. 2018. V. 7, No. 2A. Pp. 98–107.
4. Леденева, В. Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: Монография. М.: Спутник+, 2014. 145 с.
5. Малахов, В. С. Интеграция мигрантов: концепции и практики // М.: Мысль, 2015. 268 с.

References

1. Organicheskiy zakon ot 4 yanvarya 2000 goda “O pravakh i svobode inostrannykh grazhdan v Ispanii i ob ikh sotsial’noi integratsii” [*The Organic Law of January 4, 2000, “On the Rights and Freedom of Foreign Citizens in Spain and on their Social Integration”*]. Available at: <https://rusolprime.com/es/zakoni/zakon-o-pravah-i-svobodah-inostrantcev-prozhivayushih-na-territorii-ispanii/> (accessed 07.07.2019).
2. Benkhabib S. Prityazaniya kul’tury. Ravenstvo i raznobraziiye v global’nyu eru [*Claims of culture. Equality and diversity in the global era*], Moscow, Logos, 2012, 350 p.
3. Edinova M. S. Politika integratsii migrantov: opyt Andalusi (Ispaniya) [*Migrant Integration Policy: The Experience of Andalusia (Spain)*], Theories and Problems of Political Studies, 2018, vol. 7, issue 2A, pp. 98–107.
4. Ledeneva V. Yu. Modeli sotsial’noi adaptatsii i integratsii trudovykh migrantov: Monografiya [*Models of social adaptation*

6. Министерство труда, миграции и социальной защиты Испании [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm> (дата обращения: 07.07. 2019).
7. Национальный Институт статистики Испании [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p08/10/&file=03005.px> (дата обращения: 07.07. 2019).
8. Уровень миграции в Испании // Mi torreveja [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mitorreveja.blogspot.ru/2013/04/blog-post_7672.html (дата обращения: 07.07.2019)
9. Baubock, R., Heller, A. Introduction//The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration. Aldershot: Avebury, 1996. V. 21. P. 7–22.
10. Berry J. Immigration, acculturation, and adaptation// Applied Psychology: An International Review. 1997. № 46 (1). P. 5–34.
11. Национальный институт статистики Испании [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177000&menu=ultiDatos&idp=1254735573002 (дата обращения: 07.07. 2019).
12. Heckmann, F. From ethnic nation to universalistic immigrant integration, in: Heckmann and Schnapper 2003, P. 45–78.
13. Multiculturalism policies in contemporary democracies// Queen's University [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.queensu.ca/mcp/immigrant-minorities/evidence/spain> (дата обращения: 07.07.2019).
14. Wessendorf, S. Pathways of Settlement among Pioneer Migrants in Super-Diverse London//Journal of Ethnic and Migration Studies. 2017. V. 44. No. 2. P. 270–286.
5. Malakhov V. S. Integratsiya migrantov: kontseptsii i praktiki [Integration of migrants: concepts and practices], Moscow, Mysl', 2015, 268 p.
6. Ministerstvo truda, migratsii i sotsial'noi zashchity Ispanii [Ministry of Labor, Migration and Social Protection of Spain]. Available at: <http://www.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm> (accessed 27.07.2019).
7. Natsional'nyi Institut statistiki Ispanii [National Institute of statistics of Spain]. Available at: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p08/10/&file=03005.px> (accessed 07.07.2019).
8. Uroven' migratsii v Ispanii [The level of migration in Spain]. Available at: http://mitorreveja.blogspot.ru/2013/04/blog-post_7672.html (accessed 07.07.2019).
9. Baubock R. Heller A. Introduction the Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration, Aldershot: Avebury, 1996, vol. 21, pp. 7–22.
10. Berry J. Immigration, acculturation, and adaptation, Applied Psychology: An international review, 1997, No. 46 (1), pp. 5–34.
11. Natsional'nyi Institut statistiki Ispanii [National Institute of statistics of Spain]. Available at: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177000&menu=ultiDatos&idp=1254735573002 (accessed 07.07.2019).
12. Heckmann, F: From ethnic nation to universalistic immigrant integration, In: Heckmann and Schnapper, 2003, pp. 45–78.
13. Multiculturalism policies in contemporary democracies, Queen's University. Available at: <http://www.queensu.ca/mcp/immigrant-minorities/evidence/spain> (accessed 07.07.2019).
14. Wessendorf S. Pathways of settlement among pioneer migrants in super-diverse London, Journal of Ethnic and Migration Studies, 2017, vol. 44, no.2, pp. 270–286.